

Michel Crozier

El cambio en las organizaciones públicas*

Mi punto de vista sobre la administración pública no corresponde al de un especialista técnico, sino al de un sociólogo empírico que actúa como observador externo pero cercano, que analiza las prácticas, a menudo tan distintas de la teoría.

¿Está la administración en crisis?

El primer ministro Michel Rocard puso en marcha un programa muy importante de renovación del sector público. ¿Por qué? Los cambios no se llevan a cabo por los cambios mismos, sino porque hay crisis. Por otro lado, no se debe considerar a la crisis como una catástrofe, sino como un estímulo para hacer un esfuerzo, para efectuar un cambio.

El esfuerzo por cambiar se comprenderá mejor y resultará más eficaz en tanto se haya reflexionado bien sobre la crisis. De un buen diagnóstico de la crisis podrá surgir una buena estrategia. Estrategia porque se requieren no sólo objetivos, un programa, sino también —algo mucho más importante— una visión que tenga en cuenta las reacciones de la sociedad colectivamente hablando, de los funcionarios en su conjunto, de los grupos y de las categorías.

Desde este punto de vista, la idea de estrategia se opone a la de planificación que predominó en años anteriores. La visión de la planificación implicaba hacer lo mejor. La visión de la estrategia es que se debe cambiar el equilibrio, la lógica y, en consecuencia, tener en cuenta a las otras partes. El término "estrategia" seguramente proviene de la guerra. Ahora bien, los generales tienen algo más que los planificadores: cuando deben reflexionar

* Esta conferencia fue impartida en el Instituto Internacional de Administración Pública en marzo de 1991 en Francia. Se reproduce con autorización del autor. Traducción del francés de Susana Marín de Rawlinson.

sobre la existencia de un enemigo, no les basta elaborar su plan de manera coherente. Es necesario que tengan en cuentas las fuerzas.

¿CUÁLES SON LAS SEÑALES DE CRISIS?

La señal evidente, que está siempre presente y que pone todo en movimiento, es *la falta de dinero*. Los costos y gastos aumentan, pero no las capacidades de respuesta. Todos los países, incluso los que parecen ser más eficaces, conocen este problema. En 1980 Japón tenía una deuda per cápita superior a la de Estados Unidos. Si hacemos memoria, la Revolución francesa comenzó por una crisis financiera. Sin esta crisis, el antiguo régimen tal vez habría perdurado, o por lo menos habría cambiado sin revolución. Porque no había dinero en los cofres se convocó a los estados generales y el sistema se derrumbó.

Junto, o más bien detrás, de esta crisis financiera, se puede diagnosticar una *crisis de la decisión*. Resulta extraordinariamente difícil tomar decisiones, mucho más que en el pasado. Para adoptar la lógica de los economistas, en el pasado otros pagaban: es el fenómeno de las externalidades; las externalidades podían descargarse al medio ambiente. Ahora ya no es posible hacerlo, por lo menos en el mismo grado: es necesario consultar a quienes sufrirán debido a los "factores externos". Incluso para tomar la más mínima decisión es necesario consultar a un gran número de personas. Esto conduce con frecuencia a situaciones inextricables, teniendo en cuenta los intereses contrarios.

Finalmente, se encuentra por todas partes —en diversos grados— *una crisis de confianza* en las políticas y, más en general, en los responsables. Esta crisis conduce a todo tipo de fenómenos en los países desarrollados de Occidente, como el rechazo verbal de los gobernantes, especialmente en Francia. Es un clima general que condiciona ciertas conductas. Pero lo que caracteriza la situación en Francia, desde hace alrededor de quince años, es el hecho de que sean los funcionarios quienes salgan a protestar a las calles, ya no los obreros. Ya no se trata de huelgas en el sentido clásico de la lucha de clases. Las enfermeras, los ferrocarrileros salen a las calles y dicen: "No se nos escucha." Lo mismo ocurre con los carceleros y con los magistrados.

Realicemos ahora un análisis más profundo. Las señales no son los problemas.

¿CUÁLES SON LOS PROBLEMAS?

