

FRED W. RIGGS:
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
EN LAS SOCIEDADES PRISMÁTICAS

Erika Döring*

Introducción

Durante la década de los 70, principios de los 80, uno de los temas más relevantes en el área de la teoría de la administración pública, fue la administración para el desarrollo.

En México, como en el resto de América Latina, y en general en todos los países entonces identificados bajo el común denominador de países en vías de desarrollo, se incluyó, en los planes de estudio de las instituciones de enseñanza que impartían la especialidad de administración pública, en cualquiera de sus modalidades y niveles académicos, asignaturas y seminarios sobre administración para el desarrollo. Corresponde este momento a la época de expansión de las administraciones públicas, es decir, a la extensión de la participación del Estado en diferentes ámbitos de la vida en sociedad que anteriormente había dejado en manos de particulares.

El desarrollo de los países subdesarrollados estaba presente en el escenario mundial ya que la economía de los países llamados metrópolis o desarrollados dependía en gran medida de los considerados periféricos subdesarrollados. Se habla en esa época del desarrollo integral *versus* el desarrollo o simplemente crecimiento económico, entendiendo por integral, el desarrollo económico aunado

*Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública, y Profesora de tiempo completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM

al desarrollo social, político, cultural y sobre todo administrativo de los países subdesarrollados. Las teorías desarrollistas, desde todos sus puntos de vista, y llegaron a su apogeo.

En latinoamérica, se editan múltiples obras hasta la fecha obligadas para los estudiosos de las ciencias sociales. Surgen centros de estudios, institutos y, como ya se dijo, los planes de estudio incorporan, dentro de su currícula materias abocadas al análisis de las diferentes vías para lograr el desarrollo de la región. Un ejemplo de esto es la creación del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), cuya sede se ubica en Venezuela.

En México, en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, se crean el Centro de Investigaciones en administración pública (CIAP) y la maestría y doctorado en esta especialidad. Tanto el centro como el enfoque de los estudios de postgrado, recibieron el impulso y la orientación de un experto de Naciones Unidas en administración pública, quien se encontraba como profesor invitado en la Facultad. Su experiencia a nivel internacional y su formación profesional hicieron que el énfasis, tanto las investigaciones producidas en el CIAP como los estudios desarrollados en el postgrado, fuera en la administración para el desarrollo.

De entre los múltiples autores que se preocuparon por el estudio de esta temática, desde el punto de vista de la administración pública, destacan los trabajos de Fred W. Riggs, quien, utilizando como metodología el enfoque estructural-funcionalista, también en boga en esa época, escribe un libro titulado: *La administración en los países*

en desarrollo. *La teoría de la sociedad prismática*¹ que es el que ahora se reseña.

Esta obra fue publicada por primera vez en 1964, en Estados Unidos, en inglés. Desconozco si existe o no una traducción al español, por lo que la síntesis que a continuación presento está basada en este texto original.

El objetivo fundamental del libro es, según su autor, encontrar algunas herramientas que sirvan para tratar de medir el grado de desarrollo administrativo de un país.

Esta obra está dividida en tres partes. La primera se refiere a la metodología utilizada en la investigación, la segunda trata del diseño del modelo "prismático" y la tercera se centra en la descripción del tipo de administración pública característica de los países subdesarrollados.

PRIMERA PARTE *Método y Contexto*

Múltiples estudios se han realizado sobre el desarrollo económico de los países denominados desarrollados en perseguido, sin embargo, la poca atención ha recibido el desarrollo administrativo de los mismos.

Para comprender cabalmente el problema, es necesario definir qué se entiende por sociedades desarrolladas, subdesarrolladas, en desarrollo o en transición. Respecto a este último término, el autor considera equivocada su utilización ya que, de una forma u otra, todos los países se encuentran en transición, ya que ninguno es estático,

¹ Riggs Fred W. *Administration in Developing Countries The Theory of Prismatic Society*, Houghton Miffling Co. Boston, 1984

de tal manera que es incorrecto aplicarlo como sinónimo de subdesarrollo

Cuando se habla de desarrollo económico, se utilizan ciertos indicadores tales como el ingreso *per cápita*, el producto interno bruto, y otros, que nos sirven para determinar el grado de desarrollo económico de un país. Sin embargo, para tratar de determinar su grado de desarrollo administrativo no contamos con indicadores similares. Esto es justamente el propósito de este libro.

