



NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



C.1

LIMITADO

ST/ECLA/Conf.38/L.4
25 de junio de 1970

ESPAÑOL

ORIGINAL: PORTUGUES

REUNION DE EXPERTOS SOBRE CAPACIDAD
ADMINISTRATIVA PARA EL DESARROLLO

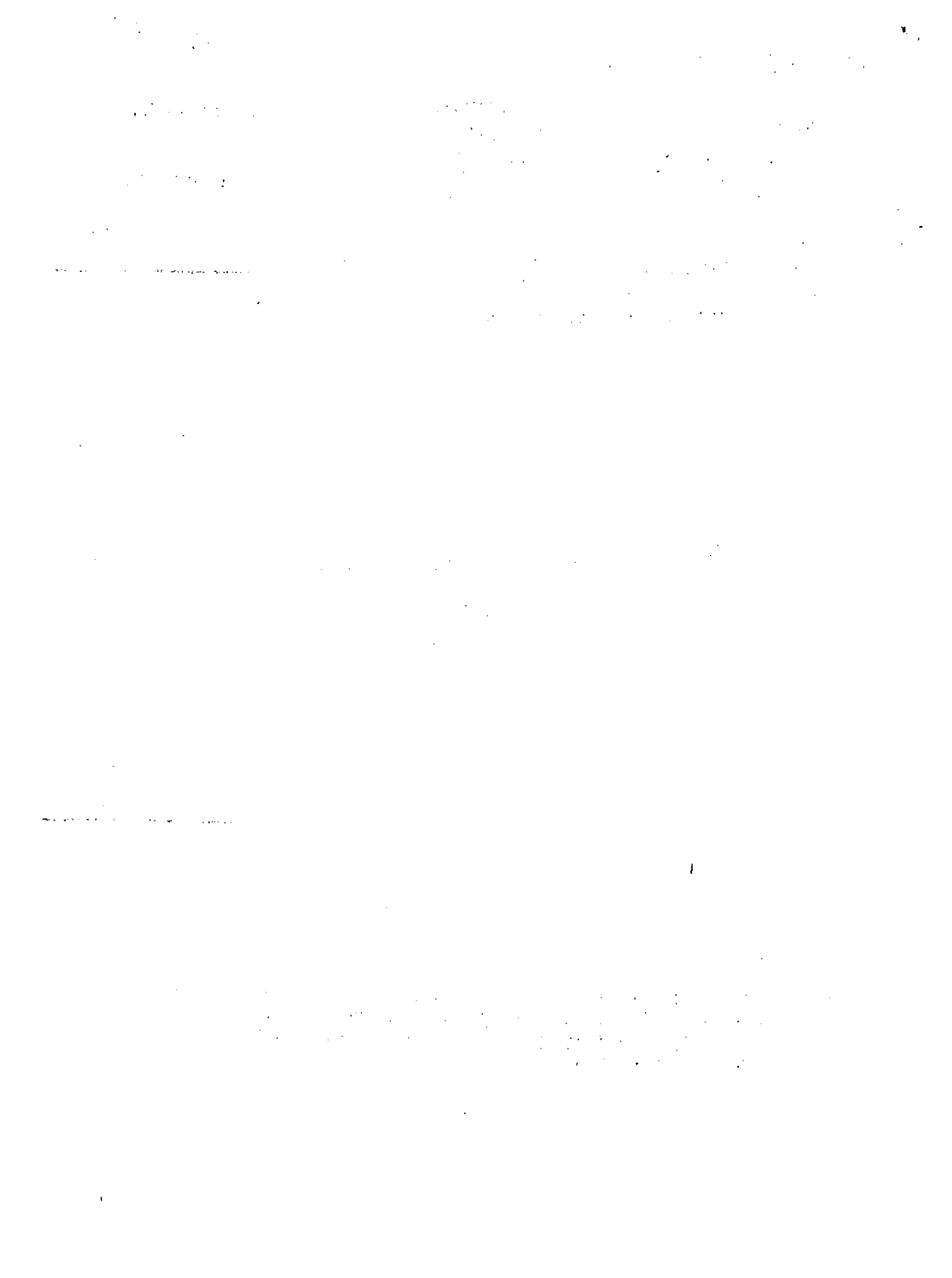
Santiago de Chile, del 16 al 21 de noviembre de 1970

REFLEXIONES SOBRE LA ESTRATEGIA DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA:
LA EXPERIENCIA FEDERAL BRASILEÑA

por

Kleber Nascimento *

* Jefe del Centro de Investigaciones de la Escuela Brasileña de Administración Pública. Traducción del artículo publicado en la Revista de Administração Pública de la Fundación Getulio Vargas, 1er. Semestre, 1967.



INDICE

	<u>Página</u>
Introducción	1
Síntesis histórica de la experiencia reformista	1
Un nuevo enfoque analítico de la reforma: la estrategia de cambio	5
Elementos fundamentales de un modelo de estrategia	6
El modelo estratégico de las reformas administrativas brasileñas	8
Componente operativo: acción	9
Foco de acción: elementos formales	9
Estilo de influencia: la imposición	12
Dinámica de poder: el aislamiento	14
Componente sustantivo: contenido	15
Objetivo del cambio: globalista-inmediatista	16
Orientación del diagnóstico: cognoscitivismo	22
Componente ideológico: valor	26
Estrategia y requisitos previos de comportamiento	27
Estrategia y orientación procesalista	30
Síntesis crítica: la triple inadecuación de la estrategia	31
Elementos para la formulación de un modelo brasileño de estrategia de la reforma administrativa	38

/Introducción

11/11/11

11

11

11

11

11

11

11

11

11

11

11

11

11

11

11

11

11

11

11

11

11

11

11

11

11

11

11

11

11

11

11

11

11

11

11

11

11

11

11

11

11

11

11

11

11

Introducción

Por el Decreto-Ley N° 200, de 25 de febrero de 1967, el Presidente Castello Branco aprobó el anteproyecto de reforma administrativa que acababa de redactar un grupo de asesores del Gabinete del Ministro Extraordinario de Planificación y Coordinación Económica. Este era el cuarto intento de reforma amplia y general desde el último gobierno del Presidente Getulio Vargas. En el régimen parlamentario y en el presidencial, en el sistema bipartidista y en el pluripartidista, en condiciones de normalidad del régimen político y en situaciones de excepción, bajo la responsabilidad de una comisión como la CEPA o bajo la de un ministro extraordinario, la experiencia federal brasileña en lo que respecta a la reforma administrativa tiene ya perspectiva histórica y una riqueza de antecedentes que justifican un análisis más detenido desde el punto de vista de la teoría administrativa. Por otra parte, se trata de una experiencia que, además de larga y rica, está frustrada porque no ha logrado una mayor sincronización entre la capacidad operacional de la burocracia y las exigencias administrativas crecientes del desarrollo económico y social. De ahí que sea aún más pertinente un análisis que tenga por objeto determinar los elementos básicos para diagnosticar las deficiencias del pasado y formular sobre esa base orientaciones estratégicas que aumenten las posibilidades de implantar ésta u otras reformas futuras.

Síntesis histórica de la experiencia reformista

En rigor, el movimiento de reforma de la administración federal del Brasil comenzó en el decenio de 1930, durante el gobierno revolucionario de Getulio Vargas. Puede incluso afirmarse que fue la revolución de 1930 la que sentó en el Brasil las bases del Estado Administrativo.^{1/} Las primeras medidas reformistas se concentraron en la esfera de la administración

^{1/} La expresión se refiere a un conjunto de características derivadas del crecimiento de la burocracia gubernamental y de una nueva concepción de la naturaleza de la función pública en los gobiernos modernos, como las analizara Fritz Morstein Marx en The Administrative State, 2a. edición, Chicago, 1961, especialmente en el capítulo I. Véase, además, Dwight Waldo, The Administrative State - A Study of the Political Theory of American Public Administration, Nueva York, 1948, Capítulos I a III.

de materiales, con la creación de la Comisión Permanente de Normalización en 1930 y de la Comisión Central de Compras en 1931. Ya en 1934 se incorporó en el artículo 168 y en el párrafo 2º del artículo 170 de la Constitución Federal el principio del mérito. Dos años después, la primera ley general para la administración pública, la Ley N° 284, de 28 de octubre de 1936, estableció normas básicas de administración de personal y un sistema de clasificación de los cargos, y creó además un órgano central de personal, el Consejo Federal de la Administración Pública. La Constitución Federal de 1937 dispuso la creación de un Departamento Administrativo del Servicio Público, el DASP, que fue organizado en 1938 y que habría de desempeñar el papel central en todos los esfuerzos posteriores de reforma. En 1939 se dictó el primer Estatuto de los Funcionarios Públicos Civiles de la Unión. En 1940, también mediante un Decreto-Ley, se reglamentaron las normas presupuestarias y contables de los estados y municipios. En 1952 se aprobó un nuevo estatuto para los funcionarios públicos, y ese mismo año se inició una lucha larga y silenciosa para lograr la adopción de un sistema de clasificación basado en los deberes y responsabilidades de los cargos. En 1954 se envió al Congreso Nacional el primer proyecto de reforma de la estructura general y de los métodos de la administración federal. Un nuevo intento, hecho durante el Gobierno del Sr. Juscelino Kubitschek, no llegó a cristalizar en un proyecto. El Gobierno del Sr. Joao Goulart designó un ministro especial para la reforma, el Sr. Amaral Peixoto, pero la reforma no llegó a concretarse. El Gobierno del Sr. Castello Branco también se ocupó del problema y dictó el Decreto-Ley N° 200, que "dispone sobre la organización de la Administración Federal, establece directrices para la Reforma Administrativa y contiene otras disposiciones".^{2/}

Pese a que este esfuerzo reformista se viene realizando desde hace más de treinta años, no se puede negar la discrepancia que existe aún en todas las esferas entre los objetivos y las conquistas de la reforma. Por ejemplo, en lo que respecta a la administración de personal, aunque el

^{2/} Diario Oficial, Estados Unidos del Brasil, de 27 de febrero de 1967, Suplemento al N° 39, Sección I, Parte I, p. 4.

sistema de mérito es objeto de una disposición constitucional desde 1934, sólo abarca al 10 % de los funcionarios públicos, de acuerdo con las estadísticas incuestionables del DASP. Si se hubiese dado cumplimiento al precepto constitucional, y habida consideración de las jubilaciones, defunciones, dimisiones, exoneraciones y otras formas de vacancia de los cargos, el 90 % de los funcionarios públicos a los menos habría ingresado a la administración pública mediante alguna forma de concurso. Esa diferencia entre el índice previsto de nombramiento por méritos (90 %) y el alcanzado efectivamente (10 %) es un indicador del alto grado de formalismo ^{3/} del sistema de personal de la administración federal del Brasil. La distancia que existe entre intención y realización caracteriza también a las reformas de las demás actividades adjetivas. En efecto, no se puede negar la regresión sistemática del sector de materiales después del auspicioso comienzo de la Comisión Permanente de Normalización y de la Comisión Central de Compras. Se ha reducido cada vez más la jurisdicción operacional del Departamento Federal de Compras. ¿Qué medidas importantes se han adoptado en el sector de la administración patrimonial? La División de Edificios Públicos no es sino uno de los numerosos órganos fantasmas de la administración pública. Finalmente, el sistema presupuestario no ha prestado casi ninguna utilidad como instrumento de planificación gubernamental, ya que se caracteriza por la falta de veracidad (por lo que también resulta casi inútil como instrumento de control final). En suma, en el balance general de la reforma resalta la profunda diferencia que existe entre lo previsto y lo realizado.

