

LA ORGANIZACIÓN SISTÉMICA DE LOS PODERES PÚBLICOS Y DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

Por Humberto QUIROGA LAVIÉ

SUMARIO: I. *A modo de introducción.* II. *La emergencia del "control" como agente de la libertad.* III. *A modo de síntesis.*

I. A MODO DE INTRODUCCIÓN

A más control más libertad. Esta sentencia no se inserta en las tradiciones de nuestro pensamiento liberal. Por no haberla develado a su tiempo, la filosofía que enmarca el entorno de nuestro sistema político ha transitado los senderos de una ruta entrópica y falta de equilibrio. Estamos amarrados, los que defendemos la validez de la confianza en el hombre libre y no en el autoritarismo, a desequilibrios múltiples: los más patentes, económicos, los más ocultos, éticos.

¿Qué es la teoría de los sistemas? ¿Qué implica para el sistema político liberal? Simplemente poder reconocer que el sólido argumento del Estado menor, la fuerte convicción en el autogobierno societal, la férrea determinación de erradicar el espíritu corporativo de la práctica política, la confianza en el trabajo y en la libertad como los motores de la historia, y en la propiedad como su acervo dignificante, son todas proposiciones incumplidas. Cada ciclo de progreso muestra a un Estado cada vez mayor; a una sociedad cada vez más corporativa; al trabajo humano cada vez más ajeno a su rol, y a la propiedad en situación dependiente de las determinaciones tecnoburocráticas. ¿Quedará apenas un resquicio para poder reconocer la libertad en esta oscura trama?

La teoría de los sistemas es una oportuna formulación del conocimiento humano, destinada a fortalecer y a sacar de su entropía a la libertad. Sus proposiciones fundamentales destacan: el rol potenciador del control social y técnico como agente generador de libertad; el desenvolvimiento del "todo" —la actitud holística— frente al especialismo analítico; el descubrimiento de que si no están integrados, los sistemas cerrados sobre sí mismos marchan hacia su muerte; el notable descubrimiento de que el anhelado equilibrio dinámico del sistema —su homeóstasis— se logra por el retorno a la vida de los materiales que

estamos dispuestos a desechar: proceso de retroacción activa que se llama retroalimentación, que será visto más adelante; que la información es poder y que sin comunicación no hay flujo de energía posible. Veamos el detalle de esta trama tan prieta.

II. LA EMERGENCIA DEL "CONTROL" COMO AGENTE DE LA LIBERTAD

Las paradojas son eminentes protagonistas en la historia del pensamiento. La filosofía liberal expresa como hipótesis la determinación de la autorregulación espontánea del sistema económico —por el año del *laissez faire*— con lo cual no hace otra cosa que formular una tesis determinista. No a la intervención y al control pues el orden deviene solo. La filosofía determinista —a su turno— no confía en la "determinación" espontánea, y proyecta a la vanguardia interviniente como agente "voluntario" del control, ¿puede alguien dudar que la "voluntad" no sea "liberal"? ¿Cómo sorprendernos del desequilibrio permanente en el reparto de las energías múltiples que coexisten en la sociedad, si las teorías que puján por su control en la historia parten de formulaciones contradictorias?

Profundicemos la teoría del control. Lo que entiende la concepción tradicional es que control es impedir, es determinar, es substituir. La teoría de sistemas propone que control sea remover los obstáculos que impiden la libertad; que sea colocar las condiciones para que la libertad sea posible, es decir, fijar con claridad los límites fuera de los cuales la libertad se convierte en equiprobabilidad o caos. Controlar, al fin, será lograr movilizar las energías latentes en los seres vivos, para convertir la sociedad de masas y pasiva que no deseó el liberalismo, en el logro de la meta aún no lograda: la participación activa de la sociedad en la gestión de los intereses públicos. Entonces se comprende que control sea libertad y que compulsión o substitución no sea control.

La teoría de los sistemas reclama a la "bidirección" del control como su factor específico. Si sólo la burocracia del Estado ejerce control, éste es simplemente "unidireccional". Que la sociedad participe del control es la cuestión que la teoría política clásica dejó abandonada. Montesquieu dividió los poderes del Estado en un sentido unidireccional del control: olvidó el sentido sistémico de la bidirección y al control social.

