

LA TEORIA GENERAL DE LA ADMINISTRACION Y LA REFORMA ADMINISTRATIVA

ENRIQUE J. SARAVIA

INTRODUCCION

En todos los procesos de reforma administrativa subyace una filosofía relacionada con los objetivos políticos de la sociedad en que ellos se insertan, y una teoría de la administración pública.

Las reformas deben estar orientadas por una escala de valores coincidentes con las de la sociedad global. Si ello no ocurre, las reformas serán intentos fallidos por no responder a los requerimientos que la sociedad exige resolver. No pasarán de meros intentos tecnocráticos, disfuncionales con la evolución de cada país y, por tanto, seguros fracasos en su realización.

Por ello es menester analizar las distintas teorías que han informado la elaboración de las reformas administrativas. Ese análisis será un auxiliar valioso para explicar éxitos y fracasos y para encarar con conocimiento preciso los futuros procesos reformadores.

Intentamos, pues, una clasificación de las distintas teorías de la administración. Como toda clasificación, puede ser parcial y no del todo exacta. Los movimientos habidos en la ciencia de la administración no han sido químicamente puros. Muchos tratadistas han mezclado diversas teorías en sus ensayos, pero podemos advertir varios rumbos fundamentales que orientarán nuestro trabajo.

La administración, como ciencia, tiene nacimiento en los Estados Unidos. Las distintas teorías allí elaboradas son luego aplicadas en todas las regiones del mundo. A nuestra América Latina llegan a través de la ayuda técnica de los organismos internacionales y norteamer-

ricanos. El fracaso en la aplicación de muchas teorías produce un reflujo que, estudiado por los científicos, produce la aparición de nuevos criterios para el análisis de sociedades disímiles y las condiciones en que ellas se desenvuelven.

Las especiales condiciones de las naciones subdesarrolladas, producen el surgimiento de técnicas y teorías congruentes con las necesidades del desarrollo y con los valores vigentes en esos países. Surge así la administración para el desarrollo, teoría madre de las reformas administrativas latinoamericanas.

DEFINICION DE TEORIA

La definición de teoría entra en el campo de lo filosófico. El concepto original de los griegos, mantenido por los filósofos a través de los siglos, consideraba a la teoría como un conocimiento especulativo, independiente de toda aplicación práctica.

La posterior evolución de las ideas y, en especial, la aparición del fenomenalismo en sus diferentes formas (el positivismo en Francia a través de Comte y Guyau; el empirismo en Inglaterra a través de Stuart Mill y Spencer y el pragmatismo a través de Lange en Alemania y de William James y John Dewey en los Estados Unidos),¹ subordina el espíritu filosófico a los criterios de las ciencias empíricas. En consecuencia, comienza la aplicación a las ciencias sociales de teorías puramente descriptivas, independientes de lo ético o de lo valorativo.

La teoría administrativa, oriunda de los Estados Unidos, está inserta en el contexto filosófico del pragmatismo. No obstante, no existe una diferenciación clara entre filosofía y teoría. Así Stover² señala que "filosofía puede ser: amor a la sabiduría, un cuerpo de principios, una serie de valores, una visión del mundo o simplemente un campo de estudio", pero que para explicar las teorías de la administración "se la toma como un sistema de ideas con tres condiciones:

1) define lo que es verdadero, no es susceptible de comprobación empírica, pero describe la naturaleza de la realidad en términos abstractos;

2) determina qué cuestiones es importante responder y cuáles deben ser desechadas o excluidas;

3) prescribe una escala de valores útiles para tomar decisiones sobre lo correcto y los erróneo".

Adviértase que aunque no aparece nítida la separación de lo valorativo, ésto es considerado en tanto sea útil para la perspectiva adoptada.

Dwight Waldo³ define la teoría conforme a las pautas del pragmatismo. Para este autor, una teoría organizacional significa simplemente un esquema conceptual, cuyo objetivo (pero no necesariamente su logro) es permitirnos entender, predecir y controlar (si lo deseamos) los fenómenos organizacionales. Reconoce legítimo usar el término "teoría" con referencia a lo ético, a lo valorativo; pero no lo usa en ese sentido, excepto cuando consideraciones de valor están involucradas en teorías descriptivas o causales.

Por otro lado, evita el estricto significado del término dado por las ciencias físicas (o, al menos, por sus intérpretes conforme al cual la teoría no sólo es una estricta estructura lógica con referencias empíricas, sino que puede ser refutada por un solo hallazgo empírico en contrario.

Como nos referiremos a teorías nacidas en este contexto filosófico, adoptamos esta concepción como modo de explicar con claridad las distintas teorías surgidas en nuestro campo de estudio, pues todas ellas constituyen esquemas conceptuales, descriptivos de la realidad administrativa.

Debe destacarse que no distinguimos entre teorías y modelos, según lo hacen las más recientes representaciones conceptuales de los fenómenos organizacionales, cuyo primer objetivo es la comprensión como un paso hacia la predicción y el control, pero los que, comparados a las teorías, son generalmente menos estrictos en estructura lógica y menos precisamente relacionados con sus referencias empíricas.

LA TEORIA CLASICA

Aunque sus orígenes provienen de las primeras décadas de este siglo, cuando Taylor publicó sus primeros ensayos⁴ la aparición de la escuela de los "administradores científicos" está fuertemente asociada con la publicación de los famosos "Paperes on the Science of Administration"⁵ que contiene los conocidos ensayos de Luther Gulick, Lyndall Urwick, Henry Fayol, V. A. Graicunas, los Gilbreth, etc. Estos once trabajos constituyen los postulados clásicos de los elementos considerados como fundamentales en la ciencia de la administración y son todavía utilizados en Europa y Estados Unidos para estudiar la administración pública y privada.

Su enfoque es mecanicista e incluye el detallado análisis de los aspectos formales y estructurales de la organización y sus procesos de trabajo. Toma a la eficiencia como objetivo y observa a la administración como un problema relacionado básicamente con la división de tareas y la especialización de funciones. Distingue (en el famoso ensayo de Gulick⁶) cuatro bases organizacionales: propósito, proceso, clientela o material y lugar. Establece que el trabajo del ejecutivo está relacionado con el POSDCORB (planificación, organización, staffing, dirección, coordinación, comunicación y presupuesto).