3/ El concepto de formalismo se refiere a la incongruencia entre lo dispuesto y lo observado, entre la ley y la conducta, entre lo formal y lo real, como característica de la administración pública de las sociedades en transición o prismáticas. Véanse al respecto las obras de Fred W. Riggs: "Agraria and Industria - Toward a Typology of Comparative Administration", en Toward the Comparative Study of Public Administration, editado por William J. Siffin, Bloomington, 1957, pp. 23 a 116; "Prismatic Society and Financial Administration", en Administrative Science Quarterly, V (junio de 1960), pp. 1 a 46; "Models in the Comparative Study of Public Administration", en Models and Priorities in the Comparative Study of Public Administration, editado por Fred W. Riggs y Edward W. Weinter, Chicago, 1963, pp. 6 a 43; y "An Ecological Approach: The Sala's Model", en Papers in Comparative Public Administration, editado por Ferrel Heady y Sybill L. Stokes, Ann Arbor, 1962, pp. 19 a 36.

No se deduzca de esta argumentación que el DASP ha fracasado. Por el contrario, su contribución a la administración pública del Brasil ha sido, en realidad, inapreciable. Más que ingratitud, desconocerla constituiría ceguera intelectual. Las deficiencias del DASP tienen varias causas, una de las más graves de las cuales es la negligencia o incluso el antagonismo de que ha sido objeto el órgano de la reforma desde 1945, con la excepción del último gobierno de Getulio Vargas. Por ello, la tesis aquí defendida no es la del fracaso del DASP, sino la de que su acción reformista habría producido efectos más profundos y duraderos y generado otras fuerzas capaces de proseguir su obra innovadora si la estrategia de cambio en que se basaron las reformas hubiesen sido adecuadas a las necesidades y a las posibilidades de la burocracia federal.

Esta tesis no es meramente académica, aunque a primera vista lo parezca. El hecho de que no se pueda comprobar científicamente - ya que no puede reconstituirse el pasado para experimentar una estrategia diferente de la que se usó - no disminuye su importancia crucial en las condiciones políticas actuales del Brasil. Esto sucede porque, en cierta forma, nuestro país atraviesa - y nadie puede sostener con seguridad que sea por última vez - por condiciones políticas muy parecidas a las de los tiempos de Getulio Vargas, en que el administrador disponía de poderes excepcionales para implantar los cambios, independientemente de su aceptación. De esta forma, no es válido preguntar si la estrategia de hoy será la misma de ayer, aunque es indispensable hacerlo. En caso de que la respuesta sea positiva, cabe proseguir: ¿la reforma de hoy trae también en sí, como la de antes, el germen de la contrarreforma? ¿Estrategias idénticas forjarán destinos idénticos? ¿Se repetirán desquites como los de 1945, echando por tierra tanto los aspectos positivos como los desaciertos de las reformas? ¿Qué se puede hacer, desde el punto de vista de la estrategia, para garantizar en el futuro la supervivencia de algunas de las laboriosas conquistas de hoy?

/Un nuevo

Un nuevo enfoque analítico de la reforma: la estrategia de cambio

Varias razones justifican el estudio de la experiencia federal del Brasil en la esfera de la reforma administrativa desde el punto de vista de la estrategia de cambio en que se basó la reforma. En primer lugar, porque hasta ahora no se utilizó ese criterio. Las críticas y los análisis de las reformas dignos de examen se han preocupado del contenido de las reformas, de su teleología, y no de la estrategia para proyectarlas e implantarlas. En segundo lugar, porque si bien se observa que muchas veces los obstáculos a las reformas existen con anterioridad, en otros casos, son funciones de la estrategia adoptada. En efecto, es teóricamente verosímil y empíricamente demostrable que el potencial impeditivo de los obstáculos varía con la estrategia, es decir, que determinadas estrategias tienden a reforzar el efecto paralizante de los obstáculos, en tanto que otras tienden a debilitarlo. Finalmente, se justifica el criterio de la estrategia porque después de tantos años de experiencia reformista, los técnicos de mayor categoría de la administración pública conocen suficientemente los aspectos teleológicos de la reforma, el diagnóstico de las deficiencias y necesidades, la formulación de soluciones, etc. ¿Quién se opone al descongestionamiento de la Presidencia de la República? ¿Quién desconoce la necesidad de descentralizar el mecanismo administrativo? ¿Quién ignora la necesidad de institucionalizar las actividades de planificación al nivel ministerial? ¿Quién rechaza la mejor de las tendencias cual es la de convertir el presupuesto en un instrumento de programación económico-financiera? ¿Quién discute la necesidad imprescindible del control sustancial, en lugar del control meramente legal o formal, de la ejecución presupuestaria? Por este motivo las soluciones son cada vez menos controvertibles, en tanto que el problema de cómo desencadenar la reforma - problema estratégico - se vuelve crucial. En realidad, es posible que el drama del subdesarrollo consista menos en el desconocimiento de las soluciones adecuadas que en el de concebir y dinamizar las estrategias que transformen en realidades algunas de esas soluciones.

Cabe hacer notar que, aunque la mayoría de las veces las reformas han sucumbido ya en la etapa legislativa, cuando los obstáculos son casi insalvables,^{4/} las que han sido aprobadas por el poder legislativo o dictadas sin su aprobación también han fracasado. Es decir, la estrategia de la reforma administrativa, objeto del presente artículo, no ha conseguido superar los obstáculos a la implantación de las medidas.

A este respecto, las cuestiones fundamentales son: ¿por qué, incluso cuando las reformas han sido aprobadas, o también, independientemente de la aprobación legislativa (como en los períodos dictatoriales), la implantación de las reformas no logró los objetivos de ésta? ¿Qué significa, desde el punto de vista de la estrategia de cambio, el retroceso progresivo que viene destruyendo tantas conquistas positivas de reforma desde la vuelta del país al sistema democrático en 1946? ¿Qué variantes de orden estratégico podrían aplicarse para minimizar la contrarreforma?

Elementos fundamentales de un modelo de estrategia

De toda estrategia de cambio puede abstraerse un modelo que puede reducirse analíticamente a tres elementos básicos: uno valorativo o ideológico, uno sustantivo y uno operativo. El primero corresponde a las premisas, creencias, prioridades, actitudes y valores que fundamentan lo que se podría llamar la filosofía de cambio de los agentes de la reforma. La afirmación: "Fulano todavía está en la posdcorbiana", por ejemplo, es una caracterización, aunque simplista, cuando no apresurada o malintencionada, de la ideología administrativa de esa persona. Lo que se quiere decir es en definitiva que aquel individuo atribuye a la organización formalista un poder excesivamente condicionante que realmente no posee. Distinta es la ideología de los adscritos a la corriente de las relaciones humanas, para quienes la acción

^{4/} En "A Reforma Administrativa Brasileira", 1963, capítulos I a III, se hace un análisis excelente de las vicisitudes de las reformas administrativas en la etapa legislativa. En Kleber Nascimento, "Classificação de cargos no Brasil", 1962, pp. 56 a 63, se exponen los tropiezos del actual plan de clasificación de cargos en su tramitación en el Congreso.

estratégica debe concentrarse en variables de organización informal.^{5/} Aunque no siempre aparecen expresados en los documentos de reforma, estos valores del agente de cambio se reflejan en definitiva en la estrategia, en calidad de elemento valorativo o ideológico.

El elemento sustantivo corresponde al contenido de la estrategia, tal como se lo ha formulado en los proyectos de reforma. Si las medidas propuestas surgen de la propia experiencia del sistema que es objeto del cambio o de la de otros sistemas; si el análisis de los obstáculos a la reforma se reduce a las limitaciones de orden cognoscitivo (como la escasez de datos, informaciones, conocimientos, capacidad técnica) o si considera además las limitaciones de orden valorativo (como la resistencia a comprometerse en términos de plazos y fechas, el personalismo, el "bom-mocismo",* las desconfianzas, las prevenciones); si la reforma es global o gradual, a largo, medio o corto plazo - son diferencias de contenido, que afectan a la estrategia y deben, por tanto, considerarse en la evaluación de ésta.

El elemento operativo o de comportamiento corresponde a las formas de acción de los agentes de cambio en el proceso de reforma. Puede observarse este elemento cuando una estrategia entra en ejecución, pero es posible identificar sus tendencias desde la etapa de proyección de la reforma. Que las comunicaciones fluyan bilateralmente entre el grupo de reforma y los demás agentes del sistema administrativo, o solamente desde aquéllos hacia éstos; que la acción reformista incida sólo en los aspectos formales del sistema o que se extienda a los aspectos informales; que el poder reformador

5/ También los apologistas del "elemento humano" se exceden al argumentar que la motivación excusa a la organización. La filosofía de las relaciones humanas está experimentando una profunda revisión en los Estados Unidos (hecho del que no se han percatado muchos "importadores" brasileños) para corregir varias de sus deficiencias, entre las que se destacan: 1) la tendencia a subordinar los objetivos organizacionales a intereses de grupos; 2) el estímulo a la autodefensa de las jefaturas mediante la transferencia de responsabilidades indelegables al grupo (en nombre del "liderazgo democrático"); 3) la ilusión de que felicidad y racionalidad son totalmente conciliables, y, la que tal vez sea la más grave, 4) el descrédito que deriva de la indiferenciación entre señuelo y ciencia.

*/ La expresión portuguesa "bom-mocismo", propia del Brasil, denota una actitud complaciente ante las faltas de los demás.

tienda a aislarse, de modo que el "grupito" (porque así pasa a ser llamado) de reforma se aisle progresivamente del liderazgo del sistema, o que tienda a la irradiación incorporando gradualmente capas importantes de ese liderazgo - son diferencias operacionales importantes cuya consideración no puede faltar en la evaluación de una estrategia.

Obsérvese que estos tres elementos de cualquier modelo de estrategia de cambio - valor, contenido y acción - no se distinguen unos de otros en la realidad objetiva. Esta diferenciación es defendible sólo en abstracto, para fines de análisis teórico. En verdad, la importancia de los tres componentes en la caracterización de un modelo de estrategia de cambio no es igual. El aspecto valorativo o ideológico precede y condiciona a los otros dos. Más precisamente, la escala de valores de los agentes de cambio condiciona definitivamente su percepción de lo que debe hacerse (componente sustantivo: contenido) y de cómo debe ser hecho (componente operativo: acción). El orden inverso de condicionamiento - de la acción hacia el valor - es insostenible. De allí la importancia de concentrar el análisis de la estrategia de la reforma en el componente valorativo o ideológico de esa estrategia, comparándolo con las características de comportamiento típicas del sistema que es objeto del cambio.

El modelo estratégico de las reformas administrativas brasileñas

Un análisis de la experiencia en materia de reforma brasileña administrativa en la esfera federal permite inferir que las estrategias en que se basaron las reformas no difieren sustancialmente unas de otras. En cierto modo, puede decirse que no ha habido estrategia, sino que a lo largo de la historia reformista ha prevalecido un determinado modelo estratégico. Esto se infiere de ciertas regularidades sistemáticas comunes no sólo a reformas en esferas distintas, como personal y presupuesto, sino también a esfuerzos en una misma esfera, como la clasificación de cargos. De ser válida esta premisa, (lo que se intentará demostrar en el presente artículo), la identificación y definición de las características de ese modelo estratégico tienen la mayor importancia teórica y práctica, porque sólo entonces será posible evaluar el grado de adecuación estratégica de las reformas a los rasgos predominantes del comportamiento de la burocracia brasileña.