Utilización de Modelos

En muchas ocasiones es recomendable utilizar modelos que nos sirvan de base para tratar de explicar sistemáticamente algo. El problema no radica en la utilización de modelos, sino en la selección que hagamos de ellos, ya que si el modelo fue correctamente elegido, podremos fácilmente comprender el fenómeno que nos ocupe, mientras que si no es el adecuado difícilmente podremos entender el problema. Por lo tanto el autor propone que siempre que se utilice un modelo se elija uno de tipo descriptivo en contra de uno prescriptivo, ya que en muchas ocasiones las prescripciones que son válidas para un caso pueden no serlo para otro. Es, en consecuencia, conveniente contar con un conocimiento descriptivo y analítico de una situación determinada antes de emitir juicios acerca de lo que debe ser o de los cambios que se realicen.

Existe la gran tendencia, por parte de las sociedades en transición, de utilizar modelos de comportamiento administrativo, modelos originados de las sociedades desarrolladas de occidente. La razón por la que existe esta tendencia es porque no existen modelos alternativos; es decir, los autores de los modelos de desarrollo adminis-

Erika Döring

trativo pertenecen a los países que ya han logrado su desarrollo y al no existir modelos que surgen al interior de las sociedades en transición, éstas se ven en la obligación de adoptar los creados por aquellas.

Características de una Sociedad en Transición

La administración de una sociedad en transición es heterogénea, ya que los gobiernos de este tipo de sociedades están impregnados de una mezcla de lo tradicional con lo moderno.

Esta heterogeneidad se traduce, a su vez, en traslape. El autor entiende por traslape la falta de autonomía de un sistema respecto a los demás que componen a la sociedad en su conjunto. Así, el sistema administrativo de una sociedad en transición está íntimamente relacionado con sistemas no administrativos como son el político, el económico, el social, el cultural, etcétera.

A su vez, la heterogeneidad y el traslape están vinculados con un elemento más: el formalismo. Se entiende por formalismo algo que según la teoría debe ser pero que en la práctica no corresponde a lo que la teoría presenta como tal.

Punto de vista estructural-funcionalista

Desde el punto de vista de esta corriente o metodología, la administración pública es un sistema, que si lo ubicamos en un contexto mayor, la sociedad es un sistema de sistema social.

Así concebida la administración, el sistema administrativo puede definirse en términos de entradas -metas, recursos

y demandas- y de salidas -bienes, servicios y regulaciones-.

Si consideramos al sistema administrativo parte del sistema social entonces sus salidas pueden ser consideradas como entradas para el sistema social.

Para analizar la posibilidad de aplicar el método estructural-funcionalista al estudio de las sociedades en transición, es necesario definir qué es una estructura y qué una función.

Una estructura se define como un patrón de comportamiento que se convierte en el futuro como un estándar de un sistema social. La estructura no está compuesta por las personas y las cosas sino por las acciones que ejecutan.

Por función se entiende cualquier consecuencia de una estructura cuando afecta a otras estructuras del sistema total del que forma parte.

Un análisis estructural nos conduce a examinar las funciones que realizan las estructuras analizadas, pero es solamente válido para aquellas sociedades desarrolladas en la que existe un alto grado de homogeneidad y de congruencia entre lo formal y lo informal y en donde las estructuras son funcionalmente específicas.

En las sociedades en transición, en donde existe un alto grado de formalismo, consecuencia del traslape de las instituciones y de la heterogeneidad social, el análisis estructural resulta muy desalentador.

Cuando una estructura realiza un gran número de funciones, podemos decir que es funcionalmente difusa y cuan-

Erika Döring

do desempeña un número limitado, decimos que es funcionalmente específica.

El modelo Prismático

De acuerdo con lo anterior, podemos hablar de la existencia de dos tipos de sociedades opuestas, según el grado de especificidad de sus estructuras. En un extremo se localizan las sociedades difusas y en el otro las difractadas. En medio de estos dos extremos se encuentran las sociedades prismáticas.