El control es poder porque un centro menor de energía constriñe a centros de resistencia cuantitativamente mayores. El control es una

determinación cualitativa del poder. Sin embargo, si el poder menor no genera consenso alimentador en los múltiples centros que existen en la sociedad, aquel poder central irá a la deriva, propia de su falta de legitimidad. Así se explica la importancia de la retroalimentación del control y de la apertura hacia la sociedad por parte del sistema administrativo. Analizaremos las facetas del control y procuraremos hacer aplicación de ellas en el diagrama administrativo del poder.

Hay un "control inclusivo" que la administración de la cosa pública debe asegurar cuando los agentes encargados de ejercerlo cuidan que el programa del sistema se cumpla. Este control implica revisar el programa administrativo, no para cambiarlo, necesariamente, sino para verificar su estado. ¿Cómo acceden a este control los administrados?

El "control inclusivo" se convierte en "integrativo" cuando cada agente administrativo logra realizar, en el marco del sistema administrativo, el rol institucional que le está previsto. Y ¿por qué no cambiarlo al rol cuando el agente carece de respuestas apropiadas al sistema?

El control será "contextuante" cuando la administración de la cosa pública se abra a su entorno y verifique su recíproca adaptación al flujo de las demandas del ambiente. No podemos dejar de olvidar que la esclerosis del sistema burocrático administrativo radica en estar cerrado, en ser gobernado por el principio de lo "secreto" y en que la información que lo alimenta se pierde, lo sobrealimenta, no se utiliza o se utiliza a favor de sectores parciales de la sociedad. El libre y controlado flujo de la información es uno de los objetivos de la teoría de sistemas aplicado al gobierno. Es por ello que la creación de sistemas nacionales de información equilibrados revista tanta importancia.

El "control prescriptivo" —otro de los tipos de control en la taxonomía que estamos intentando— es el más rígido de los controles y el más severo en su tratamiento. No alcanza a ser una substitución del sujeto controlado, pero usa la coacción para asegurar la eficacia del programa; ello implica resistencia y una situación de tensión generadora de disenso. No olvidar que el consenso es la energía del sistema político, y que generarlo es la razón de la conducción. Este es un tópico que reviste interés: la burocracia administrativa difícilmente goza de consenso entre los administrados; revertir esta situación será un válido objetivo sistémico para la función administrativa, y no será el control coactivo el medio más adecuado para ello. En todo caso, delegar funciones administrativas a sectores de la sociedad llevará implícita una función de control de los centros administrativos hacia los

grupos sociales. Participar en el poder es obtener consenso a favor de los titulares de la conducción administrativa.

En un sentido inverso, el "control espontáneo" sólo verifica el cumplimiento del programa sin imposiciones. Ello permitirá modificar oportunamente el programa o variar las respuestas del sistema para inducir el acatamiento espontáneo. No olvidar que sólo lo que viene impulsado por la libertad es generador de nueva energía, en tanto que lo obtenido por mecanismos no voluntarios, incomunica a la sociedad con su gestión administrativa.

El "control normativo" se inserta en el marco del sistema de valores que es necesario articular en la sociedad. La administración pública ha estado tradicionalmente al margen del ajuste ético y del sentido axiológico de los sistemas integrados. Más aún, la administración ha encontrado conveniente a su propio esquema, enfrentar las argumentaciones éticas que la conducción política le ha proferido. Este enfrentamiento ha planteado una tensión entre los políticos y los técnicos, pugna en la cual la sociología ha visto como prevaleciente a la tecnoburocracia. Este tema marca una ardua cuestión: definirse a favor de una especialización funcional entre las áreas de los poderes del Estado, dejando a la administración pública y a su responsable político —el tradicional "poder ejecutivo"— la tarea de dictar la legislación técnica, en tanto que el Congreso se reserva la "adopción de la decisión política".

La cuestión que acabamos de suscitar significa la revisión de la doctrina de la división de los poderes en Montesquieu. Ya no un "poder legislativo" como reglamentador técnico, sino un Congreso como titular del "poder de decisión" y de un efectivo poder de contralor. Dejarle al ejecutivo que dicte legislación y reservarse el Congreso el veto como modo de impedir extralimitaciones constitucionales; pensar un Congreso con funciones no legislativas sino de puntualización política al definir las orientaciones en los temas políticos, dictando para ello legislación marco; o pensarlo como el "programador" de la secuencia política o el negociador pragmático en asuntos concretos, aunque trascendentes, ajenos a la dinámica del género legal; esto lleva a revisar la noción de ley: no sólo hay legislación general reglamentaria, sino decisiones legislativas, leyes marcos, leyes programas o instrumentos de planificación, leyes medidas (apropiadas para regular casos concretos) y decisiones legislativas de control. Estas últimas pueden equivaler a los mandamientos judiciales anglosajones pero con un sentido diverso: asegurar el efectivo cumplimiento de la legislación dictada por el Congreso.