Son los que plantea la transformación acelerada de todas nuestras sociedades. Los países en desarrollo tienen la impresión de que les cuesta mucho trabajo alcanzar a los países desarrollados. Pero los países desarrollados cambian también, y cambian muy rápido. Así pues, con mucha frecuencia, los países en desarrollo tratan de alcanzar algo que ya quedó atrás. El mundo ha cambiado tanto que los modelos que buscan ya no son aplicables entre quienes los desarrollaron.

El mundo que sirvió de base para elaborar el funcionamiento de la administración de la sociedad industrial no sólo está declinando, sino desapareciendo. La gran transformación de que somos partícipes está efectuando el paso de una sociedad industrial, fundada sobre la estandarización y sobre el ciclo de producción masiva y consumo masivo, a una sociedad en la que la estandarización y la racionalización ya no tienen la misma importancia, y donde cada vez hay más sitio para la innovación, la calidad y las relaciones humanas.

¿Por qué? Porque en esta sociedad las actividades predominantes no son ya las actividades industriales, sino las actividades de servicio y las de alta tecnología. La industria conserva todavía gran importancia, pero, por una parte, no emplea ya a la mayoría de los asalariados y, por la otra, y quizá sobre todo, ya no desempeña el papel de motor. Este papel se ha transferido a la alta tecnología y a los servicios. Es cierto que estos últimos no se pueden separar de la industria, donde se les encuentra. Pero lo que hace avanzar el sistema no es ya la racionalización, sino la innovación generada por la alta tecnología. E igualmente lo hacen los servicios en los que hay también mucha innovación y que estimulan la alta tecnología tanto como la alta tecnología los estimula.

Por lo tanto, se requiere un tipo de organización más y más orientada hacia la calidad y la innovación. Es cada vez más necesario recurrir a los recursos humanos. Por el contrario, una lógica que dé prioridad a la racionalización tiende a esterilizar los recursos humanos y a reprimir la creatividad.

Las administraciones públicas y el Estado desempeñan un papel nada despreciable. Muy bien se puede aseverar que son cruciales para el cambio de la sociedad, en el sentido de que sus actividades pueden esterilizar el cambio. Para que pueda ocurrir éste, es necesario que se modifique el sistema administrativo. Los japoneses —a quienes suele considerarse muy orientados hacia la estandarización y hacia una visión industrial— han adoptado en este sentido la lógica necesaria para las reformas que

han logrado. Pensaban que para continuar siendo eficientes en un mundo posindustrial era necesario pasar a otra lógica, la lógica de los servicios, y para ello era necesario en primer lugar que se modificara el Estado.

Otras tendencias muy fuertes pueden explicar el diagnóstico de la crisis, como *el desarrollo de la complejidad* de los fenómenos humanos en su aspecto colectivo. Esta complejidad se ha incrementado extraordinariamente. El desarrollo en el ámbito de los países occidentales se puede caracterizar por la multiplicación de las actividades y de las relaciones entre los individuos. El problema esencial ya no es el de un control directo, sino el de la reducción de la complejidad.

Otro fenómeno —ampliamente conocido— es *el desarrollo de la libertad individual* en el seno de una sociedad más desarrollada. El movimiento en pro de la libertad es actualmente un movimiento universal e irresistible que afecta a todo, como puede observarse en los países del Este y en algunos países del Tercer Mundo. Lo que no puede verse tan claramente es el grado en que este fenómeno resulta importante para los países occidentales desarrollados.

Mientras más complejidad existe, más es posible para los individuos escapar de las restricciones. Cuando había poca circulación y las comunicaciones eran relativamente difíciles, se observaba una docilidad más grande. La situación se torna totalmente distinta en un ambiente urbano donde ya no es posible controlar a los individuos como cuando cada quien permanecía en su propia población.

Las interacciones de estos fenómenos son de suma importancia: mientras más complejidad haya, habrá más libertad; mientras mayor sea la libertad, mayor será el grado de complejidad.