La teoría clásica era, en muchos aspectos, incompleta, errada en su visión y equivocada en algunas de sus conclusiones, Waldo⁷ demostró cuán cargadas de valores, cuán atadas a una determinada cultura, cuán políticas eran las premisas, los "principios", la lógica de esta escuela, no obstante sus pretensiones "científicas". Simon⁸ calificó a los principios ortodoxos como meros "proverbios", fácilmente rebatibles por "principios" que están en el propio contexto de la teoría clásica.

Sin embargo, los postulados de esta corriente permanecen hoy como la teoría formal de trabajo de gran número de personas relacionadas técnicamente con las cuestiones administrativo-organizacionales, tanto en la esfera pública como en la privada. Ello es porque contiene mucho de verdad, descriptiva y prescriptivamente, es decir, como una descripción de las organizaciones tal como las encontramos en nuestra sociedad y como una prescripción para alcanzar las metas de estas organizaciones "eficientemente".

Por lo demás, ha sido tan largamente sostenida que sus postulados, su enfoque y su lenguaje están profundamente injertados en la mentalidad de los teóricos de la administración.

TENDENCIAS PARALELAS

La administración tradicional, manejada en base a costumbres, creencias y modalidades arcaicas, cuyos únicos principios provenían del llamado "folklore" administrativo, se ve duramente criticada por la teoría clásica e inicia su marcha hacia la "administración científica".

Diversas escuelas paralelas aportan nuevas perspectivas enriquecedoras.

a) Uno de los grupos puso gran énfasis en la dimensión humana. Los experimentos de Hawthorne son el clásico ejemplo de esta aproximación. Aquí puede incluirse a Elton Mayo,⁹ F. J. Roethlisberger y W.

J. Dickson,¹⁰ la administración dinámica de Mary Parker Follet y más recientemente a Robert Merton,¹¹ Sam Stouffer, Rensis Likert,¹² Alex Bavelas, Dorwin Cartwright¹³ y muchos otros, cuyos trabajos aportaron conceptos y vocablos hoy tan conocidos como dinámica de grupo, investigación motivacional, administración participativa y psicología del trabajo.

b) Profundamente emparentado con el grupo anterior, está el movimiento de las relaciones humanas¹⁴ que pretende reformular el espíritu de la actividad administrativa para convertirla en una tarea destinada a la felicidad de las personas. Quien trabaja debe sentirse necesario para la organización y valorado por ella.

Destaca el elemento humano en el seno de la burocracia. La organización aparece como un grupo social y desempeña una actividad social. Señala que el individuo aporta a su tarea su personalidad total: él no es un autómatas monovalente. Paralelamente a la estructura formal de la organización, existe una estructura social informal que es vital para los empleados individualmente considerados y para la subsistencia misma de la organización.

Entroniza los ideales de máxima realización individual y pleno bienestar humano: cada participante merece recibir satisfacciones esenciales en su actividad.

Sin embargo, la aplicación de las técnicas de relaciones humanas, desprovistas de valores que les den sentido, puede producir una sutil tiranía. Si las necesidades del grupo son sobrepuestas a las de cada integrante, éstos pueden ser considerados meros objetos moldeables con técnicas psicológicas apropiadas para ser instrumentos de la organización.¹⁵

c) Otro grupo paralelo, que proveyó un sólido cimiento a la administración científica, fue el de los historiadores y comentaristas de la administración que incluye nombres como Leonard D. White¹⁶ y John Gaus.¹⁷ Su claro análisis de los problemas de la administración, el exacto registro de los datos administrativos en cada periodo histórico, constituye un estímulo para la explicación y abordaje de los problemas realmente importantes del quehacer administrativo.

MAX WEBER

La teoría burocrática de Max Weber produjo un impacto notable en el campo de la teoría administrativa. Sus dos ensayos al respecto¹⁸ tienen, además, una importancia decisiva para la generalidad de las administraciones públicas. Su descripción de la administración legal-

racional es la descripción de nuestras burocracias o, al menos, del ideal que ellas han tenido en vista.

Weber indica que la efectividad de la autoridad legal descansa en la aceptación de las siguientes categorías fundamentales:

- 1.—Una organización continua de cargos, delimitados por normas;
- 2.—Una actividad regida por un coherente sistema de reglas abstractas y consistente en la aplicación de esas reglas a los casos particulares;
- 3.—Una área específica de competencia. Ello implica:
 - a) funciones diferenciadas como parte de una sistemática división del trabajo;
 - b) atribución al responsable de la necesaria autoridad para el desempeño de sus funciones;
 - c) definición clara de los instrumentos de coerción y límites de su uso;
- 4.—Cada cargo inferior está bajo control y supervisión del superior (Principio de jerarquía);
- 5.—Selección y promoción según la competencia técnica. Los cargos son, en principio, de dedicación exclusiva;
- 6.—Completa separación entre el cargo y el patrimonio personal del funcionario;
- 7.—Las resoluciones son formuladas y registradas en documentos.

Este cuadro, que no es tan familiar por profunda inculturación, está relacionado por Weber con la historia, la vida económica, el desarrollo tecnológico, la filosofía política, la estructura social y sus procesos. La organización de tipo burocrático, como la más eficiente manera de hacer cosas, se desenvuelve —dice— en conjunción con otros aspectos sociales sobre los que actúa y por los que, a su vez, es conformada.