/Sobre la

Sobre la base de los componentes fundamentales de cualquier modelo de estrategia - valor, contenido y acción - anteriormente analizados, puede elaborarse un modelo teórico de la estrategia de cambio que ha orientado la experiencia reformista brasileña. Puede trazarse el modelo estratégico de las reformas administrativas brasileñas, de la siguiente forma:

Componente operativo: acción

Foco de acción: elementos formales

Estilo de influencia: la imposición

Dinámica de poder: el aislamiento

Componente sustantivo: contenido

Objetivo del cambio: globalista-inmediatista

Orientación del diagnóstico: cognoscitivismo

Componente ideológico: valor

Estrategia y requisitos previos de comportamiento

Estrategia y orientación procesalista.

En las páginas siguientes se analizará cada uno de estos componentes a la luz de la experiencia brasileña, en un esfuerzo de validación empírica del modelo.

Componente operativo: acción

Cabe destacar tres de los diversos elementos del componente operativo o de comportamiento: el foco de acción estratégica, el estilo de influencia que utilizan los agentes de cambio y la dinámica del poder entre los agentes de cambio y los jefes del sistema objeto de reforma.

Foco de acción: elementos formales

La acción de la reforma ha influido casi exclusivamente sobre los elementos formales del sistema. En el campo de la administración de material, por ejemplo, gran parte de los esfuerzos reformistas (después de un período de notables aportes) se limitó a la preparación de organigramas. Es así como, en 1938, la División de Material del DASP absorbió las atribuciones de la Comisión Permanente de Normalización, que fue suprimida. En 1940 la Comisión Central de Compras ^{6/} fue sustituida por el Departamento Federal de Compras.^{7/} En 1941, los laboratorios de ensayos, que formaban parte de

^{6/} Decreto Ley N° 579 de 30 de julio de 1938, Colección de Leyes del Brasil.

^{7/} Decreto Ley N° 2206 de 20 de mayo de 1940, Colección de Leyes del Brasil.

la antigua Comisión Central de Compras, pasaron a depender del Instituto Nacional de Tecnología.^{8/} Dos años más tarde, en 1943, los laboratorios fueron retirados de aquel Instituto, y pasaron a formar parte de la estructura del Departamento Federal de Compras.^{9/} También en 1943, fue creado el Consejo de Administración de Material como órgano coordinador central.^{10/} Finalmente, en 1945, la División de Material del DASP y el Consejo de Administración de Material pasaron a depender del Departamento Federal de Compras.^{11/} Varias de estas estructuraciones y reestructuraciones, fueron, en último término, simples cambios de nombre, que aumentaban o reducían la situación orgánica de las dependencias, pero no introducían modificaciones importantes en el sistema de materiales. En algunos casos se pensó obtener mayor coordinación de las actividades del sistema mediante la subordinación de un organismo a otro, o mediante la redistribución de las atribuciones de la reforma de un organismo a otro. El aspecto formal-normativo de las reformas ha sido bien caracterizado por el lenguaje típico de algunos proyectos de reforma, como por ejemplo:

"Sin perjuicio de sus atribuciones, el Instituto Nacional de Tecnología del Ministerio del Trabajo, Industria y Comercio, y los laboratorios de ensayos y análisis existentes en la Administración Federal cooperarán con los organismos de material ...".^{12/} Esta disposición se tradujo pocas veces en realidad, ya que el poder condicionante de la organización formal, fue siempre insuficiente para conseguir los fines deseados, principalmente después de superada la dictadura.

También en la esfera de la clasificación de cargos el foco de la acción estratégica de las reformas fue el aspecto formal. De los intentos por establecer un sistema de clasificación de cargos, que se remontan a

-
- 8/ Decreto Ley N° 1184, de 1° de abril de 1941, Colección de Leyes del Brasil.
- 9/ Decreto Ley N° 5984, de 10 de noviembre de 1943, Colección de Leyes del Brasil.
- 10/ Decreto Ley N° 5715, de 31 de julio de 1943, Colección de Leyes del Brasil.
- 11/ Decreto Ley N° 8823-A, de 7 de diciembre de 1945, Colección de Leyes del Brasil.
- 12/ Artículo 12 del Decreto Ley N° 11101, de 11 de diciembre de 1942.

1907,^{13/} solamente dos lograron superar la barrera legislativa: la Ley de Reorganización de 1936, que propició un primer sistema de clasificación, y la Ley N° 3780, del 12 de julio de 1960, que estableció el sistema actual. En esta esfera la frustración ha sido aun mayor que en otras. Aunque con la Ley de Reorganización se lograron algunas conquistas notables, se perdieron a través de los años por falta de continuidad en la revisión y actualización del esquema de clasificación. En lo que se refiere al plano actual, las consecuencias han sido más desastrosas que favorables para la administración federal. Hay un divorcio total entre lo que se pensó hacer y lo que se está haciendo. Los criterios de estructuración se distancian por completo de los criterios de elaboración del plan. No se ha prestado atención alguna al adiestramiento como recurso para capacitar a quien ocupará un cargo. También en esta materia la reforma limitó su acción a los elementos formales, como la adecuación de las especificaciones de clase, la distinción entre el cargo y el eventual ocupante, las líneas de nombramientos y ascenso bien definidas entre las series de clases y dentro de ellas, etc.

En la esfera de la organización y métodos, en que se clasifican los proyectos generalmente llamados de "reforma administrativa", la acción reformista no escapa a la regla, concentrándose en los aspectos meramente formales. Los principios clásicos del alcance del control y de la homogeneidad han orientado los proyectos de reforma administrativa, desde el primero, en 1953, hasta el de la reforma de Amaral Peixoto. Esas reformas se basan en la premisa de que los mecanismos estructurales de la burocracia funcionarán con mayor eficiencia si facilitan el proceso administrativo en lugar de destruirlo. De esta forma, se definen nuevamente, las líneas de autoridad y responsabilidad, se subdividen o fusionan los organismos para atender al principio de homogeneidad, y se reduce la cantidad de subordinados directos de una jefatura respetando el principio de alcance del control.

^{13/} La historia de los intentos de establecer un sistema de clasificación de cargos en la administración pública federal ha sido expuesta en detalle por el autor en Classificação de Cargos no Brasil, op. cit.

A esta altura cabe formular algunas preguntas: ¿será el congestionamiento de la Presidencia de la República predominantemente un problema de comportamiento o estructural? ¿Será la descentralización administrativa un problema de saber delegar o de querer delegar responsabilidades y querer aceptar esta delegación? ¿Qué parte de la racionalidad de las reorganizaciones formales choca con los comportamientos que no son racionales?

Estilo de influencia: la imposición

El estilo de influencia utilizado para implantar las medidas reformistas, se basó en un proceso de imposición, en lugar de uno de internalización.^{14/} El primero se caracteriza por ser predominantemente obligatorio, y sus soluciones son presentadas en forma definitiva, perfectas y acabadas, dejando poca o ninguna flexibilidad para realizar acciones alternativas ante condiciones inesperadas. El otro se caracteriza por ser eminentemente sugestivo y exploratorio, y sus soluciones se presentan como puntos de partida que van modificándose con la evolución de la reforma, con las adaptaciones que la realidad requiere. Con todo, la distinción crítica entre los dos procesos es que solamente el de internalización conduce a una reorganización en que el individuo puede percibir las relaciones que existen entre los medios utilizados en el cambio y los objetivos que éste se propone, porque comprende los aspectos valorativos (actitudes, hábitos) que obstaculizan el cambio, al revés del proceso de imposición, que se limita a los aspectos cognoscitivos (falta de competencia técnica, deficiencia de informaciones).

La importancia de esta distinción se hace discutible al comparar las condiciones necesarias a la continuidad de los cambios fomentados por los dos procesos. En el caso del proceso de imposición de influencia, la mantención del cambio requiere un control permanente de parte de los agentes de la reforma, lo que no sucede cuando el sistema objeto de cambio internaliza los valores de la reforma. La experiencia federal en materia de

^{14/} Esta distinción corresponde a dos de las tres formas de influencia social (compliance, identification e internalization), desarrolladas por Herbert C. Kelman en "Process of Opinion Change", The Public Opinion Quarterly, XXV, N° 1 (Primavera 1961), pp. 57 a 81.

reforma administrativa ^{15/} revela claramente la necesidad constante - y, durante largos períodos, el ejercicio efectivo - de un control permanente de los cambios realizados para asegurar su continuidad. Esto se aplica aún más en las reformas introducidas durante períodos de excepción. Se recordará que tan pronto se redujo el poder de control de los agentes de cambio con el regreso del país a la democracia, la reforma inició una marcha atrás que prosigue aún hoy. La mayoría de las conquistas logradas mediante un proceso de imposición de influencia comenzó a desvanecerse gradualmente. El proceso no logró internalizar en el sistema objeto de cambio los valores que sustentarian y proseguirían la reforma. La distinción entre el proceso de imposición y el de internalización es útil, pues, para comprender cómo y por qué el movimiento de reforma administrativa del Brasil obtuvo sus mayores conquistas en condiciones políticas de excepción y sufrió los más graves reveses después de la restauración del régimen democrático.

La situación política actual revive la importancia de este punto, ya que el administrador público dispone en este momento de condiciones especiales de poder que le permiten utilizar nuevamente el proceso de imposición de influencia como instrumento de su estrategia de cambio. Son muchas las pruebas de este poder, destacándose la administración del impuesto a la renta y la preponderancia del Ministerio de Planificación. En ambos casos se dispone de instrumentos excepcionales para el cumplimiento de las directrices y medidas reformistas. Con todo, por mucho que a veces sea indispensable recurrir al proceso de imposición de influencia, incluso para la misma sobrevivencia del régimen, es fundamental que la reforma de hoy se depure en lo posible de las semillas de la contrarreforma del futuro. De ahí el gran dilema del administrador público brasileño en la actualidad: disponer de un proceso de influencia cuyo uso se reduzca a lo imprescindible

^{15/} El lector se habrá dado cuenta de que, para los fines de este artículo, la expresión "reforma administrativa" no se refiere sólo a las grandes reformas estructurales que se intentaron a partir de 1953. Por el contrario, la expresión tiene un sentido amplio, incluyendo cualquier tentativa de cambios importantes en la Administración Pública y especialmente a las que dependían de aprobación legislativa porque alteraban criterios básicos de operación, derechos y relaciones de autoridad.

para no comprometer las conquistas hoy logradas. De ahí la paradoja de la racionalidad de un régimen de fuerza: minimizar el uso del proceso de imposición y utilizar al máximo el proceso de internalización, en el sentido de anestesiar por anticipado los revanchismos que destruyan indiscriminadamente tanto las conquistas positivas de las reformas como aquellas que resultan desacertadas en la práctica. De ahí la complejidad infinitamente mayor de la labor encargada al nuevo Presidente, a quien ya no cabrá más la tarea relativamente simple de una estrategia de revolución sino la de una estrategia de delegación, no a los grupos de individuos que lo antecedieron, sino delegación de responsabilidades a círculos cada vez más amplios de jefes de la administración pública, delegación que expanda el poder reformador por el crecimiento y calificación del grupo de reforma, delegación que utilice los valores de la reforma (y no sus agentes) como instrumento básico de la continuidad de los cambios pretendidos. El costo social y financiero de la contrarreforma que minó la obra del DASP es incalculable. Si bien en esa obra había aspectos inadecuados, la contrarreforma no intentó discernir entre los aspectos funcionales y los que no lo eran, sino que apuntó contra todos, indiscriminadamente. Esto es lo que se puede evitar con la renuncia, en lo posible, al proceso más fácil - el de imposición - y usando al máximo el proceso de internalización.