La crisis proviene de no haberse adaptado a un mundo que se ha vuelto totalmente distinto. El sistema de control antiguo de la sociedad industrial se basaba en la jerarquía, la distancia y el secreto. Pero la jerarquía ya no funciona —o no funciona tan bien— cuando hay posibilidades de discusión y elección. La distancia disminuye porque las relaciones humanas se simplifican y ya no se admiten las diferencias de clase o de posición como en el pasado. Y el secreto ha desaparecido con los modernos medios de comunicación. El resultado es que el administrador, que antaño tenía más oportunidades de avance, ya no las tiene. Muchos “navegan a buen ojo”, cometen errores deliberadamente para probar las reacciones de los interesados.

EN BUSCA DE NUEVOS MODELOS DE GOBIERNO

Es preciso aprovechar la experiencia de las compañías. Es verdad que —ya sean privadas o públicas— tienen la ventaja de ser más reducidas y de tener una actividad mucho más directamente conmensurable que la de la administración pública. Pero enfrentan los mismos problemas de adaptación: sus clientes cambian, su personal y sus tareas evolucionan. Deben responder a exigencias de innovación y de calidad, así como de participación.

El modelo que parece surgir en las empresas se caracteriza por tres principios radicalmente distintos de los principios de estandarización y racionalización: son los principios de la simplicidad, la autonomía y el gobierno por la cultura.

El principio de la simplicidad. Si el problema del gobierno es antes que nada la reducción de la complejidad, el mejor principio de organización es el de la simplicidad. Una empresa fundada en la complejidad de procedimientos y estructuras es una empresa que no puede avanzar más pues se encuentra totalmente sofocada por su propia burocracia. Invierte tanto tiempo para el control, la regulación, la reorientación y las decisiones que no puede seguirle el paso al mundo. Se deben simplificar los procesos y las estructuras con el fin de permitir que los hombres tomen las decisiones. El espíritu humano es la única respuesta a la complejidad, porque tiene libre albedrío, a diferencia de las estructuras y los procedimientos. Este principio, que implica la inversión del punto de vista predominante, se aplica a la administración pública.

Es necesaria *una autonomía de las unidades operativas* que permita más responsabilidad y más eficacia. En ciertos casos esto implica un esfuerzo considerable. Para evitar las reglas y normas estrechas es necesario que haya responsables que puedan decidir.

El problema con que tropezamos es el de la falta de coherencia y de convergencia, el peligro de una explosión. La respuesta es *el gobierno por la cultura*. Esto significa, primeramente, que se pueden tolerar más diferencias, que la uniformidad no es necesaria para lograr la cooperación. La coherencia no es el principio supremo del gobierno, incluso si tiene cierta importancia.

El análisis de los comportamientos hace salir a la luz la existencia de constantes. Los individuos actúan de cierta manera determinada por el conjunto de relaciones que guardan con sus socios, sus colegas, el público y, más en general, con quienes los rodean. Al hacerlo dan lugar a una cultura, en el sentido de un conjunto de valores y de normas que funda-

mentan sus actividades. Esto se observa en las discusiones de los funcionarios, cuando hablan de su trabajo. Un policía, o un inspector de impuestos actúan en función de la imagen que tienen de su ocupación. Quien se aparta de estas normas se sujeta a desaprobación.

Si nos apoyamos menos en el sistema jerárquico y más en la ocupación, en hacer reflexionar a los agentes sobre las consecuencias de sus acciones, es posible entonces reducir el peso de las reglas, pero ello supone un mejor conocimiento de esta cultura y de estas prácticas. A falta de tal conocimiento, puede ser peligroso suprimir los reglamentos, como lo muestran por ejemplo los efectos negativos de la “desregulación” o la “desreglamentación” en los Estados Unidos (véase el escándalo de las cajas de ahorro S&L).

LAS VÍAS DE DESARROLLO DEL SISTEMA ADMINISTRATIVO

Las causas del bloqueo no provienen de los pequeños funcionarios —aun si éstos algunas veces tienen comportamientos rutinarios y burocráticos—, sino de la lógica del sistema, que no está adaptado a este mundo nuevo que se ha descrito. Para lograr la renovación, es necesario reflexionar sobre *la preparación de las decisiones* y desarrollar fórmulas que permitan responder a estos fenómenos de complejidad mediante una utilización razonable de conocimientos externos a la administración o situados en su seno.