LA ADMINISTRACIÓN DINÁMICA

Ya fue mencionado el carácter “mecanicista” de la teoría clásica. Posteriormente fue reconocida la naturaleza cambiante de las organizaciones, sus participantes y su entorno. El acento se traslada desde lineamientos estáticos a aspectos dinámicos: el flujo y el proceso. De formas repetitivas ha girado a un desarrollo evolutivo. Ello resulta

evidente en la obra de Chester I. Barnard,¹⁹ Talcott Parsons²⁰ y Peter Blau.²¹

Esta tendencia dirige la atención al hecho de que la organización es una institución dinámica situada en un medio dinámico. La predicción del futuro status de la organización y el análisis de sus problemas requiere la aplicación de métodos y técnicas sofisticados. El énfasis en el movimiento y en el cambio nos lleva casi naturalmente a los problemas de predecir el futuro bajo condiciones de incertidumbre. Ello nos conduce directamente al dominio de la teoría de los juegos, el cálculo de probabilidades y la investigación operativa.

La influencia del conductismo o "behaviorismo" en esta escuela es evidente. Su método es el del positivismo lógico, que separa los hechos de los valores.

Herbert Simon es el principal representante de esta tendencia. Introduce conceptualizaciones para poder observar, clasificar y entender las organizaciones. Define a las organizaciones humanas como "sistemas de actividad interdependiente que abarcan varios grupos primarios, caracterizadas —en la conciencia de sus participantes— por un alto grado de racional dirección de conducta orientada a fines que son de común reconocimiento y expectativa".²²

Las mayores áreas de problemas que concibe son:

- 1.—El proceso de toma de decisiones en una organización;
- 2.—Los fenómenos de poder en las organizaciones;
- 3.—Los aspectos racionales y no racionales de conducta en las organizaciones;
- 4.—El contorno organizacional y el contorno social;
- 5.—Estabilidad y cambio en las organizaciones y
- 6.—La especialización en la división del trabajo.

Justificando su perspectiva, Simon manifiesta que "las características del nivel organizacional que le dan su particular característica son: a) focaliza las relaciones entre grupos primarios entrelazados o no, más que las relaciones internas de los grupos citados; b) está muy relacionado con situaciones donde la razón práctica (*zweckrationalität*) juega un amplio papel relacionado con la razón axiológica (*wertrationalität*) en comparación con el estudio de pequeños grupos o culturas; c) en estas situaciones, el esquema de interacción social es, en parte, resultado de la creación racional de medios y de la construcción consciente de roles artificiales y la puesta en acción de éstos y d) la explicación de fenómenos en este nivel requiere prestar atención a las fron-

teras fluidas de la adaptación racional, inclusive los límites decisivos provocados por los grupos marginales de referencia, los marcos de trabajo prescriptivos y las técnicas simbólicas”.

Aclara, sin embargo, que no pretende presentar una teoría terminada: “hasta que sepamos cuáles son los marcos de referencia más útiles para la teoría de la organización, será necesario mantener marcos de trabajo alternativos y tomarse la molestia de desarrollar medios para trasladarse de un marco a otro”.

Simón identifica tres modelos en la teoría de la organización, cada uno de ellos concentrado en un aspecto parcial y que se han dado cronológicamente: “el modelo del empleado como instrumento es evidente en los escritos del movimiento de la administración científica. En las últimas décadas, un segundo modelo que enfatiza actitudes y motivaciones, ha ganado la mayor preeminencia en la investigación sobre burocracia, relaciones humanas, conducción y supervisión y fenómenos de poder. El tercer modelo, que subraya los aspectos racionales e intelectivos de la conducta organizacional, ha sido menos usado que los otros dos, pero está representado por los trabajos de economistas acerca del proceso de planificación y por el trabajo de los psicólogos sobre comunicación organizacional y resolución de problemas (problem-solving).

OTRAS ESCUELAS

Es obvio que esta clasificación no agota las variadísimas tendencias que se han desarrollado a partir de la Segunda Guerra Mundial.

Entre ellas, constituye un aporte valioso el estudio de la “Institucionalización” (Institution Building) que deja de lado el estudio descriptivo de las organizaciones y sus procesos para determinar como ellas nacen, crecen o se atrofian, permanecen o mueren. La “institucionalización” es definida como “el planeamiento, estructuración y orientación de organizaciones nuevas o reconstituidas que: a) incorporen, fomenten y protejan pautas de relaciones y acción; b) desempeñen funciones y servicios considerados relevantes por el medio y c) faciliten la asimilación de nuevas tecnologías físicas y sociales”.²³

BALANCE GENERAL

El punto culminante de la “ciencia de la administración” fue alcanzado como consecuencia de la creciente sofisticación de los métodos

e instrumentos de análisis. Científicos sociales, psicólogos, físicos, ingenieros electrónicos, matemáticos, biólogos y otros especialistas contribuyen a la comprensión de la administración.

Todo ello conduce al reconocimiento del determinismo de la acción administrativa, similar al de toda actividad social: los hechos no sólo ocurren, ellos son causados. Cuestiones tradicionalmente consideradas como males necesarios, problemas siempre presentes, son ahora vistos como consecuencias naturales de condiciones preexistentes y, por lo tanto, sujetas al control y al cambio.

La administración es observada como un proceso social, más que un ejercicio de autoridad y mando en términos de responsabilidad y funciones asignadas. El foco está ubicado en las relaciones interpersonales, procesos y cursos de acción, formas de asociación y comunicación.

Pero, por otro lado, el énfasis científico ha causado una desjerarquización de los valores en la actividad administrativa. Se ha abandonado la idea de que los medios deben ser congruentes con los fines y, en consecuencia, la administración se convierte en una herramienta apta para alcanzar cualquier fin. Los conceptos científicos que precognizan la separación de hechos y valores —con el argumento de que éstos no están sujetos a comprobación empírica— lleva a aceptar los valores tal como están dados, pero para definirlos operacionalmente y procurar alcanzarlos mediante técnicas científicas.

Esta perspectiva, que puede ser interesante para salvaguardar la objetividad de la ciencia, produce dos inquietantes consecuencias en el campo administrativo: 1o.) desalienta la atención sobre las cuestiones valorativas, dada la dificultad en caracterizarlas objetiva y racionalmente; 2o.) alienta una visión del mundo en que los valores son relegados a segundo plano, soslayando el hecho de que las cuestiones de valor tienen importancia fundamental en la problemática administrativa.