Dinámica de poder: el aislamiento

En cuanto a la dinámica de poder entre los agentes de cambio ^{16/} y los jefes del sistema objeto de reforma, la estrategia se ha caracterizado por un estilo aislacionista en lugar de uno de admisión selectiva. ^{17/} Es

^{16/} Las expresiones "agentes de cambio", "agentes de reforma" y "grupo de reforma" se usan en forma intercambiable a lo largo del presente artículo, y se refieren al grupo de individuos formalmente responsables de la concepción de determinada reforma.

^{17/} Se ha empleado la expresión "admisión selectiva" para reemplazar la expresión inglesa co-optation, que se refiere al proceso de garantizar o ampliar la aceptación de determinado grupo, idea u organización mediante la incorporación de individuos reconocidamente influyentes (cualquiera que sea la base de la influencia) en el sistema objeto de cambio a la estructura dirigente de los agentes de cambio. Esta estrategia fue utilizada intencionalmente en la experiencia de la Tennessee Valley Authority en los Estados Unidos, y teorizada magistralmente por Philip Selzrick en su TVA and the Grass Roots - A Study in the Sociology of Formal Organization, Berkeley, University of California Press, 1949.

decir, el grupo de reforma no se amplía numéricamente ^{18/} a medida que la reforma se desencadena, sino que se aísla de los demás agentes del sistema. De este modo, en vez de ganar para el proceso reformista, gradualmente, a estratos cada vez mayores de los dirigentes de la administración pública, el grupo de reforma actúa como si estuviera defendiendo "su" reforma, engendrando la indiferencia, si no el antagonismo, de jefes y asesores de todos los niveles. La estrategia ha ignorado quién dirige realmente la burocracia (la jefatura actual) y quién puede dirigirla (el líder potencial). Eso explica muchos de los fracasos en las tentativas de implantarlo que aparece como cristalinamente lógico en el papel.

El estilo aislacionista de la dinámica de poder entre los agentes de cambio y los jefes del sistema se agrava más aun cuando no sólo el número, sino también la composición del grupo de reforma no cambia significativamente a lo largo de la historia de las reformas. Esto tiende a perjudicar en tal forma la acción de estos agentes que, muchas veces, sus proposiciones pasan a ser combatidas y desvirtuadas tan sólo por ser obra de ellos, independientemente del grado de racionalidad que esas proposiciones encierren. La gravedad de este fenómeno se desprende del hecho de que, en general, esos agentes son los elementos más capaces, desde el punto de vista de la experiencia y la formación profesional, para orientar las reformas de la administración pública. Podría y debería evitarse la pérdida de prestigio de los jefes del sistema mediante la adopción de estrategias diferentes.

Componente sustantivo: contenido

Dentro de los elementos de este componente se destacan: el objetivo del cambio entendido como una combinación de la amplitud o alcance de la reforma y su perspectiva temporal; y el diagnóstico que se ha hecho de los obstáculos es decir, la posición del grupo de reforma con respecto a la determinación de los obstáculos al cambio. Estos dos elementos condicionan profundamente el contenido de una estrategia de reforma.

^{18/} Tal ampliación no tiene que ser necesariamente formal, por la designación oficial de nuevos elementos para el grupo de reforma, sino informal (pero no por eso menos efectiva), por la participación lo más activa posible de esos nuevos elementos desde la fase de proyección de la reforma.

Objetivo del cambio: globalista-inmediatista

En cuanto a su amplitud o alcance, una reforma puede ser parcial (en varios grados de parcialidad) o global. En cuanto a su perspectiva temporal la reforma será inmediatista, a medio o a largo plazo.

La experiencia brasileña se ha caracterizado por un globalismo-inmediatista en que se pretende hacer "todo de una vez". Es una tendencia que ha tenido desde el comienzo, porque ya en 1931 se atribuyó a la recién creada Comisión Central de Compras la responsabilidad "de adquirir y distribuir todos los artículos necesarios a la administración pública, correspondiéndole además estudiar los mercados, examinar la naturaleza, calidad y resistencia del material que se habrá de comprar y resolver los problemas relativos a la simplificación, normalización, especificación, examen tecnológico y control de la conservación y el consumo de materiales".^{19/} Es así como, en lugar de un objetivo gradualista, mediante el cual el sistema asumiría paulatinamente la responsabilidad de las compras para toda la administración pública, la Comisión extendió su jurisdicción a todos los materiales para todos los ministerios de una sola vez. No cabe duda de que el objetivo de cambio adoptado perjudicó el proceso de reforma. Como observa un estudio de la experiencia brasileña: "Pese a que la Comisión Central de Compras no tenía restricciones, luego se hizo evidente que era incapaz de desempeñar todas sus responsabilidades debido al volumen de trabajo; la rapidez en el procesamiento de las adquisiciones se transformó en el criterio básico de trabajo. Se determinaban los precios sin hacer una tasación; los abastecedores se dieron cuenta en poco tiempo de esta situación, dando lugar al retorno de las prácticas de fijación de precios que predominaban antes de 1930. Estas prácticas reforzaron la incomprensión reinante con respecto a la centralización de compras generando un considerable antagonismo contra la Comisión."^{20/}

^{19/} Joao Saldanha da Gama e Silva y Daisy Florie Passarinho Pereira, "El sistema de Organos Auxiliares y de Personal en la Administración Brasileña", Seminario Internacional sobre Organización, Dirección y Funcionamiento de los Servicios Auxiliares y Organos de Estado Mayor (Personal), Serie C, Tema 1 (Rio de Janeiro, Fundación Getulio Vargas y UNESCO, 1952), pp. 30 y 31.

^{20/} Gilbert B. Siegel, "The Vicissitudes of Government Reform in Brazil: A Study of the DASP" (disertación de doctorado presentada a la Universidad de Pittsburgh, 1964), pp. 62 y 63.

La tendencia en materia de clasificación de cargos no ha sido distinta. El plan actual aprobado en 1960 establecía un período de sólo dos años para su pleno establecimiento. Este proceso todavía no termina.

Es necesario recordar a quienes no estén de acuerdo con esta afirmación que la distinción entre encasillamiento y readaptación es completamente artificial, ya que el desvío de funciones es uno de los fenómenos de mayor incidencia en la administración pública federal. Por tanto, no tiene sentido ver en el encasillamiento sólo la implantación del nuevo sistema. Debe considerarse la readaptación, que todavía se demorará varios años, como la etapa final de la implantación del plan. El plazo excesivamente corto ha originado sucesivas prórrogas, con profundas consecuencias para el concepto de la clasificación de cargos en base a las atribuciones y responsabilidades.

El síntoma más deplorable del globalismo-inmediatista del plan, sin embargo, fue su extensión a los organismos autónomos, entidades para-estatales, como los ferrocarriles y los servicios portuarios y marítimos administrados por la Unión sobre bases autónomas.^{21/} Tal medida duplicó, por lo menos, el volumen de trabajo necesario para implantar el sistema. Ahora bien, carente de personal capacitado en cantidad suficiente incluso para ocuparse de los problemas de administración directa, el DASP no logró salvar las apariencias, ni con la inclusión de cargos de administración indirecta. Perdiendo el control de la aplicación de los criterios de encasillamiento, el organismo central no ha podido evitar la confusión, el descontento y el descrédito total del concepto de la clasificación de cargos. En realidad, el plan ha servido para prestar sanción legal a los viejos privilegios personales y para abrir camino a nuevas confabulaciones, como los desvíos de funciones forjados para obtener encasillamientos especiales.

La estrategia de la lucha por implantar el sistema de mérito presenta características idénticas a las de las reformas en las demás esferas. Incluso disponiendo que el mérito sea la condición del ingreso a toda la

^{21/} Art. 56 de la Ley N° 3780, de 12 de julio de 1960.

administración pública, la Constitución de 1934 no asignó la responsabilidad de implantar este principio a ningún órgano específico. Es así como hasta 1936 la disposición constitucional fue letra muerta. El globalismo-inmediatista prevaleció otra vez hasta 1936, cuando el Consejo Federal de la Administración Pública centralizó los concursos para todos los cargos de carrera.^{22/} Con todo, debido principalmente a la falta de personal y a la forma colegiada, el Consejo llamó sólo a 12 concursos, tres en 1937 y nueve en 1938, año en que dejó de existir.^{23/} Pese a que los recursos humanos de la administración pública eran demasiado limitados para lanzar un ataque frontal contra los vicios del pasado, el grupo de reforma insistió en el objetivo globalista. La Constitución de 1937 condicionaba el ingreso a todos los cargos de carrera de toda la administración pública al sistema de concursos. La División de Selección y Perfeccionamiento del DASP tenía en 1938 jurisdicción sobre todos los cargos dependientes del poder ejecutivo en todo el territorio nacional. En todas las leyes subsiguientes se ha reiterado el concurso como única forma de ingreso a todos los cargos con que se inicia la carrera.^{24/} Esos primeros intentos de introducir el sistema de méritos integralmente y en el menor espacio de tiempo constituyen un ejemplo de lo que Albert O. Hirschman denomina "the motivation - outruns - understanding style of problem-solving", que se caracteriza por la insistencia en

^{22/} Beatriz M.S. Wahrlich, Administración de Personal - Principios y Técnicas (Río de Janeiro, Fundación Getulio Vargas, 1964), p. 24.

^{23/} Ministro Extraordinario de Reforma Administrativa, Normas para la Preservación y Mejoramiento del Sistema de Mérito, Río de Janeiro, julio de 1963, p. 4 (mimeografiado).

^{24/} Decreto Ley N° 1713, de 10 de octubre de 1939, Art. 13, inciso VII, y Art. 17 apartado b); Decreto Ley N° 1909 de 26 de diciembre de 1939; Constitución Federal de 1946, Art. 186; Ley N° 1584, de 27 de marzo de 1952, que aplicó el sistema de mérito a los organismos autónomos; Ley N° 1711, de 28 de octubre de 1952, Art. 18; Ley N° 3780, de 12 de julio de 1960, Arts. 53 y 55 que centralizan en el DASP la ejecución de los concursos para todos los organismos autónomos, duplicando así la carga de trabajo de la División de Selección y Perfeccionamiento; y la Ley N° 3807, de 26 de agosto de 1960.

soluciones completas, cabales, definitivas y rápidas.^{25/} Evidencian el globalismo de la estrategia de las reformas para introducir el sistema de mérito en las declaraciones un grupo de trabajo que recientemente examinó el asunto:

"De todo esto (la legislación pertinente) se concluye que es clara e incluso enfática, la legislación federal que impone la realización de pruebas públicas competitivas para todos los cargos existentes en la administración federal y en los organismos autónomos, y que centraliza en el DASP la autoridad y la responsabilidad de la realización de todos estos concursos."^{26/}

El análisis del globalismo que ha caracterizado la estrategia de las reformas para introducir el sistema de mérito puede parecer exagerado. Algunos podrían preguntar, contraargumentando: ¿en fin de cuentas, no es lógico y natural que las reformas administrativas sean globales? No, según la experiencia que sirvió de modelo a las reformas administrativas brasileñas, la experiencia norteamericana. Por el contrario, en ese país la reforma fue un ejemplo de gradualismo. El estudioso más distinguido de la historia de la administración pública de los Estados Unidos, Paul Van Riper, señala:

"La ley (la Ley Pendleton, que estableció el sistema de mérito) en sí, sólo estableció el sistema de mérito respecto de poco más del 10 % de los cargos de la administración pública federal, principalmente cargos auxiliares de administración en Washington y de reparticiones postales y aduaneras con cincuenta o más funcionarios ..."^{27/}

^{25/} Albert O. Hirschman, Journeys Toward Progress, (Nueva York 1963) p. 238.

^{26/} Ministro Extraordinario de Reforma Administrativa, Normas para la preservación y mejoramiento del sistema de mérito, op. cit., p. 8.