La evaluación de los resultados de la acción administrativa y de las políticas públicas es uno de los puntos centrales de la renovación del servicio público. La evaluación es un concepto nuevo que se distingue del control. Las inspecciones consisten en general en verificar la conformidad de los actos con lo que se espera. De ahora en adelante, lo que parecería esencial es la evaluación de los resultados. El objetivo buscado rara vez se logra. Algunas veces el resultado se acerca un poco, algunas veces es contrario al objetivo buscado.

La reflexión sobre la evaluación constituye sin duda el mejor medio para renovar un sistema administrativo. Para mejorar la preparación de las decisiones se requiere evaluar las acciones precedentes. Esto ofrece además la ventaja de motivar a los funcionarios pues lo que más falta en los conjuntos que han pasado a ser demasiado complejos es el sentido de la acción de cada uno.

La utilización de los recursos humanos es también un punto central. Pero desgraciadamente parece que estos recursos se desperdician en gran medida. Es enteramente precisa entonces una reflexión sobre este tema. Para ello no es necesario adoptar la solución del sector privado, sino re-

flexionar más sobre las ocupaciones que corresponden a los funcionarios. Ocupaciones, claro, porque la visión de la “administración pública” o del “funcionario” es una visión demasiado vaga: es la ocupación la que distingue a los individuos.

Hay un paso más, el del proyecto de empresa o *proyecto de servicio* que existe en las empresas privadas. Se trata de un enfoque positivo que sigue la dirección de la evaluación y puede conducir al mejoramiento de la preparación de las decisiones. Hay un riesgo —que analicé respecto a las empresas privadas que no prestan suficiente atención a las condiciones en que se elaboran estos proyectos de empresa— de retórica o de adoc-trinamiento y, por ende, de rechazo. La movilización de los recursos humanos no es posible excepto si se basa en un conocimiento profundo de las realidades existentes.

El conocimiento se convierte en palanca esencial para el cambio. Se debe invertir no en trabajos esotéricos, sino en el conocimiento de las relaciones humanas que sirven de fundamento para las prácticas y las limitaciones a que se ven sujetas. Este conocimiento se debe transmitir a los participantes del sistema para que ellos también cambien. La gran lección del mundo moderno es, de hecho, que no se crea un hombre nuevo. Nadie ha logrado dar forma a los individuos de acuerdo con un modelo; pero es posible *ayudarlos a cambiar*.

¿Cómo se puede innovar? En primer lugar es necesario llevar a cabo un diagnóstico. En seguida, invertir en conocimiento y en evaluación, para analizar las orientaciones del nuevo desarrollo que parezcan esenciales dada la resistencia del sistema.

La reflexión sobre las experiencias del extranjero resulta esencial. Constituye una vía para el futuro. En los Estados Unidos se puso en marcha una evaluación racional de las políticas públicas y es impresionante el papel que ha desempeñado la General Accounting Office, que ha logrado considerables avances de una docena de años para acá. Intenté introducir en Francia las reflexiones extraídas de esta experiencia, con algunos resultados, ya que la evaluación pasó al orden del día.

También se requiere reflexionar sobre los modelos de formación para los altos funcionarios. En Estados Unidos y en Suecia se han dado experiencias interesantes. En lo que concierne a la estrategia para la reforma debemos mencionar el funcionamiento de las comisiones de preparación. Suecia ofrece también un sistema interesante para la preparación y puesta en práctica de las decisiones, así como el manejo de los recursos humanos. La separación entre administración gubernamental y manejo directivo hace que en Suecia haya alrededor de los ministros únicamente un número

reducido de funcionarios que preparan su trabajo y mantienen las relaciones con la Asamblea. Pero el manejo de los servicios administrativos y la aplicación de las medidas adoptadas por el Parlamento y por el gobierno recaen en organismos dirigidos por gerentes, con la correspondiente formación, y a quienes se asignan misiones relativamente precisas, lo cual permite evaluar sus resultados. Este sistema también tiene sus limitaciones, pero constituye una experiencia interesante que puede servir como modelo para las administraciones públicas que hasta ahora se han dirigido de acuerdo con el modelo tradicional de control ministerial, que cada vez se torna más anacrónico.