EL TOTALITARISMO

No obstante su preocupación por considerar las variables provenientes del marco social, político y económico, cultural y valorativo en que la administración está situada, las teorías antes analizadas concluyen por aislar la organización y analizarla separadamente de su contexto.

En general, padecen de “reduccionismo”, es decir, la “disposición

para explicar los fenómenos analizándolos en sus partes constitutivas, éstas a su vez en sus partes constitutivas y así en adelante, suponiendo que la comprensión de los fenómenos originales puede ser logrado sumando la comprensión de cada parte. Es la estrategia clásica de la ciencia física".²⁴

Varios autores, provenientes de diversas escuelas, sostienen que un organismo viviente como es la administración, debe ser comprendido a nivel de su propia vida. Puede darse a todas ellas el nombre de "totalistas" en cuanto sostienen que "cierto tipo de fenómenos sólo puede ser entendido en términos de la totalidad del fenómeno considerado. Que, en algún sentido, el todo es mayor o diferente que la simple suma de sus partes constitutivas".^{24 1}

LIGAZÓN CON LA CIENCIA POLÍTICA

Muchos autores sostienen que los fenómenos administrativos están íntimamente relacionados con la estructura y los procesos políticos.

El primer texto que critica la dicotomía política-administración apareció en 1946.²⁵ Los ensayos en él contenidos enfatizan la interconexión de los administradores y los órganos administrativos con la formación política, el uso del poder discrecional y el proceso político general.

En general, los científicos políticos consideran a la administración como un fenómeno importante perteneciente al área del estudio político.

LIGAZÓN CON LA SOCIOLOGÍA

Aunque abordan a la administración desde otra perspectiva, muchos sociólogos consideran a la administración pública como representativa de una forma de poder político.

El primer impacto de este tipo de estudios fue contra las doctrinas ortodoxas que consideraban neutral —políticamente hablando— a la carrera administrativa. Philip Selznick²⁶ demostró en su trabajo sobre la Autoridad del Valle del Tennessee que la carrera administrativa está profundamente condicionada por el proceso político y probó que la creación y mantenimiento de una carrera burocrática es más un problema de valores y de política que de ciencia administrativa.

FUNCIONALISMO

La teoría que más influencia ha tenido en esta corriente y que ha modificado sustancialmente el análisis sobre la actividad administrativa, ha sido el funcionalismo.

La palabra “funcionalismo” y el término “función” han sido tomados de la ciencia biológica y han sido ampliamente utilizados por las ciencias sociales a partir de los trabajos de los antropólogos A. R. Radcliff-Brown²⁷ y Halinowski.²⁸

Las construcciones más sistematizadas de esta escuela son las de Parsons,²⁹ Levy³⁰ y Merton.³¹ Su método es llamado, en general, análisis estructural-funcional.

Su razonamiento, siguiendo a Buckley³² es el siguiente: es necesario tratar la totalidad del sistema como una unidad de análisis, haciendo referencia a todos los problemas del sistema total. Ello puede hacerse tratando con un complejo de variables inter-relacionadas y considerándolo como una constante. Una serie de categorías estructurales proporciona una descripción estática de un sistema social empírico, el que debe ser vinculado con variables dinámicas o “funciones”. La existencia de algunas de ellas es un requisito para el mantenimiento del sistema.³³

Merton³⁴ introduce nuevos e importantes conceptos al análisis funcional. Critica el postulado de que la sociedad tiene unidad funcional, señalando que el grado de integración de una sociedad es una cuestión empírica. El postulado del funcionalismo universal que indica que todas las formas sociales y culturales tienen funciones positivas es criticado sobre la base de que hay consecuencias no-funcionales o disfuncionales de las formas culturales existentes y que sólo puede decirse que esas formas, si persisten, es porque tiene “un balance neto de consecuencias funcionales”. Señala que si es cierto que ciertas funciones deben ser practicadas para la subsistencia de la sociedad (pre-requisitos funcionales), no es indispensable una determinada forma social o cultural para su cumplimiento. Finalmente, Merton contribuye a excluir del concepto de función su connotación subjetiva relacionada con la “finalidad” distinguiendo funciones manifiestas (consecuencias objetivas intentadas por los participantes del sistema) de funciones latentes (aquello que no es intentado pero ocurre).

Varios científicos políticos han procurado desarrollar una teoría funcional de la política y han tratado de aplicar esquemas funcionales al estudio de los sistemas políticos concretos. Así Friedrich,³⁵ David Easton,³⁶ William C. Mitchell,³⁷ Eisenstadt,³⁸ Apter,³⁹ Almond⁴⁰ y otros,

quienes desde diversas perspectivas realizan un análisis estructural-funcional del sistema político.

El mismo Parsons ha estudiado con gran detalle el funcionamiento del subsistema político de la sociedad.⁴¹

Manifiesta que el subsistema político debe ser considerado del mismo modo que el sistema social, con sus mismos problemas funcionales e incluyendo subsistemas que se relacionan entre sí. Entre ellos encontramos:

- 1.—Obtención de metas: el sistema de conducción;
- 2.—Adaptación: el sistema administrativo y burocrático;
- 3.—Integración: el sistema legislativo y judicial;
- 4.—Conservación del modelo: legitimación dada por la constitución y el sistema de creencias que la sustenta. Un proceso de diferenciación tiende a ocurrir en los sistemas políticos desarrollados, donde cada función es cumplida principalmente por una estructura especializada.

Es importante el conocimiento del funcionalismo, por cuanto esa teoría ha tenido marcada influencia en la implementación de las reformas administrativas. Hay quienes, inclusive entre los latinoamericanos, hablan de la "función reforma administrativa que debe ser incluida para alterar el equilibrio del sistema."⁴²

La clasificación y somera descripción de las diversas teorías que acabamos de efectuar, no pretende agotar el amplio espectro de importantes teorías que han nacido en el campo de la ciencia administrativa. Sólo hemos pretendido señalar grandes rumbos y, sobre todo, proporcionar algunos elementos que permitan detectar el cimiento teórico que sustenta los procesos de reforma macro y micro-administrativo que se han intentado en América Latina.