Variables que se deben considerar para determinar el grado de desarrollo de un sistema social

La primera variable a considerar es la forma en que se encuentra distribuido el poder en un sistema social. Otra variable es la brecha existente entre los sectores urbano y rural de una sociedad. En las sociedades difusas y prismáticas, esta brecha no es tan grande mientras que en una sociedad difractada la brecha es mayor.

Considerando a la administración pública como una función, tenemos que en una sociedad difractada existe un grupo de estructuras concretas e instituciones específicas que se ocupan del desempeño de las funciones administrativas. En cambio, en una sociedad difusa, no encontramos ninguna institución especializada encargada del desarrollo de esas funciones, no porque no se lleven a cabo, sino porque son varias las instituciones que simultáneamente las realizan.

En el modelo prismático, las funciones administrativas pueden ser desempeñadas por estructuras creadas específicamente para la realización de las mismas y además, por otras instituciones especializadas.

Por innovación se entiende el proceso a través del cual, por vez primera una sociedad incorpora, como parte de sus prácticas regulares, una nueva estructura o patrón de comportamiento. Estos, una vez puestos en marcha, pueden ser transferidos a otras sociedades las que, para poder utilizarlos, deben o no efectuarles algunos cambios. A este hecho se le conoce como adaptación.

Cuando una sociedad recurre a la innovación con el objeto de difractarse, se dice que ha sido motivada por fuerzas endógenas. En cambio, cuando una sociedad recurre a procesos adaptativos, se dice que su difracción obedece a fuerzas exógenas. Es por esta razón que se puede hablar de sociedades endo-prismáticas y de sociedades exo-prismáticas.

El concepto de modelo exo-prismático nos proporciona el punto de arranque para analizar los cambios de la administración pública de las sociedades en transición. Dichos cambios se contemplan como una respuesta al estímulo que proporciona el mundo exterior y afecta, a su vez, a los aspectos políticos, sociales, culturales, etcétera. Cuando estos efectos son deseados, podemos hablar de desarrollo positivo. Cuando no lo son, de desarrollo negativo.

*Las ciencias sociales y el modelo prismático
El punto de vista pandisciplinario*

La relación de interdisciplinariedad de las ciencias sociales requerida para las sociedades en transición, es diferente de la exigida por las sociedades difractadas: En éstas, aun cuando las esferas institucionales operan en forma relativamente autónoma, siempre existe cierta interacción entre ellas. Por lo tanto, lo que se requiere en este tipo de sociedades es solamente una comunicación

Erika Döring

entre los distintos especialistas. no una mezcla de especialidades.

Al analizar un sistema prismático, en cambio, el administrador público, por ejemplo, no solamente necesita la ayuda de otros especialistas, sino que tiene que estar en continuo contacto con ellos para poder explicar el fenómeno administrativo de su sociedad. Esto se debe precisamente a la relación tan estrecha que existe entre todos los sistemas que integran las sociedades prismáticas.

En una sociedad prismática, la relación que existe entre la ciencia política y la administración pública, es muy grande ya que sólo cuando la sociedad alcanza un alto grado de desarrollo, puede darse una división entre una esfera y la otra. Comúnmente ocurre que los administradores públicos tienen que ocuparse de actividades políticas y los políticos de actividades relacionadas con la administración.

Lo mismo ocurre en el caso de la relación existente entre el derecho y la administración pública.

Por formal se entiende la norma oficial, la teoría de lo que debe hacerse, lo expresado en constituciones, leyes, reglamentos, etcétera. Por efectivo, en cambio, se entiende lo que realmente sucede, la conducta no oficial, lo informal, el verdadero comportamiento de la gente. Si en Occidente no existe una total unión entre lo formal y lo efectivo, en las sociedades prismáticas esta unión es prácticamente inexistente debido al alto grado de formalismo que las caracteriza. Por esta razón, el derecho en una sociedad prismática no refleja el verdadero sentir de los miembros de la sociedad, y por esta misma razón, la teoría jurídica de occidente en donde existe un mayor con-

senso de la población, no es válida para los países en transición en donde no existe tal consenso.

Respecto a la antropología, se puede decir que ésta intenta analizar a la sociedad como un todo, aunque la gran mayoría de los antropólogos prefieren dejar a un lado los aspectos políticos y administrativos de la sociedad, de aquí que el material objeto de estudio de los antropólogos es difícilmente útil para analizar los sistemas políticos y/o administrativos de un país.