^{27/} Paul Van Riper, History of the United States Civil Service, Evanston, Illinois, 1958, p. 105. Traducción del autor del artículo.

Cabe señalar que el gradualismo de la reforma norteamericana no se debió al poder legislativo, sino que era parte esencial de la ideología de cambio de los agentes de la reforma. Es notable la demostración de realismo en el testimonio del líder de la reforma, Dorman B. Eaton, ante el comité escogido del Senado para el estudio de las diversas ramas de la administración pública, el 13 de enero de 1881. Explicando su posición con respecto al grado de jurisdicción de la ley, Eaton señaló:

"Otra observación que deseo hacer es que, en mi opinión, no debe aprobarse ninguna ley que exija la aplicación de este sistema de concursos a la totalidad de la administración pública de una vez, ni incluso a toda aquella parte a la cual (el sistema) es legítimamente aplicable, según mi definición. Sería absolutamente excesivo ... Debemos desarrollar el mecanismo. Al reunir nuevos hombres y experimentar por primera vez un nuevo sistema, nos marginaríamos y nos desintegraríamos completamente siuviésemos que ampliarlo a todo el sistema inmediatamente."^{28/}

Sin duda, ni la percepción de Eaton ni su comprensión del problema sufrieron distorsiones por su decidida posición en favor de implantar el sistema del mérito en forma completa y definitiva en la administración pública norteamericana. Gracias a esto - y la lección es actualmente válida para muchos países en desarrollo - la expansión del sistema de méritos se hizo gradual pero firmemente, como revela el siguiente cuadro:^{29/}

^{28/} Congreso de los Estados Unidos, Informe N° 872 del Senado, pp. 19 y 20, nota 3, tal como se la cita en Van Riper, op. cit., p. 105, nota 15.

^{29/} Este cuadro es una condensación, hecha por el autor, de datos publicados en los informes anuales de la comisión de administración pública de los Estados Unidos, como los presentó Glen O. Stahl, en Public Personnel Administration, Nueva York, 5a. edición, 1962, p. 44.

GOBIERNO FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

Año	Nº de cargos (Poder Ejecutivo)	Nº de cargos con el sistema de mérito	Porcentaje
1884	131 208	13 780	10.50
1900	208 000	94 893	45.62
1914	435 000	292 460	67.23
1930	580 494	462 083	79.60
1940	1 014 117	726 827	71.67
1950	1 934 040	1 641 876	84.89
1955	2 371 405	1 991 506	83.98
1960	2 398 705	2 050 939	85.50

En la esfera de organización y métodos, el globalismo-inmediatista de la estrategia reformista brasileña se reveló desde la creación de las antiguas comisiones de eficiencia, las que, al acumular las actividades de organización a las de personal prácticamente nada pudieron hacer respecto de las primeras. Incluso después de la creación del DASP, las nuevas comisiones de eficiencia persistieron en el error, con lo que nuevamente no contribuyeron a las actividades de organización y métodos. Dos autores del DASP, procurando justificar los defectos de las comisiones, observan:

"Es que esos órganos se vieron abrumados por el exceso de trabajo relativo a cuestiones de personal, como: formulación de proposiciones de ascenso, examen de los procesos de admisión, reducción y mejoramiento de los supernumerarios. Además, venía estableciéndose la práctica de encomendar a la Comisión otros asuntos extraños a su finalidad, ya que tenían mayor complejidad".^{30/}

^{30/} José Saldanha de Gama e Silva y Daisie Florie Passaningo Pereira, op. cit., pág. 47.

Finalmente, incluso cuando el DASP consiguió limitar a las comisiones de eficiencia las actividades de organización y métodos, el plan de trabajo elaborado para éstas era claramente globalista, porque abarcaba todos los sectores de la administración de medios: personal (desde el punto de vista de la eficiencia), material (equipos e instalaciones), recursos financieros, organización y métodos de trabajo, y relaciones de los órganos entre sí y con el público.^{31/} En fin, en una u otra forma, el globalismo-inmediatista ha sido característico de la estrategia de las reformas administrativas.

Orientación del diagnóstico: cognoscitivismo

Menos visible aún que el anterior, este elemento del componente sustantivo de la estrategia también se puede inferir del contenido de los proyectos de reforma. La determinación de los obstáculos es un proceso psicológico, que se produce en cualquier tentativa de cambio, más o menos consciente o explícitamente. En la concepción estratégica de una reforma, el agente de cambio concibe barreras a las modificaciones pretendidas. Esta concepción, sin embargo, varía de acuerdo con las percepciones de los agentes de cambio respecto de cuáles son los obstáculos fundamentales.

Pueden identificarse dos orientaciones distintas del diagnóstico respecto de la determinación de los obstáculos a una reforma: la orientación cognoscitivista y la orientación valorativista. En el primer caso, el diagnóstico del agente de cambio se concentra en problemas como la falta de datos, las limitaciones de competencia técnica, las legislaciones y reglamentos inadecuados, la inexistencia de normas e instrucciones, etc. En el segundo caso, el diagnóstico enfoca problemas como la falta de iniciativa, el desinterés, el "bonmocismo", la auto-defensa, la resistencia al compromiso en fechas y plazo, la comodidad, el personalismo, etc. Puede entenderse mejor la distinción entre cognoscitivismo y valoritivismo con el siguiente ejemplo, en el que los dos primeros diagnósticos reflejan una orientación cognoscitivista y los dos últimos una orientación valorativista:

^{31/} Servicio de Documentación del DASP, 1943, La División de Organización y Coordinación y sus actividades en 1942, pág. 85.

En general, la causa del atascamiento y la ineficacia de las organizaciones reside en:

- 1) una legislación inadecuada, una reglamentación superada, es decir, en la propia estructura de la organización. Es casi imposible que funcione en medio de una verdadera maraña de exigencias y controles innecesarios que multiplican y complican la rutina del trabajo;
- 2) el precario conocimiento técnicoprofesional del personal (con excepciones, claro) para desempeñar con la eficiencia necesaria los trabajos que le han sido encomendados;
- 3) la inercia generalizada, la falta de iniciativa, el rechazo de las responsabilidades (con excepciones, claro);
- 4) la subordinación de las necesidades y objetivos de la organización a los intereses personales de los funcionarios, como solución típica para el conflicto entre el individuo y la organización.

Estas dos orientaciones del diagnóstico condicionan profundamente la estrategia, porque, seleccionando los obstáculos que se han de vencer hacen que la acción reformista se concentre en uno u otro tipo de obstáculos. En la experiencia brasileña en materia de reforma ha prevalecido la orientación cognoscitivista, cuya principal premisa es que el sistema no cambia porque no sabe qué cambiar ni cómo hacerlo. No corresponde analizar en el presente artículo el contenido de los documentos y proyectos de reforma para demostrar el cognoscitivismo de la estrategia brasileña. No obstante, quien examine las exposiciones de motivos, las explicaciones y artículos sobre las reformas observará que las orientaciones del diagnóstico de los agentes de cambio hicieron resaltar los obstáculos de orden cognoscitivo y no prestaron atención a los de carácter valorativo. Cabe preguntar ¿es verdad que el sistema no cambia porque no sabe cambiar (cognoscitivismo), o es porque no quiere cambiar (valorativismo)? ¿Residen las causas principalmente en la falta de conocimientos apropiados (cognoscitivismo) o en la falta de actitudes apropiadas (valorativismo)? ¿Cuál de esas limitaciones tiene mayor potencial impeditivo, mayor poder obstructor?

/La importancia

La importancia de las orientaciones del diagnóstico del agente de cambio es crucial debido a su influencia no solamente sobre otros elementos de la estrategia, sino además, sobre la dinámica de los obstáculos a la reforma. Es decir, determinadas orientaciones diagnósticas provocan, o, por lo menos, refuerzan determinadas características estratégicas; además, determinadas orientaciones diagnósticas, por ignorar algunos obstáculos, pueden desencadenarlos y activarlos. La lucha por establecer el sistema de mérito en la administración pública federal se presta para ilustrar este punto. Al definir el sistema del mérito como "aquél en el que el ingreso a la administración pública depende de la competencia del candidato demostrada en concurso público", la subestimación de resistencias de orden valorativo estimuló determinadas características de la estrategia de reforma. El foco de acción, por ejemplo, se limitó al ingreso, a la función de selección, transformándose el concurso en un fin en sí mismo, en la redención del sistema de personal. Pero por graves que sean las críticas a la enfatización de los aspectos meramente formales de muchos concursos, cabe hacer notar que la concentración de recursos humanos y financieros en la selección se hace en detrimento de otros aspectos de la administración de personal, como la capacitación, que en las condiciones específicas del sistema educacional brasileño habrían tenido mucho mayor importancia para la profesionalización de la administración pública. La orientación cognoscitivista afectó directamente otros elementos de la estrategia. El objetivo del cambio, por ejemplo, no habría sido globalista si los agentes de cambio hubiesen evaluado en forma realista algunos obstáculos de orden valorativo. El globalismo irreal de la estrategia, ante la escasez de los recursos humanos y materiales para implantar la reforma, redundó, entre otras frustraciones, en el descrédito del sistema de mérito como idea central.

Un sistema de mérito parcial, pero respetado, es incomparablemente mejor que uno integral desacreditado.

/Finalmente (pese

Finalmente (pese a la subestimación de los obstáculos valorativos), desde el punto de vista de la actividad o inactividad de los obstáculos, la estrategia concentrada en la selección de personal desencadenó reacciones violentas en un contexto político en el que predomina el sistema de la clientela. En la medida en que la reforma procuró abiertamente sustraer a la administración pública de la función política de compensación electoral, muchos políticos reaccionaron contra el DASP, y después de 1945 aprovecharon la oportunidad y deformaron prácticamente el organismo de la reforma. Esos obstáculos habían permanecido latentes, o por lo menos habrían perdido mucha importancia, si el foco de acción de la estrategia (redefinido a la luz de una orientación valorativa del diagnóstico, y no a la de una cognoscitiva), hubiese sido la función de capacitación y no la de selección.^{32/} En efecto, si la definición del sistema

^{32/} No se deduzca de lo anterior una defensa de ciertas interpretaciones pretendidamente sociológicas que enaltecen la función política de la burocracia y condenan el "tecnicismo" de los reformistas que procuran cerrar las puertas de la administración pública al apadrinamiento. Este tipo de interpretaciones tiene algún fundamento en los contextos desarrollados, en que los criterios técnicos del sistema de mérito, abarcando hasta los más altos cargos de dirección, reducen bruscamente a veces la flexibilidad del sistema. Los ejemplos menos controvertidos son el servicio civil inglés y el norteamericano en la época del Presidente Eisenhower. En esas condiciones, el Ejecutivo puede sufrir una asfixia política para gobernar; de ahí, ciertas medidas de Eisenhower en esa esfera. Sin embargo, se la ha aplicado a los contextos subdesarrollados sobre la base de otras premisas: que siendo el sector privado incapaz de crear el volumen de empleo necesario para absorber porcentajes mínimos (desde el punto de vista de la estabilidad económica social) de la población activa, la administración pública, tanto como cuestión de responsabilidad social como por la propia supervivencia política del régimen, debe absorber esos contingentes desempleados independientemente de su calificación profesional. En el caso del Brasil, por ejemplo, esta tesis es, por lo menos, irresponsable y peligrosa. En primer lugar, porque no se basa en datos objetivos sobre el efecto de la industrialización en la economía brasileña, atribuyendo a la administración pública - por mala información - una responsabilidad que ya no tiene el mismo sentido que hace 20 años. En segundo lugar, porque al ignorar la diferencia muy importante entre paternalismo (propio de Vargas) y "spoils" (propio de Goulart) ofrece fundamentos para reforzar el sistema del apadrinamiento.

de mérito.

de mérito, el lugar de ser una copia indiscriminada de la experiencia norteamericana (y, de paso, de la etapa preliminar de esa experiencia, hacia 1883), hubiese pasado por lo que se podría llamar una reducción sociológica ^{33/} o, mejor todavía, por un proceso de imaginación sociológica, ^{34/} el foco de acción de la reforma habría sido la capacitación, no la selección. Para este efecto se definiría el sistema de mérito como "aquél en que el Estado ofrece al funcionario público toda la orientación, capacitación y perfeccionamiento necesarios para el desempeño eficiente de sus atribuciones, de modo que su permanencia en el cargo derive del mérito de su actuación". ¿Quién juzgaría que la primera definición tiene mayor valor que ésta? ¿Quién osaría defender una definición única del sistema de mérito? ¿Quién no concordaría en que una de las tareas cruciales del administrador en una situación de subdesarrollo es la concepción en una forma nueva, la reordenación y, a veces, el rechazo incluso de los instrumentos, definiciones, métodos y técnicas provenientes de sociedades hegemónicas?