LA ASISTENCIA TECNICA

Señalamos al comienzo que la teoría administrativa había nacido y se había desarrollado en los Estados Unidos. Es, en consecuencia, profundamente tributaria de los valores y modalidades norteamericanos. La teoría administrativa estaba ligada a principios filosóficos y a la cosmovisión de una determinada cultura. Poco se había investigado acerca de ciertos fundamentos esenciales que gozan de pleno consenso entre los norteamericanos y no ocasionan conflictos.

En 1949 comienza la asistencia técnica a los pueblos subdesarro-

llados. Por influencia del "cuarto punto" del Presidente Truman, los programas para mejorar el sistema burocrático de aquellos países tienen marcada prioridad. La inquietud se hace sentir también en el seno de la ONU y es así como se implementa, en agosto de 1949, el Programa Expansivo de Asistencia Técnica ETAP al que los Estados Unidos prestan amplia colaboración, a través de ayuda económica y provisión de técnicos.⁴³ La tarea se realiza a través de ese programa, de la Fundación Ford y de la Agencia para el Desarrollo Internacional USAID.⁴⁴

En los diez y ocho años siguientes, los Estados Unidos aportan ciento treinta millones de dólares y varias centenas de técnicos para colaborar en el mejoramiento de la administración pública de cincuenta y cinco países.⁴⁵ Entre ellos figuran varios países latinoamericanos. La primera misión técnica para esta parte del continente es enviada a Bolivia en 1951.⁴⁶

Esa tarea produce una serie de consecuencias que inciden sobre las futuras formulaciones de la teoría administrativa.

Así: a) los técnicos advierten que las herramientas que habían sido eficientes en los países industrializados, resultan generalmente inútiles en los países asistidos;

b) encuentran que el simple "trasplante" de teorías y métodos no produce los resultados esperados;

c) descubren la presencia de tradiciones y valores hondamente arraigados que, por una parte, obstaculizan la reorganización administrativa y, por otro lado, explican y justifican muchas modalidades administrativas aparentemente absurdas;

d) comienzan a valorizar la influencia de las variables externas del sistema gubernamental;

e) concluyen en la relatividad de las teorías hasta entonces consideradas de validez universal;

f) comienzan a reflexionar sobre la propia realidad norteamericana, para advertir la importancia de la idiosincrasia de su país en la estructuración y procedimientos administrativos;

g) surgen entonces nuevas concepciones y nuevas teorías de la administración, más ajustadas a cada realidad concreta.

Riggs relata este fenómeno con claridad: "Cuando hemos tenido que enfrentarnos con problemas administrativos en escenarios extraños. . . es que de repente nos vemos obligados a reflexionar sobre nuestra propia sociedad, a fin de poder explicarla a otros. Y esa propia necesidad de explicar nos proporcionó inesperadamente, los medios necesarios para dar la explicación, pues en el contraste con otros pue-

blos tuvimos que examinar sus sistemas de gobierno y su organización social y con eso se tornaron más visibles las diferencias y los aspectos relevantes".⁴⁷

CONSECUENCIAS DE LA ASISTENCIA TÉCNICA EN LA FORMACIÓN DE LA TEORÍA

Aparece entonces la necesidad de una nueva teoría de la administración, apta para los países en vías de desarrollo que signifique una síntesis explícita entre la teoría conceptual y el campo empírico de investigación.

Se comienza a valorar las conclusiones de la antropología y otras ciencias que permiten un conocimiento más preciso de las pautas valorativas de diferentes culturas, para así estimar razonablemente qué clase de programas administrativos podrían ellas aceptar y qué tipo de pautas burocráticas podrían arraigar en las mismas.

Se descubre, además, que los objetivos de la organización gubernamental son diferentes en los países subdesarrollados y en los países más avanzados.

Aparecen, así, entre otras, dos nuevas perspectivas en la Teoría de la Administración: la Ecología de la Administración y la Administración Pública para el Desarrollo.

LA ECOLOGIA DE LA ADMINISTRACION

Fred W. Riggs es quien esquematiza esta teoría producida, como él lo señala, por la conmoción que habían sufrido sus criterios científicos al ponerse en contacto con países de disímil cultura.

Estrictamente, ecología es la parte de la biología que estudia las relaciones entre los organismos y el ambiente en que viven. En ciencia administrativa, se refiere a las relaciones que se establecen entre el aparato administrativo y el medio sociocultural y económico en que aquél desarrolla su actividad.

Riggs procura proveer un esquema conceptual para la investigación comparativa entre diversos sistemas administrativos y sus entornos correlativos. Postula, entonces, tres tipos ideales de sociedad, definidas en relación al grado de diferenciación funcional de sus principales instituciones. Los modelos son análogos a:

- 1.—la sociedad industrial de occidente,
- 2.—la comunidad agraria tradicional y
- 3.—las sociedades en desarrollo.

Las denomina sociedad refractada, concentrada y prismática, respectivamente. Para definir las, Riggs utiliza las variables sociales, económicas, simbólicas, de comunicación y políticas.

Esquemáticamente representadas en una "escala de refracción" los modelos son colocados en ambos extremos en el medio de un "continuum". Los grados de refracción (diferenciación) de los varios elementos sociales serían potencialmente cuantificables. De todos modos, los modelos suministran un marco adecuado para la comparación funcional y cualitativa, conforme a su semejanza con los tipos ideales.

El autor identifica las características centrales de los tipos ideales de sociedad. La sociedad refractada se caracteriza por estar basada en la economía de mercado, por su carácter asociativo, por un fluido sistema de clases, por una red de comunicaciones generadora de opinión pública, por un funcional sistema de símbolos unánimemente consentidos y por una estructura política diferenciada.

La sociedad concentrada posee una economía redistributiva, una estructura social fundada en la familia, una red de comunicaciones no movilizada, un sistema sagrado de símbolos, una estructura de poder arbitraria e ineficaz.