La relación existente entre la sociología y la administración pública es evidente, aunque sucede algo parecido que con la antropología, ya que los sociólogos tienden a realizar sus estudios en instituciones o problemas sociales muy particulares. Sin embargo; en este campo ha habido autores como Weber, Parsons y otros que han tratado de analizar a la sociedad abarcando todos los fenómenos y aspectos que la configuran, pero ellos son la excepción. La mayor parte de la literatura sociológica está basada en conceptos que resultan poco apropiados para el estudio de sociedades en transición.

De los temas sociológicos y más vinculados a lo administrativo, destaca el estudio de las burocracias. Sin embargo, si la sociología no nos proporciona una guía clara para entender las diferencias entre el tipo de burocracia difuso que se encuentra en las sociedades tradicionales y los tipos de burocracia difractada de las sociedades modernas, mucho menos ha contribuido al entendimiento de la estructura burocrática en una sociedad en transición.

Es muy importante el análisis de la burocracia porque una sociedad moderna se caracteriza por el grado de difracción, de separación entre la política y la administración y por la existencia de instituciones específicas para cada

Erika Döring

una de estas actividades. Bajo estas condiciones, la burocracia tiende a ser solamente una maquinaria administrativa, subordinada políticamente.

Por el contrario, en una sociedad prismática, la burocracia alcanza niveles altísimos y de influencia por lo que el estudio de este fenómeno en las sociedades en transición resulta indispensable.

SEGUNDA PARTE

El modelo prismático: Ecología administrativa

Mientras más prismática es una sociedad, sus estructuras administrativas se encuentran más entremezcladas con los aspectos sociales, económicos, políticos y culturales. Por lo tanto, para entender cabalmente el subsistema administrativo es necesario penetrar en el estudio de los demás subsistemas.

La ecología económica. El modelo "bazar-cantina"

La economía en una sociedad prismática, se encuentra íntimamente ligada a otros factores que podrían llamarse "paraeconómicos" tales como el poder político y la influencia. Desde el punto de vista del modelo económico formal, estos factores se escapan del análisis estrictamente económico, ya que pertenecen más al campo de la sociología, de la política o de la antropología. Sin embargo, en el modelo prismático, en donde, como ya se dijo existe un gran formalismo, lo que aparenta ser algo exclusivo del mercado, está influenciado por muchos otros aspectos o factores distintos al mismo, llamados factores de "arena". Se entiende por factores de "arena" aquellas consideraciones que determinan el balance del poder, de

prestigio, de solidaridad, etcétera. En cambio los factores de mercado son los determinantes del precio.

En una sociedad difractada los precios son determinados fundamentalmente, por factores de mercado y la influencia de los factores de arena es mínima.

En una sociedad difusa, los factores de arena prevalecen sobre los del mercado.

En una sociedad prismática, ambos factores se combinan para determinar los precios.

Dicho en otras palabras, en una sociedad prismática la economía se caracteriza por la indeterminación de los precios, ya que éstos fluctúan de acuerdo con la relación existente entre comprador y vendedor, en función del poder, prestigio, lazos de solidaridad, experiencia en el regateo, etcétera. De esto surge la idea del autor de realizar un parangón de la economía de las sociedades en transición con los bazares típicos del Oriente. La indeterminación de los precios se manifiestan no sólo en la venta de bienes, sino también de servicios, tierra y otros.

La dinámica del desequilibrio. Desarrollo negativo

En el modelo prismático, el desarrollo económico está fuertemente ligado a procesos que conducen a la inestabilidad política y la desorganización social.

Es verdad que la experiencia ha demostrado que existe una correlación positiva entre los niveles altos de productividad, menor desigualdad, mayor seguridad, democracia y estabilidad social, sin embargo, esto es solamente válido para los países altamente desarrollados, para los países difractados.

Lo que sucede en el modelo prismático, es exactamente lo contrario. Mientras más desarrollo económico se logra, mayor es la desigualdad en la distribución del bienestar. Por lo tanto, se puede decir que el tipo dominante de desarrollo en el modelo prismático, es negativo.