Componente ideológico: valor

El componente valorativo o ideológico de las reformas es el más importante, pues, como se subrayó anteriormente, precede a los demás y los condiciona. En el examen de la ideología administrativa que fundamenta tanto la proyección como la ejecución de la reforma, dos proposiciones merecen atención especial: la de que la estrategia prevaleciente en la experiencia reformista brasileña está basada en requisitos previos de comportamiento, y la de que la estrategia presupone un condicionamiento de los fines por los medios, una orientación procesalista.

^{33/} Véase Guerreiro Ramos, A Redução Sociológica, Río de Janeiro, 2a edición, revisada, 1965, págs. 81 a 84.

^{34/} Véase Wright, Mills, A Imaginação Sociológica, Río de Janeiro, 1965.

Estrategia y requisitos previos de comportamiento. La noción de requisito previo es fundamental en los estudios de innovación planificada, en cualquier esfera de intervención científica, desde la Psicología hasta la Antropología Cultural. ¿Será viable la innovación sólo si se cumplen determinados requisitos previos que deben alcanzarse, o debe concebirse la estrategia de cambio de tal forma que sea independiente de los requisitos previos? En los estudios de desarrollo económico, esta cuestión se relaciona con las estrategias de desarrollo armónico, integrado, en oposición a las estrategias que consideran al desarrollo como una cadena de desequilibrios. Es sorprendente que los estudios de desarrollo administrativo no hayan utilizado aún la noción de requisito previo para explicar la filosofía de cambio que sirve de base a muchas estrategias de reforma, especialmente en las del mundo periférico. En el caso de la experiencia federal brasileña, la estrategia de reforma requiere el predominio en la burocracia de comportamientos racionales, que se aproximan al tipo de racionalidad burocrática desarrollado en el modelo de Max Weber.^{35/} Entre los ejemplos de manifestación de la racionalidad desarrollada por Weber podrían citarse la imparcialidad en el trato de las cuestiones administrativas; la neutralidad política, filosófica y religiosa como base del proceso de decisión; el anonimato, en lugar de la personalización, en el desempeño de la función pública; la utilización del tiempo de trabajo para objetivos de organización y no personales, etc. Ahora bien, en la medida en que dependa del predominio de estas conductas, en la medida en que éstas constituyan excepciones y no la regla de las orientaciones del comportamiento de la burocracia, la estrategia no encuentra resonancia en el comportamiento de esa burocracia. Obsérvese que el hecho de basarse en requisitos previos de comportamiento no basta para invalidar la estrategia:

^{35/} Puede estudiarse el modelo de burocracia de Weber en la excelente traducción inglesa de H.H. Gerth y C. Wright Mills: From Max Weber: Essays in Sociology, Nueva York, 1958, Cap. VII. La mejor recopilación de trabajos sobre la teoría burocrática de Weber es Reader In Bureaucracy, editado por Robert K. Merton, Ailsa P. Gray, Bárbara Hockey y Hanan, C. Selvin, Glencoe, 1952.

la invalidación se produce por la falta de esos requisitos previos en la burocracia y - más grave aún - por la omisión de medidas encaminadas a desarrollar en la burocracia el comportamiento del que depende la reforma.

Algunos ejemplos podrán esclarecer las relaciones entre estrategia de cambio y requisitos previos de comportamiento. El control presupuestario a posteriori, concebido como una forma de acelerar la dinámica administrativa de las compras perjudicó, la mayor parte de las veces, el funcionamiento de la burocracia. Para utilizar sus recursos presupuestarios íntegramente, evitando tenerlos aun al término del ejercicio, muchas reparticiones gubernamentales declararon haber recibido materiales sin que hubiera sido así en realidad. La justificación era el hecho de que el atraso sistemático de las autorizaciones presupuestarias para incurrir en gastos acortaba el año comercial, que sólo comenzaba efectivamente a partir de mayo. De este modo, la única manera de no paralizar el abastecimiento de la administración pública sería realizar las compras desde comienzos del año. Supuestamente, el control a posteriori permitiría eliminar los posibles abusos de esta maniobra. No fue ése el resultado sin embargo. Las componendas provocaron mucha corrupción, con el uso de recibos artificiales y la falsificación de materiales adquiridos para los fines del registro. La eficiencia del control a posteriori dependió, en consecuencia, de una orientación del comportamiento que no predomina en la burocracia. La eficiencia de la medida quedó en la intención; la ineficiencia caracterizó la ejecución.

La experiencia en materia de clasificación de cargos ofrece también muchos ejemplos de la distancia que hay entre la estrategia y los comportamientos de que depende. Como el DASP no dispone de personal calificado en cantidad suficiente para examinar en el terreno las situaciones de encasillamiento tiene que confiar en los organismos de personal de las reparticiones públicas para los datos que sirven para encasillar a los funcionarios. Como por otra parte, el encasillamiento se ha basado casi siempre en los títulos de los cargos y funciones anteriores al plan de clasificación actual (y no en base a deberes y responsabilidades efectivamente encomendados al funcionario), se ha realizado una maniobra que bien podría ser llamada "el truco de la adjetivación", que consiste en adjetivar el

/título de

título de una categoría en el sistema anterior, de modo que su titular sea encasillado en un nivel bastante más alto en el nuevo sistema. A medida que el DASP, apremiado por el volumen de trabajo y la insuficiencia de personal, efectúa el encasillamiento en base a las listas suministradas por las reparticiones, la maniobra surte efecto. Tal vez el ejemplo más escabroso sea el de la Administración del Puerto de Río de Janeiro. Aparte de las categorías de Médicos Portuarios y Dactilógrafos Portuarios (intento por escapar a la igualdad de trato con las categorías correspondientes de la Administración pública), se intentó hacer de los ascensoristas "técnicos en ascensión". El "Jornal do Brasil" informaba en esa época:^{36/}

"EL CAOS PORTUARIO: El Ministro de Transporte aprobó la reestructuración del personal del Puerto de Río de Janeiro, donde, entre otras curiosidades, se crearon cargos de "dactilógrafos portuarios" y simples ascensoristas se transformaron en "técnicos en ascensión", equiparándolos a los ingenieros de la administración pública."

Podrían buscarse muchos otros ejemplos en los demás sectores de la administración de medios. Bastará, sin embargo, concluir con el caso del supernumerario. Concebido como una forma de dar mayor flexibilidad al Ejecutivo en la administración de la cosa pública, el supernumerario, gracias a ciertas ventajas, como la mayor movilidad funcional, creció numéricamente hasta representar en 1960 aproximadamente dos tercios de la burocracia civil de la Unión. También en este caso la intención se perdió en la ineficiencia de la ejecución. La estrategia se basó en requisitos previos de comportamiento que no son características de la burocracia brasileña. Se verifica, en consecuencia, una tendencia del sistema en el sentido de rechazar los aspectos conflictivos con sus orientaciones predominantes (los aspectos funcionales) y a absorber aquellos compatibles con esas orientaciones (aspectos disfuncionales). A medida que esto se produce, la reforma tiende a perder sus características de instrumento de cambio, y a constituir por el contrario un instrumento de preservación y refuerzo de los privilegios del statu quo.

^{36/} Edición del 30 de diciembre de 1962, primer cuerpo, pág. 8.

Estrategia y orientación procesalista. La clasificación tradicional de las actividades de la administración pública en sustantivas (fines) y adjetivas (medios), propuesta por Willoughby en 1927,^{37/} marcó profundamente la concepción administrativa de los reformistas. Varias tendencias del movimiento de reforma parten de esa distinción. Sin embargo, hay dos puntos que tienen especial importancia para la crítica de la estrategia predominante en la experiencia brasileña. En primer lugar, el supuesto de que la administración eficiente de los medios (personal, material, etc.) es la primera condición para lograr los objetivos gubernamentales. Por lo tanto, la esfera de concentración de las reformas "debe" ser la de las actividades adjetivas, esto es, como decía Willoughby, la de las house keeping activities, puesto que condicionan directamente la eficiencia gubernamental. En segundo lugar, la premisa de que, puesto que las actividades de administración general (medios administrativos, como personal, material, etc.) son comunes a todas las reparticiones públicas, razones de orden técnico y económico aconsejan la centralización de esas actividades en un organismo central directamente subordinado al jefe de organización, es decir, en este caso, al Presidente de la República.

Entre las posibles consecuencias del primer punto - el condicionamiento del alcance de los fines por la eficiencia de los medios, que denominamos orientación procesalista - puede observarse una concentración máxima del esfuerzo reformista en las actividades - medio, en detrimento de los objetivos que, en verdad, justifican la existencia de la administración pública. Se produce exactamente el triunfo de la técnica sobre el objetivo o sea, el predominio de una orientación procesalista sobre una orientación finalista. Aunque sea imposible establecer científicamente una relación causal entre esa orientación procesalista de las reformas, de un lado, y la falta de objetividad que caracteriza el comportamiento del funcionario público brasileño, del otro, se puede conjeturar que la primera ha reforzado padrones de comportamiento y cultura que tienden a conferir mayor importancia a valores instrumentales (el proceso, la forma, la apariencia) que

^{37/} W.F. Willoughby, Principles of Public Administration, Baltimore, 1927.

a valores finales (el objetivo, el espíritu, la consecuencia), transformando las reformas, en agentes del statu quo y no de cambio. Obsérvese de paso que el concepto de orientación procesalista se relaciona con el de requisitos previos. En este caso, se tiende a ver los medios como requisitos previos para lograr los fines. Finalmente, cabe hacer notar que, además de concentrarnos en los medios, optamos por los inelásticos, como el personal, el material, etc., que aumentan el costo de la reforma y tienen menos efecto multiplicador sobre la dinámica de la administración pública, especialmente en un país subdesarrollado. Al concentrarnos en los medios habría sido más provechoso ocuparse de los elásticos, como la investigación, la planificación y la jefatura.

Entre las posibles consecuencias del segundo punto (centralización de las actividades - medio), se puede citar la atrofia de algunas de esas actividades (como las relativas a la conservación de edificios públicos) en beneficio de otras de las que el DASP habría debido ocuparse con prioridad, y la lucha sorda, contra el Ministerio de Hacienda, que al DASP, desgastó mucho en torno a la formulación del proyecto de presupuesto. Si la determinación de los obstáculos hubiese alcanzado no sólo a los obstáculos cognoscitivos, sino además a los valorativos, tal vez los reformistas habrían intentado perfeccionar el proceso presupuestario utilizando una estrategia diferente. En fin de cuentas, ¿no habría sido más adecuado procurar ese perfeccionamiento por medio del Ministerio de Hacienda en vez de contra éste? ¿Hasta qué punto fue racional estimular un obstáculo que podría haberse evitado, en bien de la reforma, sólo para "completar", con el presupuesto, la centralización de las actividades-medio? ¿Qué es más importante, el proceso o el objetivo?