La sociedad prismática se caracteriza por su heterogeneidad social y económica, su actitud formalista y por la sobreposición de formas modernas y tradicionales, como resultado de una transformación incompleta. Observando los países en desarrollo a través de este marco de referencia, se aclaran ciertos trazos aparentemente paradójicos que generalmente confunden a observadores foráneos. También explica las similitudes entre diversas naciones en proceso de desarrollo.

Riggs aclara que su esquema es tentativo y sus hipótesis deben ser investigadas pero, indudablemente, su marco de referencia es un avance en la construcción conceptual de la teoría administrativa.

LA ADMINISTRACION PUBLICA PARA EL DESARROLLO

Resulta arriesgado hablar de una teoría de la administración pública para el desarrollo. En los últimos años, una voluminosa bibliografía se ha referido al tema. Pero rastreando a través de ella, no en-

contramos principios suficientes como para poder definirla como teoría autónoma.

La administración para el desarrollo es, simplemente, una valiosa perspectiva referida a los medios administrativos necesarios para alcanzar las metas del desarrollo político, económico y social. Se refiere, asimismo, a la necesaria reforma del sistema administrativo para convertirlo en instrumento de la modernización de la sociedad.

Utiliza la metodología provista por otras teorías de la administración y, especialmente, por la ciencia política, para lograr que el aparato burocrático colabore en el logro de los objetivos políticos del Estado. Su idea-fuerza es que la administración pública debe adaptarse a las tareas estatales con el propósito de servir eficientemente al desarrollo económico y social.

Vista la administración en esa perspectiva, resulta incuestionable que en los países en desarrollo existe un desajuste entre los fines y necesidades del Estado y el sistema de las organizaciones públicas encargado de cumplirlos y satisfacerlos. En nuestros países la administración ha crecido en un proceso de agregación en que, a medida que se hacían sentir las necesidades, se creaban organismos adicionales o se ampliaba las facultades de las organizaciones existentes, sin una visión de conjunto que hubiera permitido una delimitación clara de funciones y responsabilidades. Esa situación constituye un serio obstáculo para el desarrollo. Se ha llegado a afirmar que no es posible el crecimiento económico sin un aparato de gobierno y administración digno de confianza⁴⁸ y que la acción de gobierno es tan estratégica que en los países subdesarrollados debe ser considerada como un factor de producción, similar a capital, trabajo y recursos naturales.⁴⁹

Existe consenso, asimismo, sobre la necesidad de planificar el desarrollo a los fines de asignar prioridades en la inversión de recursos escasos y para utilizarlos en la mejor forma posible. En consecuencia, ambos aspectos —acción administrativa y planificación— deben estar íntimamente relacionados y deben complementarse mutuamente. La planificación debe ser dotada de la implantación institucional que requieren sus fases de elaboración, ejecución y control.

Podemos, pues, afirmar que hay administración pública para el desarrollo cuando encontramos un aparato administrativo crecientemente responsable, como agente de implementación de políticas formuladas por instituciones ajenas a la burocracia. En este sentido, la administración pública para el desarrollo es parte esencial del desarrollo político y social.

Dado que el proceso de desarrollo está tan íntimamente sujeto a

las particularidades de la sociedad en que se da, la administración pública está condicionada por las variables internas y externas de ese proceso. En síntesis depende fundamentalmente de la ecología de esa sociedad y debe atenerse a las características propias en un triple aspecto: el contexto estructural, la tarea administrativa y la persona del agente público.

De allí que no pueda definirse con precisión a esta técnica, salvo formular generalidades a su respecto, como las que anteceden. El concepto de Administración Pública para el Desarrollo es —como dice Riggs—⁵⁰ un concepto esquivo, pero no por ello menos importante. Su formulación precisa está en manos de quienes permanentemente implementan métodos y técnicas para cada realización concreta.

LAS VARIABLES ECOLOGICAS

No es materia de este trabajo la investigación de las condiciones particulares de las estructuras latinoamericanas.

Por lo demás, damos por conocidas las características de nuestro subdesarrollo y las consecuencias sociales, económicas y políticas que el mismo provoca. De allí que no entremos a un análisis exhaustivo de las variables políticas, económicas, sociales y culturales que incidirán en cualquier proceso de modernización que se intente.

No obstante, hay dos particularidades de nuestra estructura que son susceptibles de una profunda investigación porque serán parte importante de cualquier teoría administrativa que se formule para América Latina. Ellos son el rol del Estado y el Legalismo. Ambos aspectos tendrán influencia decisiva en todo proceso de reforma administrativa.

EL ROL DEL ESTADO EN LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS

Los objetivos del Estado en los países latinoamericanos, fueron las actividades tradicionales del Estado liberal. Es decir, ofrecer seguridad y defensa a los ciudadanos y a sus bienes, administrar justicia y garantizar las condiciones para que los particulares desarrollaran libremente su actividad. El Estado proveía el esqueleto jurídico-institucional, los individuos y grupos particulares aportaban la sustancia del sistema.

Esa concepción clásica del Estado “gendarme”, se ve alterada sustancialmente después de la primera guerra mundial. En los países de-

sarrollados, la reconstrucción post-bélica y la depresión económica de 1929, exigen la intervención estatal destinada a aliviar los males sociales producidos por la crisis económica y el desempleo. El Estado se convierte en agente movilizador de la economía a través de la inversión en obras públicas y el subsidio y crédito a las actividades privadas. Se trata de la aplicación concreta de las teorías keynesianas.

Se registra, paralelamente, un avance de la legislación destinada a proporcionar seguridad social y el Estado interviene activamente en la construcción y modernización de la infraestructura y el transporte.

En los países subdesarrollados y, con particular énfasis, en los latinoamericanos, el Estado se convierte en el principal industrial y en el inversor más poderoso. Además de proporcionar la base operativa para la industrialización y el desarrollo por medio de la construcción de la infraestructura y la provisión de transporte y comunicaciones, el Estado se convierte en el único inversor nacional con capacidad económica suficiente para implantar la industria pesada y desarrollar aquellos sectores básicos de la economía que, por motivaciones políticas, no quieren dejarse en manos del inversor extranjero.