Entonces, no un Congreso que lo sabe todo y resuelve poco, sino

un deliberador que articule el consenso de la sociedad; no un Congreso distraído en actividades técnicas, sino contraído a la decisión de los supremos intereses de la nación; no un Congreso despreocupado por la suerte que le cabe a las medidas que adopta, sino un cuerpo que haga el seguimiento de la "legislación" cuando ella, al ser aplicada, intenta transformar las tensiones sociales en energía generadora. ¿Cómo pensamos que se puede lograr el equilibrio dinámico del sistema político, si los instrumentos de gobierno quedan abandonados en el desván de las intenciones, y nadie se ocupa de controlar su utilización? Este ha sido un grave factor de la entropía política y de los desequilibrios que sufrimos: algo así como que los padres abandonen a sus hijos a la suerte.

El control "normativo" se integra a su variable utilitaria. No sólo control de la articulación de los valores sociales —cosa más a la mano del poder político que del administrativo— sino el control de la utilidad efectivamente obtenida por las medidas de gobierno. Este es un control que sí debe ser llevado por la administración pública, cosa que raramente hace. Sin embargo, también la sociedad debe recuperar la instancia del control de utilidad. Esto abre el capítulo extenso —que sólo bosquejamos aquí— de los derechos públicos subjetivos de la sociedad frente al aparato del Estado.

Los derechos públicos son el instrumento que debe ejercer la sociedad —expresada por sus miembros o por los grupos asociativos que la integran— para lograr desarrollar su afán participativo, para equilibrar el flujo de los intereses que —de otra forma— inclinarían la balanza en forma inapropiada a favor del aparato burocrático, y para evitar un crecimiento desigualitario en la base de la sociedad. No de derechos individuales se trata, sino de derechos que cubren la protección de intereses generales o difusos: los de los múltiples y variantes grupos que impulsan el crecimiento de lo social; los del ambiente o ecosistema que alimenta al sistema social; los de la sociedad toda para que ésta no pierda su quicio. Estos derechos deben abrir la jurisdicción del Estado, y pueden ser ejercidos, tanto por los particulares —sin importar que justifiquen o no interés legítimo— o por sus asociaciones representativas, los gremios o los partidos políticos y, especialmente, por un Ministerio Público que —sin dependencia con poder alguno del Estado— conviene que sea elegido por los métodos democráticos que generan el sistema representativo. Derechos públicos, los citados, de amplio espectro, que no sólo califican el carácter jurídico de la sociedad como ente colectivo, sino que lograrán abrir la burocracia administrativa, controlarla, permitir el libre flujo de la información, romper el secreto administrativo, ejercer una inspección en el ámbito de dicha

gestión, y facilitar la participación en la gestión administrativa por parte de la sociedad. Ambicioso bosquejo sistémico, pero ineludible para el logro del dinamismo esperado.

El control no puede ser ejercido fuera de su tiempo real. No se trata ni de adelantar ni de retrasar las necesidades de control. Un control "permanente" deberá ser una suerte de guía apropiada para evitar la catástrofe o para no entrar en parálisis. Un control anticipado será "preventivo" de males o daños que, producidos, son raramente reparables. Un control *a posteriori* suele ser inevitable: para modificar el programa del sistema o para tornar más fluido el tránsito entre la situación de conflicto y el consenso. Esto no quiere decir que el control, por cotidiano o permanente, deba sofocar las energías del sistema: por el contrario, él, si bien no debe desaparecer de la vigilancia, debe tratar de ser imperceptible; ojo avisor, pero no freno, transparencia, pero no obstáculo. Tal su función.

En otro orden de cosas, el control puede ser "centralizado" o "disperso". No tenemos por qué sugerir la preferencia exclusiva del control descentralizado. Lo que no podemos admitir es la inexistencia del control periférico; ello es esencial al sistema, pues cumplimenta el criterio de la bidirección que debe gobernarlo. Si no hay control periférico no habrá retroacción y, así, el sistema entra en la apatía. Pero la ausencia de control central es, asimismo, nefasta: ¿cómo podría superarse el conflicto entre los sectores sociales en tensión, sin un control central? Lo malo de nuestro sistema administrativo es que existe una tendencia al parquisionismo del control central, costando mucho que se afirmen los controles descentralizados.