Síntesis crítica: la triple inadecuación de la estrategia

En base a la premisa de que el componente valorativo o ideológico precede y condiciona a los demás, la crítica de la estrategia de reforma que ha prevalecido en la experiencia federal brasileña debe concentrarse en la ideología de las reformas. Esta ideología se compone de varios elementos - de los cuales dos, la dependencia del predominio de determinados padrones de comportamiento en la burocracia y la orientación procesalista - se analizaron al estudiar el modelo brasileño de estrategia de cambio.

/En cuanto

En cuanto al primero de esos elementos, la estrategia es triplemente inadecuada. En primer lugar, por depender de formas de conducta que no caracteriza a las orientaciones del comportamiento de la burocracia brasileña. Esas formas de conducta se asemejan al comportamiento del burócrata-ideal de Max Weber, caracterizándose por un alto grado de racionalidad funcional. La percepción del tiempo como un bien escaso y el sentido del compromiso expresados en fechas o plazos, por ejemplo, son actitudes imprescindibles a la implantación de esquemas de racionalización del trabajo y a la simplificación de rutinas y calendarios de compras. Estas actitudes son los requisitos previos de comportamiento, sin los cuales los elementos meramente formales de reforma - fluidogramas, cronogramas, esquemas tipo Pert - no llegan a materializar transformaciones, perdiéndose en un vacío de indiferencia o en una atmósfera de antagonismo. Por otra parte, percibir el tiempo como un bien escaso no basta, pues tanto puede indicar una preocupación por el mejor aprovechamiento del tiempo de trabajo en beneficio de la organización como en beneficio del individuo. Es el caso muy común de los individuos que nunca disponen de tiempo y están realmente siempre abrumados, corriendo, porque los cuatro o cinco empleos secundarios, fuera de la administración pública, le exigen una orientación temporal máxima. La "subordinación del interés particular al interés general", de que hablaba Fayol, la imparcialidad en las relaciones con los subordinados (en vez del favoritismo), la neutralidad como base del proceso de decisión (en vez del facciosismo), el uso de la autoridad funcional para fines exclusivamente organizativos (y no personales), son otros tantos ejemplos de actitudes que, en conjunto, formarían lo que se podría llamar el perfil del comportamiento de la burocracia de Weber, perfil que dista mucho de las orientaciones de comportamiento que predominan en la burocracia brasileña. La caracterización empírica del perfil del comportamiento de la burocracia federal es un problema prioritario de la investigación administrativa en el Brasil. Aunque prácticamente no se ha estudiado ese perfil,^{38/} parece razonable admitir, a falta de datos más objetivos, que

^{38/} El autor investigó dos rasgos del perfil gubernamental de la burocracia brasileña, las orientaciones de autoridad y las orientaciones temporales, y los analiza en su tesis de doctorado, Change Strategy and Client System: Administrative Reform in Brazil, University of Southern California, 1966, capítulos V y VI.

las orientaciones de comportamiento predominantes en la administración pública tiende a ser las contrarias a las que constituyen los requisitos previos de comportamiento de la estrategia instrumental. De ahí la inadecuación de esa estrategia a la realidad brasileña.

En segundo lugar, la estrategia es inadecuada porque no incorpora tácticas, estímulos, medidas, en fin, con miras a intensificar la generación de los padrones de comportamiento que la reforma requiere. En efecto, los agentes de reforma han ignorado casi por completo el problema de concebir alicientes que fomenten la integración de la burocracia en el proceso de cambio. ¿Qué se ha hecho para dar a conocer el valor social - no sólo el valor administrativo, técnico, racional - de las medidas reformistas? ¿Qué se ha hecho para reorganizar las percepciones de la burocracia (y en especial de los jefes) en el sentido de que cada uno se sienta responsable por la reforma, un reformador también y no sólo un reformado? ¿Qué estímulos se han concebido para recompensar y fomentar actitudes y comportamientos compatibles con las medidas reformistas? Casi nada. La premisa de la estrategia de las reformas brasileñas, aunque implícita, es la de que, en Administración, lo que es lógico es psicológico - una premisa falsa, porque concibe al ser humano como estrictamente racional, olvidando los aspectos emocionales (ilógicos o alógicos) de su individualidad. El hecho de estar su acción orientada hacia los elementos formales, de utilizar un modelo de imposición de influencia y de limitarse a los obstáculos cognoscitivos explica que la estrategia omita el estímulo y generación de los padrones de comportamiento de los que depende. Esa explicación, sin embargo, sólo reafirma esta segunda inadecuación.

Finalmente, la estrategia instrumental es inadecuada porque, en función de las dos inadecuaciones analizadas anteriormente, redundante en definitiva en la inoperancia de los objetivos de la reforma. La discusión de este punto requiere dos pequeñas digresiones. La primera se refiere a la distinción entre la teleología y la estrategia de las reformas, es decir, entre el conjunto de sus objetivos y su modus facendi. No cabe duda de que los fines de la reforma son, por lo menos en teoría, adecuados, pues significan un esfuerzo por introducir mayor racionalidad en la administración pública, es decir, que el objetivo sea sustituir el nepotismo por el mérito,

/el personalismo

el personalismo por la equidad, la corrupción por la moralidad, el desperdicio por la economía, la inacción por la eficiencia en la administración de la cosa pública. En suma, desde el punto de vista teleológico, no se puede sostener que la reforma es ineficaz. La segunda disgresión se refiere al dualismo potencial de toda acción burocrática, en el sentido de que las consecuencias de esa acción pueden ser tanto funcionales como disfuncionales.^{39/} Ese concepto, de extraordinario valor para la teoría administrativa moderna, tiene su origen en los trabajos de Talcott Parsons,^{40/} y su aplicación a la teoría organizativa se debe a Robert Merton.^{41/} Aplicando los conceptos de funcionalidad y disfuncionalidad al modelo burocrático de Max Weber, Merton criticó la parcialidad analítica del modelo, demostrando que Weber se limitó al examen de los aspectos funcionales de la forma burocrática de organización, omitiendo las consecuencias disfuncionales que también provenían de los mismos principios y métodos responsables de la eficiencia administrativa.^{42/}

^{39/} El concepto de "función" es hoy universal en las ciencias. En las ciencias sociales, el "funcionalismo" se convirtió en una referencia básica, cuando no el nombre mismo, de muchas corrientes de pensamiento. Antropólogos como Linton, Malinowski, Herskovits, Radcliffe-Brown y Ruth Benedict estudian exhaustivamente las "funciones" de los rasgos culturales. En psicología, el funcionalismo de Angell, Dewey y Carr representó una reacción contra el introspeccionismo de Titchner. En economía, especialmente después de Keynes, el concepto de "función" ha tenido extensa aplicación; una de las más claras manifestaciones de esa tendencia son los estudios de econometría. Finalmente, en sociología, el estructuralismo-funcionalismo constituye una escuela distinta, representada por hombres como Parsons, Merton, Levy y Shills. El concepto de "función" se aplica a la teoría burocrática dentro de esta perspectiva sociológica.

^{40/} La primera incursión de Parsons en este sentido aparece en su libro Essays in Sociological Theory, (Glencoe, 1954, edición revisada), pág. 217.

^{41/} La mejor teorización de Merton sobre funcionalidad y disfuncionalidad se encuentra en su artículo "Manifest and Latent Functions", in Social Theory and Social Structure, editado por Merton, (Illinois, 1963, edición revisada), págs. 19 a 83.

^{42/} Robert K. Merton, "Bureaucratic Structure and Personality", in Social Structure, op. cit., págs. 195 a 206.

Una estructura bien definida de autoridad, por ejemplo, garantiza una cierta uniformidad de actuación y define claramente las esferas de responsabilidad para la aplicación de penas; sin embargo, puede redundar igualmente en obstáculos a la comunicación de abajo hacia arriba, desalentar el espíritu de iniciativa, la aceptación de riesgos y la creatividad de los subordinados, etc. Las organizaciones militares y religiosas, en especial, tienden a enfrentar problemas de este tipo. Puede ampliarse el análisis de Merton en base al concepto de requisitos funcionales contradictorios, desarrollado por Gideon Sjoberg.^{43/} Según ese concepto, todo sistema - y la burocracia no es sino un sistema - contiene requisitos funcionales contradictorios que generan subestructuras contradictorias. En organización, el ejemplo más claro de este precepto es la distinción, hoy clásica, entre organización formal y organización informal, la primera derivada de un requisito funcional (la necesidad de normas generales, instrucciones que garanticen la unidad operacional de la organización) y la segunda derivada de otro requisito funcional (el espíritu de equipo, la integración de valores). Otro ejemplo, siempre dentro de la organización moderna, es la contradicción entre los estímulos a la observación de los reglamentos, y, al mismo tiempo, al espíritu de iniciativa, a la capacidad de alcanzar objetivos incluso yendo contra los reglamentos).

El cuadro siguiente es una aplicación, concebida por este sector, del concepto de requisitos funcionales contradictorios a algunas de las características del modelo ideal de burocracia concebido por Weber.^{44/}

^{43/} Gideon Sjoberg, "Contradictory Functional Requirements and Social Systems", The Journal of Conflict Resolution, IV, N° 2 (junio de 1960), págs. 198 a 208.

^{44/} Kleber Nascimento, Change Strategy and Client System: Administrative Reform in Brazil, op. cit., pág. 262. Para un mayor desarrollo de este concepto y de sus consecuencias para la teoría burocrática, véase en el trabajo citado el tema "Functionality and Disfunctionality of Position-Orientedness in Organizational Behavior", págs. 253-268.

REQUISITO FUNCIONAL	RECIPROCAMENTE CONTRADICTORIOS, PERO ESENCIALES PARA LA	REQUISITO FUNCIONAL
Objetización, neutralidad	E	Identificación con la organización, espíritu de cuerpo, participación
	F	
	I	
Conformidad a las reglas, obediencia a los superiores, desempeño uniforme	C	Espíritu de independencia e iniciativa, aceptación de riesgos, innovación, creatividad
	I	
	E	
Normalización de métodos, tiempos y procedimientos, formalización de canales	N	Flexibilidad, capacidad de adaptación
	C	
Autoridad jerárquica como base del proceso de decisión	I	Autoridad profesional (capacidad) como base del proceso de decisión
	A	

En suma, la eficiencia administrativa depende igualmente de elementos burocratizantes (requisitos enumerados a la izquierda), que aseguren una cierta uniformidad operacional, y de elementos desburocratizantes, o por lo menos, "aburocráticos" (requisitos enumerados a la derecha), que garanticen al sistema un mínimo de capacidad de adaptación e innovación. La conciliación de esas contradicciones, de modo de minimizar sus disfunciones y de elevar al máximo su funcionalidad, es la tarea primordial e inalienable del administrador. Esa conciliación depende en gran medida, mucho más de lo que generalmente se piensa, de las predisposiciones o tendencias de comportamiento predominantes en el sistema administrativo. Si el sistema se caracteriza por las orientaciones de comportamiento disfuncionales, anti-burocráticas, la introducción pura y simple de medidas que requieran padrones de comportamiento de alto grado de racionalidad sólo dará lugar a disfunciones en el sistema. Con esa observación - de importancia indiscutible para la estrategia de cualquier reforma - puede cerrarse esta digresión teórica y volver a la crítica de la experiencia brasileña.