El Estado "empresario" es un fenómeno muy importante en nuestras naciones, que otorga a la estructura administrativa una fisonomía diferente a la de países que han realizado más antiguamente su proceso de industrialización.

Además, el Estado es quien subvenciona y provee de medios económicos a las empresas privadas, a través de sus organizaciones y mecanismos financieros.

Si a ello le agregamos que el Estado normativiza en todos sus detalles la actividad económica, que posee funciones básicas en la planificación económica y que su red tributaria abarca todas las actividades del país, concluimos en una omnipresencia estatal.

Conjuntamente con ese despliegue de actividad tendiente al desarrollo, el Estado se ve obligado a paliar las consecuencias negativas producidas por el subdesarrollo y es así como debe atender un sistema de protección y seguridad social singularmente gravoso.

Su tarea se ve aún más complicada por la necesidad de atenuar la desocupación y la miseria a través de sus organismos sociales, por medio de seguros de desocupación, o ampliando la estructura cuantitativa de la burocracia para incorporar a numerosas personas que, de otro modo, no podrían obtener ingresos suficientes para subsistir.

Si juzgamos por el grueso de la literatura dedicada a este aspecto, nadie ama a la burocracia pero todos dependen de ella y nadie con-

cibe un proceso de desarrollo y modernización sin la acción preeminente, ordenadora y realizadora del Estado.

Ese rol de Estado empresario, planificador y empleador, sumado a los demás cometidos estatales, produce una conformación característica de la administración pública, tan decisiva como la escala de valores culturales y costumbres tradicionales de cada país.

EL LEGALISMO

La mayoría de los estudios acerca de la administración pública latinoamericana, caracteriza a ésta como excesivamente atada a lo jurídico y señala al formalismo como defecto y causa de ineficiencia.

La influencia de la teoría administrativa norteamericana se hace sentir en este aspecto. Los críticos que recogen la acusación evidencian su ignorancia de una categoría ecológica destacada en los pueblos de América Latina: su apego a la norma formal.

Conviene esclarecer algunas confusiones sobre este tema y procurar explicar esta cualidad de nuestra cultura. Ello revelará por qué, a pesar de las críticas al legalismo, toda reforma administrativa comienza, en América Latina, con el dictado de leyes y decretos que implantan y organizan legalmente el proceso reformista.

Partimos de la base que el Estado de Derecho, es decir, la sociedad sujeta a normas abstractas e impersonales, el respeto a los derechos de los demás y el acatamiento a la ley, es signo de progreso y de civilización.

En los países de origen luso-hispánico, el legalismo es condición básica e inseparable de su cultura. Los conquistadores españoles y portugueses viajaban llevando en sus naves los textos de las leyes que debían aplicar en las tierras que iban a descubrir. Ellos eran, a su vez, tributarios de doce siglos de legislación romana.

El sistema de codificación jurídica, iniciado por Napoleón y que se desarrolló en todos los países de Europa continental, tuvo amplio y fructífero desarrollo en nuestros países.

Ese sistema legislativo constituye una diferencia esencial con las culturas anglo-sajonas. En efecto, en el sistema del "Common-Law" el mundo jurídico está integrado por otras reglas y principios, entre los que tienen preeminencia el de los precedentes jurisprudenciales. La justicia norteamericana ha equiparado los actos jurídicos de la administración a los actos privados, por lo que el Derecho Administrativo no ha tenido la elaboración y profundización que ha sufrido en los países latinos.⁵¹

Cabe añadir que algunos aspectos de la organización administrativa, considerados en los países de tradición romanística como materia del Derecho Administrativo, en los Estados Unidos son considerados como extraños a lo jurídico.⁵²

De allí, que para los expertos norteamericanos aparecieran nuestras administraciones como excesivamente legalistas. No advertían que nuestra cultura posee una normatividad diferente a la anglosajona. Les chocaba la forma externa de una legalidad que no es esencialmente diferente a la que informa del mundo jurídico del "Common-Law".

Llegamos, entonces, a una conclusión:

- a) El Estado de Derecho y la sujeción a la ley son imprescindibles para asegurar la convivencia civilizada;
- b) la forma externa del mundo jurídico difiere en los países de tradición romanística y en los anglo-sajones, pero su sustancia es similar.

EL FORMALISMO

Ocurre, sin embargo, que la normatividad es receptada en algunas oportunidades por contextos sociales que la desvían de su finalidad. Sea por eso, o porque se pretende ceñir la realidad a normas inadecuadas elaboradas para otras situaciones, el hecho es que muy a menudo la norma legal es "letra muerta".

Caemos, entonces, en el formalismo al que Riggs⁵³ define como discrepancia entre la conducta concreta y la norma ordenadora de esa conducta. El autor considera que ese comportamiento es propio de las sociedades prismáticas, aunque se registra en todas las sociedades.

Analizado desde el punto de vista sociológico, el formalismo, en el sentido antes expresado, es un hecho normal y regular en las sociedades en vías de desarrollo, impuesto por el carácter dual de su formación histórica y por el modo particular como se articulan con el resto del mundo.⁵⁴

Esa característica debe tenerse en cuenta al analizar la administración pública, especialmente cuando se procura su reforma. Generalmente los mecanismos de control favorecen el formalismo: no interesa que la tarea del empleado llegue a un fin exitoso, sino que debe cuidarse que aquél no haya violado las reglas para su realización. No interesa el resultado sino la sujeción a los reglamentos.

Por otra parte, el apartamiento constante de la norma es una cos-

tumbre impuesta, a veces, por la necesidad. Como las leyes suelen discordar con la realidad reglada, la administración sólo funciona si muchas normas no se cumplen. Cabe recordar que el mejor medio que tienen los empleados para expresar su protesta es trabajar "a código" o "a reglamento", es decir, cumplir estrictamente las normas y regulaciones que hacen a su función. Si lo hacen, la administración se paraliza.