El control también puede ser "directo" o "indirecto". Esto implica la cuestión de la delegación de funciones; en este terreno debe prevalecer el criterio de delegar sólo cuando ello equivalga a dar más participación administrativa a la sociedad y no cuando signifique resignar las competencias del programa sistémico. Las competencias en la administración están asignadas por algo, no para ser resignadas.

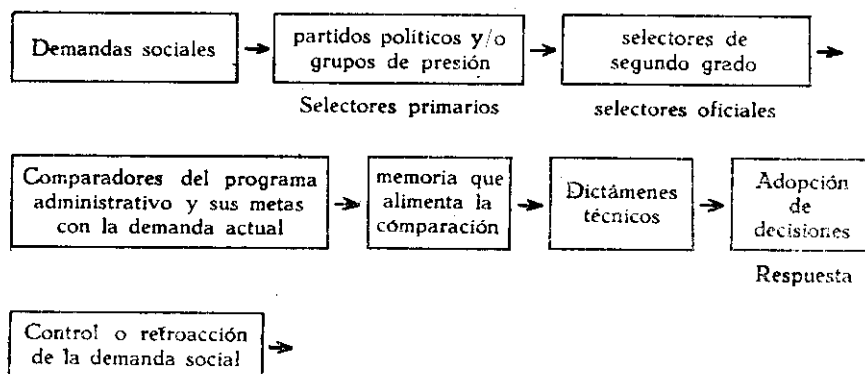
Diferenciar si el control debe ser "parcial" o total, parece poco apropiado, aunque tenga valor la distinción por razones analíticas. Más vale sostener que todo control parcial conlleva la mirada a la totalidad, y viceversa. No es, sin embargo, esa, la regla operante por lo general. En cambio, suele ocurrir que las áreas en que está departamentalizada la administración sólo conocen aquello propio de su especialización: lo demás lo ignoran. Esto lleva implícita una receta simple: que no existan funcionarios aislados del contexto administrativo y social, sino abiertos y comunicados a todo el sistema. Porque sólo

hay especialistas, es que la burocracia es una pesada carga para el sistema político.

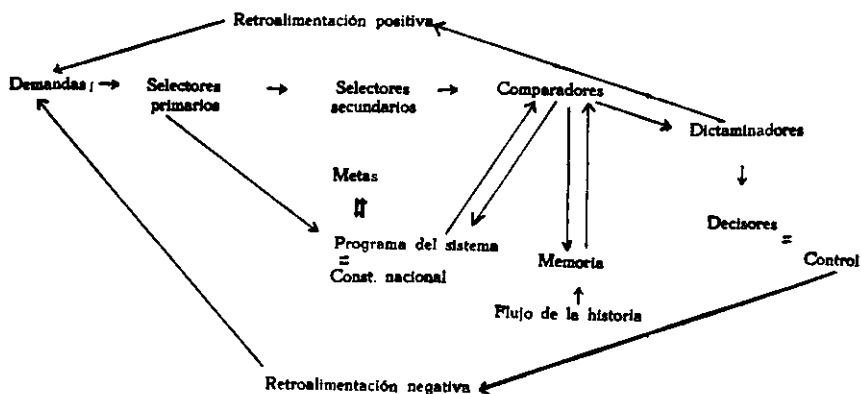
Según sea la índole de la acción social controlada, el control será, respectivamente, "racional", "sobre base irracional", "de medios óptimos usados en relación con el fin buscado", "de valores propuestos" o de "amplitud o alcance de las emociones puestas en juego". ¿Cómo descuidar las múltiples facetas de la acción social, cuando del control administrativo se trata? ¿Por qué desfigurar la realidad sobre presupuestos inexistentes? Esto implica repensar a la función administrativa, si se quiere que ella se abra y se integre a los sistemas de su entorno. La racionalidad de la regla técnica no parece ser el único criterio para su funcionamiento: la especificidad de lo individual, la variedad que genera la afectividad y un mundo de valores en desarrollo, serán campos que el control administrativo no podrá descuidar, como hasta ahora.

Todo sistema, y el sistema político-administrativo no es una excepción en esto, requiere una variedad de funciones a fin de que el flujo de la información circule, llegue a destino y produzca la descarga en la respuesta. Para cada área del sistema, debe montarse un bucle de control. Veamos:

CUADRO 1



CUADRO 2



Los cuadros que anteceden intentan exponer el sentido del flujo de la energía política, que no es otra que el disenso contenido en las demandas y el consenso logrado por decisiones o respuestas acertadas. Sólo el consenso genera la legitimidad del gobierno y del sistema político, de ahí la importancia que tiene acertar con el control que la genera.