/La última

La última de las tres inadecuaciones de la estrategia de las reformas brasileñas es la de que la estrategia ha redundado en última instancia en la disfuncionalización de la teleología de las reformas. Eso porque, caracterizándose la burocracia brasileña por las orientaciones de comportamiento disfuncionales - orientaciones que la estrategia no ha procurado corregir - y considerando que toda acción burocrática es decir, toda reforma administrativa es potencialmente funcional y disfuncional, la tendencia de la administración pública será (y ha sido) rechazar los aspectos incompatibles con sus orientaciones de comportamiento típicas y absorber las compatibles con esas orientaciones. En última instancia, esto significa una tendencia a rechazar los aspectos funcionales de las reformas y a absorber sus aspectos disfuncionales. En este artículo se comentaron muchos ejemplos de esa dinámica. La duplicación de la cantidad de supernumerarios con respecto a la de funcionarios, la adjetivación de clases como la del "técnico en ascensión", el aprovechamiento deshonesto de las oportunidades que da el control a posteriori, y tantos otros - todos ejemplos cristalinos de la disfuncionalización de objetivos que, en teoría, eran plenamente funcionales. En suma, la estrategia de las reformas ha disfuncionalizado su teleología de tal manera que los cambios se transforman, muchas veces, en instrumentos de refuerzo del statu quo (y no de innovación), porque, al borrar el pasado, confieren legitimidad, "legalizan" situaciones arbitrarias, privilegios, en la esperanza de que "de aquí en adelante será diferente".

Es la más grave inadecuación de la estrategia de cambio que ha prevalecido en la experiencia brasileña de reforma administrativa: disfuncionalizar los objetivos de la reforma, reforzando el statu quo y desacreditando las reformas como ideas-fuerza.

/Elementos para

Elementos para la formulación de un modelo brasileño de estrategia de la reforma administrativa

La interpretación del pasado permite inferir elementos de orden estratégico que pueden aumentar las posibilidades de implantación de futuros intentos de reforma. En análisis de la experiencia brasileña puede resumirse en la identificación de las tres inadecuaciones fundamentales de la estrategia, en las que se basa la interpretación de las fallas del pasado: 1) la incongruencia entre los requisitos previos de comportamiento de la burocracia; 2) la omisión de medidas para estimular o generar los padrones de comportamiento que la reforma requiere; y 3) la disfuncionalización de la teleología misma de las reformas, ya que el sistema tiende a rechazar sus aspectos funcionales, en tanto que los disfuncionales encuentran receptividad.

El proceso de reforma administrativa ampliará las posibilidades de implantación de los cambios pretendidos en la proporción en que la estrategia de reforma sea más adecuada a las condiciones objetivas de la realidad brasileña. La formulación de un modelo brasileño de estrategia de reforma debe considerar, entre otros, los siguientes elementos:

Orientación gradualista. La experiencia ha demostrado que la imposición de un objetivo globalista-inmediatista está mucho más allá de la capacidad administrativa de la burocracia. Durante los períodos políticos de excepción, la inexistencia de barreras legislativas se convierte en una invitación a la reforma total. Sin embargo, aunque tenga plena libertad para planear y proclamar una reforma total, la burocracia no tendrá condiciones para atender a las exigencias operacionales correspondientes. El resultado de los intentos de reforma global ha sido el formalismo - la distancia entre planeamiento y ejecución, entre ley y comportamiento - que destruye cada vez más la idea de la reforma. Como se ha hecho hincapié antes, un sistema de mérito integral, pero desacreditado, puede ser más pernicioso que uno parcial, pero respetado. En suma, es preciso constreñir la reforma a límites realistas.

Selectivismo. Las partes constitutivas de un sistema administrativo difieren entre sí en cuanto a su grado de mutabilidad. Algunas son extremadamente rígidas, cristalizadas, casi inmutables; otras son flexibles, ajustándose a sí mismas,

/incluso dispensando

incluso dispensando a veces asistencia técnica especializada para tener mayor eficacia; otras aún pueden estar funcionando en circunstancias excepcionales y, por la misma razón, incorporar con mayor facilidad determinados cambios. Las reformas no han estudiado esas diferencias. Por el contrario, su orientación globalista redundaba en ataques generalizados "contra todos los frentes", de manera que los escasos recursos humanos y materiales para la reforma se dirigen hacia esferas que son: 1) irrelevantes, en determinado momento, para el proceso reformista, o 2) tan anquilosadas, tan refractarias al cambio, que hacen inútil cualquier esfuerzo. Mediante una orientación selectivista, los recursos para el cambio se concentrarían en las esferas de mayor mutabilidad, o en aquellas de importancia esencial, para la administración pública (independientemente del grado de mutabilidad de esas esferas). Un ejemplo reciente de este último caso es la reforma gradualista, selectiva y continuada en la administración tributaria federal.

En suma, el selectivismo conduce a una estrategia mediante la cual se asignan oportunamente, los recursos escasos de la burocracia en base al grado de mutabilidad o prioridad de la esfera administrativa objeto de la reforma. La premisa fundamental de esta orientación es la de que una vez desencadenado el cambio en una esfera determinada del sistema, pasa a ejercer un efecto multiplicador sobre las demás, constituyendo un foco de cambio.

Continuidad. La experiencia reformista se ha caracterizado por la intermitencia, en lugar de la continuidad, de los esfuerzos de cambio. En general, se han usado las reformas en condiciones de crisis, cuando la disfuncionalidad del statu quo es extrema. Gran parte de los fracasos de las reformas deriva de esa intermitencia: sucesivas comisiones de reforma reinician todo periódicamente.

Es necesario entender el cambio como una tarea continua y normal en vez de intermitente y crítica. La noción de continuidad se relaciona estrechamente con la de gradualismo. Un enfoque gradualista significa, en realidad, una estrategia parcial de cambio. Sus ventajas principales son mayor viabilidad política y mayor posibilidad de realización administrativa, en cuanto a las exigencias operacionales que impone la burocracia.

Su principal desventaja es el ritmo más lento de transformación que induce. Entretanto, tal desventaja se compensará en la medida en que el proceso de cambio sea continuo.

Valorativismo. Una de las características más típicas de la estrategia prevaleciente en la experiencia reformista brasileña es la orientación cognoscitivista, en vez de una valorativista, que ha presidido la determinación de los obstáculos al cambio. Hasta los programas de capacitación fomentados para los fines de la reforma reflejan una tendencia mecanicista, omitiendo por completo los aspectos relativos al comportamiento. Es necesario formular nuevamente los objetivos de tales programas, en forma de utilizarlos como instrumentos de internalización de los valores - actitudes, hábitos, opiniones, estados de ánimo - conducentes a los padrones de comportamiento necesarios para la implantación de la reforma. Sólo mediante un nuevo enfoque de la capacitación, imprimiéndole una orientación valorativista (además de la cognoscitivista que hasta ahora ha prevalecido), será posible reforzar y difundir los comportamientos necesarios a la reforma, y desalentar los contrarios a ésta.

Influencia por internalización. El pasado muestra que gran parte de las conquistas alcanzadas por la reforma durante los períodos de excepción política entró en retroceso tan pronto el poder de control del DASP se redujo debido a la vuelta a la normalidad. Sucedió así porque la influencia basada en procesos de imposición depende del control permanente, por el agente de cambio, para garantizar el respeto a las transformaciones efectuadas. Una vez eliminado ese control, el sistema vuelve, en gran parte, al estado anterior al cambio. Por tanto, el cambio no se produce en rigor.

El relativo éxito del movimiento de reforma durante períodos dictatoriales es explicable dado el excepcional poder de control de los agentes de reforma. De la misma manera, el fracaso de la reforma es explicable por la restricción de ese poder, ya que la estrategia utilizada no logró internalizar los valores que asegurarían la continuidad de la obra reformista.

Las actuales condiciones políticas del Brasil refuerzan la importancia del modelo de internalización para el proceso reformista. En cierta manera, hay un retorno al pasado en el sentido de que los agentes

/de reforma

de reforma disponen nuevamente de procesos de imposición para efectuar cambios. ¿Cómo conciliar la necesidad inmediata de recurrir al modelo de imposición (a veces, hasta para garantizar la supervivencia del régimen) con la necesidad de internalizar los valores de las reformas, de manera de garantizar su continuidad después de la normalización política del país? Desde el punto de vista de la estrategia de la reforma, éste es el dilema básico de la actual burocracia brasileña. Las reformas llevadas a efecto en el Ministerio de Hacienda, por ejemplo, parecen haber alcanzado excelentes resultados - la recaudación ha crecido sustancialmente, la eficacia de los sistemas de control simplificó la recolección de impuestos, haciéndola además más segura tanto para el contribuyente como para el funcionario público, etc. Esas reformas adoptaron un objetivo de cambio gradualista; también optaron por una orientación selectiva, no en el sentido de concentrarse en una esfera de mayor mutabilidad de la burocracia, sino en una en que la reforma era un imperativo para la propia estabilidad política del régimen. Sin embargo, no cabe negar que los agentes de cambio han disfrutado de poderes excepcionales, que tarde o temprano serán reducidos. En esa ocasión se podrá juzgar lo adecuado de la estrategia utilizada. El simple reconocimiento, por los agentes de cambio, de la necesidad de internalización de la reforma los hace más sensibles a las posibilidades de garantizar la continuidad de las conquistas de hoy mediante la difusión en la burocracia de los valores pertinentes a esas conquistas.

Liderazgo por admisión selectiva. La estrategia de la reforma administrativa no debe tener una orientación elitista que provoque un progresivo aislamiento del grupo de reforma en relación a la estructura del liderazgo de la administración pública. Un puñado de técnicos, una minoría administrativa, emprendió la gigantesca tarea de reformar la burocracia federal. Aunque se creó formalmente para hacer la reforma una red de unidades administrativas - los departamentos de administración - y el personal de esas unidades pertenecen a los ministerios, la admisión selectiva de esos líderes no ocurrió de hecho. Por este motivo, la organización para la reforma nunca llegó a constituir un sistema, como una unidad central y varias periféricas compartiendo los mismos valores,

/calificaciones profesionales

calificaciones profesionales y lealtades organizacionales. Es decir, el grupo de cambio no formó nunca una constelación, sino que permaneció como una estrella solitaria en el firmamento de la burocracia. Desde el punto de vista de la estrategia de cambio, tal aislamiento del liderazgo de la reforma ejerce profunda influencia en el desarrollo de resistencias contra los cambios deseados, y en la coalición de esas resistencias en un "frente único" contra la minoría reformista. La progresiva expansión de la jefatura de la reforma, por la admisión selectiva de otras jefaturas de la burocracia, aumentaría considerablemente las posibilidades de implantación de la reforma.

Los elementos antes analizados carecen todavía de la especificidad y de la amplitud necesarias a la formulación de un modelo brasileño de estrategia de la reforma administrativa. Entre tanto, a la luz de las características estratégicas prevalecientes en la experiencia reformista brasileña, esos elementos indican una nueva formulación en el sentido de sustituir una estrategia predominantemente estructuralista por otra predominantemente comportamentalista. La burocracia brasileña aparece cristalizada, inflexible, en muchas esferas, e informalizada, hiperflexible, en otras tantas. La reforma administrativa cumple una tarea doble y aparentemente paradójica de desburocratizar las primeras y burocratizar - en el sentido que usaba Weber - las segundas. En uno y otro caso, los caminos y formas de acción de cambio deben consustanciar una estrategia comportamentalista, formulada a partir de las realidades del comportamiento de la burocracia.