Élites prismáticas. Estratificación caleidoscópica

Por estratificación "caleidoscópica" se entiende, un cambio continuo de comunidades y estratos traslapados. Para entender esta fenomina debemos analizar tres valores: poder, bienes y educación en relación con su intervención en un modelo exo-prismático.

En todas las sociedades estos valores tienden a aglutinarse. La posesión de uno de ellos tiende a reforzar la habilidad para adquirir los otros.

En las sociedades industriales de Occidente, por ejemplo, la posesión de bienes tiende a conferir poder y educación. En cambio, en otras sociedades, el proceso ha sido a la inversa, ya que la adquisición inicial de poder confiere bienes, mientras que el hombre que sólo posee, no necesariamente adquiere poder.

Es necesario distinguir los términos élite y clase gobernante. Por élite se entiende a aquellos miembros de una sociedad que detentan el poder y por clase gobernante entendemos aquellos miembros de una sociedad de donde puede reclutarse la élite.

Muchos miembros de la clase gobernante poseen bienes pero su membresía no dependió necesariamente de éstos sin embargo, en ocasiones, la posesión de sus bienes puede muy bien provenir de su membresía de la clase gobernante.

A un nivel muy alto de generalización, se puede decir que las élites en la sociedad difusa son reclutadas a través de criterios de adscripción, mientras que en las sociedades difractadas son reclutadas bajo criterios de alcance, de logros. Es decir, la condición de clase gobernante en las sociedades difusas, se logra por razones de nacimiento, sexo, edad, pertenencia a una clase o familia y hasta, en ocasiones, por cualidades mágicas o sobrenaturales como es el caso de los líderes carismáticos. En cambio, la clase gobernante en una sociedad difractada incorpora, presumiblemente, a cualquier persona que reúna determinados requisitos determinantes de su factibilidad a aspirar a la élite.

En el modelo prismático, el reclutamiento de la élite es parcialmente adscriptivo (como en el caso de las sociedades difusas) y parcialmente logrado, alcanzado (como en el caso de las sociedades difractadas). En este tipo de sociedad, la clase gobernante tendrá más miembros que en el modelo difuso pero menos que en el difractado.

El papel de los partidos. Oficial y combativo

En los sistemas difusos no puede haber una estructura política concreta ya que todos los grupos se encuentran funcionalmente difusos y se llega a formar parte de la élite a través de la adscripción. En cambio, en una sociedad difractada existen canales perfectamente separados para el reclutamiento de la élite. Así como el mercado se convierte en el canal para la movilidad económica, y la escuela para la adquisición de conocimientos, la vía para tener acceso al poder son los partidos.

El papel que juegan los partidos políticos puede ser de diferente índole. Algunos limitan sus funciones a la nominación de candidatos para ocupar puestos políticos, otros

Erika Döring

se interesan en el proceso de toma de decisiones, otros intervienen más directamente en el gobierno, dominando los aparatos administrativos del Estado.

En sistemas en donde el poder está concentrado, en donde la economía está organizada más a través de la redistribución que de las estructuras de mercado, podemos esperar que los partidos políticos se conviertan en un vehículo de dominación sobre el gobierno. En contraste, en donde el poder está disperso y en donde la economía está organizada a través del mercado, los partidos políticos limitan su papel al de reclutadores para la élite.

En el modelo prismático, los partidos políticos aparecen de nombre, pero en la práctica no cumplen con las funciones reales de un partido político.

Vías de reclutamiento para la élite

En el sistema prismático, la burocracia lejos de ser puramente un aparato administrativo para la ejecución de las políticas, se convierte en un vehículo para el reclutamiento de la élite.

Los partidos políticos oficiales están formados por miembros de la élite burocrática, y han sido creados como un instrumento factible de ser utilizado contra el surgimiento de otras élites, y cooptan a miembros del partido hostil para conseguir su cooperación con el régimen en el poder.

Estructura social, policomunalismo y "Clects"

Los miembros que forman una sociedad pueden no gustarse unos a otros, no pensar de modo similar, no hablar la misma lengua, pero al actuar dentro de un mismo ambiente conforman una misma sociedad.

Con frecuencia se utiliza la palabra comunidad como sinónimo de sociedad, pero existe una diferencia entre ambos términos. En una sociedad puede haber muchas comunidades y una misma persona puede pertenecer indistinta y simultáneamente a varias de ellas.