A la vista de los distintos sectores de que se forma el sistema político, es razonable sostener que cada área debe estar sometida a control. Lo está el flujo y la intensidad de las demandas, por el doble filtro de la selección primaria —efectuado por los partidos políticos y por los grupos de presión— y por la selección secundaria, que realizan los sectores oficiales. También debe ser controlada la propia selección —se trata de un control del control— por áreas de control que raramente existen en la organización vigente. Los controles de selección tienen por función fundamental evitar el favoritismo en la atención de las demandas y ajustar el cometido de la selección a los principios de igualdad ante la ley y al de la consideración de las diferencias.

El control de la programación no es de menor importancia: no olvidemos que es la Constitución nacional el programa del sistema político nacional. Revisar cotidianamente dicho programa, no para reformarlo, sino para tener la seguridad de que persisten las razones de su vigencia, es tarea que no debe resignarse, so pena de que el programa se convierta en nominativo. Ese es el momento de una gran crisis institucional: Argentina tiene sobrada experiencia como para no evitar incurrir en tal defecto.

Finalmente, el control sobre las decisiones está en relación con la cuestión de la representatividad de los gobernantes. Ser responsable

es dar respuesta adecuada a las demandas que la sociedad plantea. La teoría de sistemas formula, en relación con la responsabilidad, dos postulados, que no deben ser olvidados cuando se adopten decisiones políticas: el postulado de la "variedad requerida" de respuesta, es decir que: a una demanda no debe darse una sola y dogmática solución, sino varias, a fin de ser devueltas a la sociedad demandante, para que ésta elija la opción que le convenga. Este es el modo más efectivo de garantizar una retroacción no entrópica de la energía política; las medidas de gobierno cuidarán —en oportunidad de gestar dichas respuestas múltiples— evitar que el rechazo liso y llano de la demanda o la atención del requerimiento, generen aumentos de tensión o situaciones de pasividad social, no aconsejables en relación con la actividad social esperada. Devolver múltiples soluciones para que la sociedad participe en la opción adecuada es un arte político de muy poco uso en nuestras tradiciones políticas. De allí el desenvolvimiento de sociedades pasivas, entrópicas o desequilibradas, que no encuentran la forma de romper un estado de escepticismo que ha llegado a ser endémico.

El segundo postulado sistémico en relación con la responsabilidad gubernamental, es el que indica que las complejidades propias del sistema deben ser simplificadas por respuestas simples pero efectivas. Se trata del postulado de "la reducción de las complejidades". La Constitución nacional debe lograr un justo equilibrio entre la variedad requerida de múltiples respuestas y la simplicidad de las mismas para lograr ser efectivas. Esta indicación tiene validez para toda instancia de respuestas en relación con el sistema político-administrativo.

III. A MODO DE SÍNTESIS

La cibernética, ciencia del control, de la comunicación y de la eficacia, ha puesto en el centro de su miraje de precisión a la libertad como motor de la historia. Podríamos destacar esta tremenda paradoja: la ciencia que ha hecho posible la ordenación automática de los conocimientos por computadores, da fundamento a la libertad del hombre como factor de su autodeterminación y de la autorreproducción del sistema en que está incerto. No la automatización de la conducta humana, ritualizada por la sociedad de masas, sino la proyección creadora del hombre obligado a ejercer el pluralismo en múltiples instancias —cuando demanda, cuando responde, cuando controla, cuando busca su objetivo y cuando se autodetermina, cuando selecciona la información y cuando confecciona el programa del sistema— es la bús-

queda significativa y real de la teoría de sistemas. Todo dentro de límites, pues sin límites hay caos. Todo a la búsqueda de un equilibrio en transformación, pues sin equilibrio hay catástrofe o parálisis. Todo generando libertad, que significa "liberar energía": lo propio que logró Einstein al liberar el átomo. Energía liberada que reclama nuevo orden para poder generar nueva vida.

En este marco teórico sistémico está ubicado el sistema político-administrativo: donde se comunica la sociedad con el Estado. Saber encontrar el buen criterio para aplicar esta teoría al campo de la administración de los intereses públicos, no sólo es un anhelo, sino la cierta esperanza de que a su merced se rescate el postulado por tantos ideólogos abandonado: que la libertad sea la energía que da vida a los sistemas vivientes integrados.