Esta otra faceta de la variable ecológica del legalismo es, pues, decisiva. En consecuencia, puede concluirse en lo siguiente:

- a) Que la norma sólo tendrá real vigencia si es sólo un criterio ordenador de una realidad que se da en la sociedad y fuera del mundo jurídico.
- b) Que existe la costumbre arraigada de apartarse de la norma, por lo que más que cambiar reglas, debe procurarse modificar conductas.
- c) Que el andamiaje legal es condición indispensable de la administración, pero que ésta encierra elementos no legales y ajenos a la conducta jurídica.

LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS LATINOAMERICANAS Y LA TEORIA

Las reformas administrativas implementadas hasta hoy en América Latina trasuntan el respaldo de alguna teoría determinada.

Los primeros esfuerzos realizados por el Brasil estuvieron signados por el movimiento de la "administración científica". Son fácilmente detectables los criterios racionalizadores inspirados en la teoría clásica. Ellos se tradujeron en el afán de padronización y aplicación de las técnicas de organización y métodos O & M.⁵⁵

No deseamos extendernos sobre el punto, que será materia de otras ponencias en este seminario, pero es interesante advertir, a través del tiempo, el surgimiento de criterios propios de evaluación, tal vez no originales en su concepción pero sí en su aplicación. Es así como la reforma administrativa brasileña, después de más de cuarenta años de ensayos, va contabilizando logros cada vez más profundos y frecuentes.

Surge, asimismo, la noción de la oportunidad en la aplicación de las técnicas, como condición para subeficacia⁵⁶ y estudios ecológicos

minuciosos sobre la administración pública del Brasil, especialmente en lo que hace a los factores de resistencia al cambio.⁵⁷

Eso lleva a consagrar una estrategia concreta de reforma administrativa basada en los criterios de concepción sistemática, gradualismo en la ejecución, selectividad en la ejecución y asistencia técnica a través de instituciones privadas.⁵⁸

La reforma administrativa venezolana parte, del mismo modo, de una concepción sistemática, sus objetivos son extra-administrativos (administración como instrumento del desarrollo) y adopta la teoría motivacional para que la administración autogenera sus reformas.⁵⁹

En ambos procesos de reforma se advierte una concepción cada vez más pragmática y un método de "aproximaciones sucesivas". Así la reforma brasileña "aunque filiada a la teoría administrativa que consagra principios de administración, llevó menos lejos que otros proyectos anteriores su preocupación doctrinaria, prefiriendo un enfoque más pragmático".⁶⁰

En tanto que la reforma venezolana se caracteriza porque "su estrategia se definió sobre la marcha a medida que los elementos tácticos que ayudaron en la formación de la opinión y la obtención de las decisiones políticas se iban poniendo en práctica".⁶¹ No se ligó la tarea a un modelo normativo fijo e inmutable, sino que se prefirió un proceso de "aproximaciones sucesivas".⁶²

CONCLUSIONES

Los procesos de reforma administrativa que acabamos de mencionar revelan que la teoría administrativa es un elemento valioso que ha aportado técnicas facilitadoras de una aproximación cada vez más certera a las realidades de la administración pública.

Pero la teoría no basta por sí misma. Si el proceso de la administración pública pudiera ser reducido a un sistema de principios y doctrinas básicos no sería difícil explicar el comportamiento administrativo. Pero ello no podría ser menos realista. La administración pública, como conglomerado de acciones y relaciones humanas, no puede ser reducida a principios generales, como no sea los altos niveles de comprensión que son poco valiosos para propósitos analíticos o comparativos.⁶³

Es difícil identificar "principios" de administración pública que sean útiles, excepto para específicas situaciones operativas. Ello no deja de ser una afortunada circunstancia que salva al estudio de la

administración de convertirse en un vago examen de selectos preceptos morales.⁶⁴ Por eso es que la nueva administración tiende a ser no prescriptiva, antiescolástica y orientada hacia la investigación-acción.⁶⁵

Riggs entiende que los modelos ideales son instrumentos conceptuales y analíticos que no es necesario existan en el mundo real. Ellos deben ser evaluados en términos de utilidad relativa pero no en función de su identidad con cualquier sistema existente. Sabido es que técnicas y teorías producen resultados diferentes según el contexto cultural sobre el que sean proyectadas.

Quizás la función primordial de la teoría sea ordenar una masa de datos sugiriendo relaciones y repeticiones entre ellos. Ella deberá ser permanentemente confrontada con la realidad. La mejor prueba de una teoría es que sus formulaciones parezcan congruentes con nuestra percepción de la realidad.

Desechar la validez universal de la teoría no significa desconocer la necesaria visión científica que debe tener nuestra materia. Muy por el contrario, el rumbo más claro, al que los demás están relacionados, es la creencia de que la administración puede y debe ser un campo de investigación científica.

Pero ese criterio científico implica inteligencia y creatividad, no ciega adopción de técnicas y teorías formulados por otros. Un premio Nóbel de Física decía que "no hay método científico como tal, sino que la característica vital del procedimiento del científico ha sido simplemente hacer todo lo posible con su inteligencia".⁶⁶

Ese es el gran desafío de los procesos de reforma. Ya en 1963, un administrativista chileno señalaba en un párrafo que es casi una síntesis de lo expuesto: "el problema está en que no es suficiente promulgar leyes o decretos, copiar estructuras existentes en otros países o injertar organismos para cumplir nuevas funciones. En cada comunidad, la realidad y tradición institucional, los antecedentes históricos y culturales que le son peculiares, las características de funcionamiento de sus mecanismos políticos y de presión social en general constituyen factores determinantes de la alternativa más conveniente para la organización de su administración pública".⁶⁷

La reforma administrativa es un reto a la imaginable y a la inteligencia de los administradores, la teoría administrativa puede proporcionarnos valiosos instrumentos de trabajo y la administración pública comparada nos puede mostrar experiencias valiosas sobre el éxito o el fracaso en el uso de esos instrumentos. Pero la reforma administrativa es fundamentalmente un proceso de investigación y de creación.