El patrón típico de un sistema difuso incluye una o más comunidades grandes y múltiples comunidades pequeñas.

En el sistema difractado, por el contrario, existe una comunidad nacional. Todos los miembros de las sociedades se encuentran asimilados por la lengua predominante.

La sociedad prismática cae entre estos dos extremos. Cuando una sociedad está compuesta por varias comunidades se habla de policomunalismo, el cual puede existir tanto en villas lejanas como en centros urbanos.

En una pequeña comunidad tradicional, el intercambio comercial es mínimo, mientras que la producción para autoabastecimiento es la pauta característica. El modo de vida de una sociedad rural tradicional está organizado alrededor del mantenimiento de la armonía y la solidaridad.

En las sociedades industriales en cambio, hasta las actividades rurales están orientadas hacia el logro de normas, de ideales igualitarios y de fines materiales. Las obligaciones contractuales se encuentran claramente separadas de las familiares o de amistad.

Clects, organización prismática

Llamamos *Clects* al tipo de organización que tiene analogías tanto con las sociedades tradicionales como las modernas. Este término ha sido creado ante la inexistencia

de uno que nos sirva para entender una situación intermedia como es el caso del modelo prismático. Este término está compuesto por las palabras "clique" (pandilla y "clan" (secta).

Cada *clact* toma sus miembros de una comunidad en particular. Aplica sus normas selectivamente a los miembros de esa comunidad y sus funciones manifiestas son sus objetivos económicos, religiosos, político, educativos o sociales.

Los *clacts* no solamente reflejan las diferencias sociales del "policomunalismo", sino que también las refuerzan.

El hecho de que cada *clact* esté buscando conseguir privilegios para los miembros de su comunidad y haciendo lo opuesto con los miembros de otras, la posible integración de una sola comunidad nacional se hace cada vez más difícil.

La importancia de identificar los *clacts* como forma diferente de organización, se basa no solamente en sus características que lo hacen ser diferente, sino también en el hecho de que constituyen la forma típica de organización prismática.

Símbolos prismáticos: mitos, fórmulas y códigos

Uno de los aspectos que diferencia a los hombres de los animales, es la habilidad que tienen los primeros, de simbolizar; es decir, de percibir no solamente los eventos y objetos tal y como ocurren, sino también formas abstractas que han sido consideradas convencionalmente como representativas de objetos o eventos.

A pesar de que la simbolización es universalmente humana, existen diferentes grados o niveles, en la sociedad prismática podemos hablar de tres: mitos, fórmulas y códigos.

Al hablar de mitos nos estamos refiriendo a las normas, los valores básicos, las metas u objetivos. Es decir, al propósito último por el cual se guía la sociedad.

En el nivel de fórmulas pensamos en las reglas con las cuales una sociedad distingue lo elegido de lo rechazado, atribuye derechos u obligaciones, separa un grupo de otro, decide quién debe hacer qué y defender sus reglas.

En el nivel de códigos examinamos las políticas específicas, los programas y decisiones que resulten de la acción política y administrativa y el formato general que le dan forma.

TERCERA PARTE

Administración pública prismática. El modelo "Sala"

En términos generales se puede decir que los gobiernos son los encargados de proporcionar la gran mayoría de los requisitos necesarios para lograr el desarrollo económico de un país, tales como la red de comunicaciones y transportes, las facilidades para la educación, servicios de salud pública, etcétera.

Las políticas de regulación vienen siendo algo tan importante para el desarrollo como los mismos servicios que provee el gobierno.

Hemos visto que la debilidad administrativa obstaculiza el desarrollo económico. La queja más comúnmente emitida es respecto al personal público. Se dice que es excesivo,

Erika Döring

que los servicios que presta no son aprovechados plenamente, y que frecuentemente no está calificado ni por su experiencia ni por su entrenamiento.

La sobrecentralización y la pobre coordinación parecen ser otro de los problemas básicos de la administración de los países subdesarrollados.

Bajo estas condiciones, la administración parece estar más interesada en proteger y mantener el *status*, las relaciones y los privilegios que lograr metas organizacionales.

Poder burocrático

Uno de los puntos que más ha importado a los estudiosos de la administración pública ha sido la eficiencia y la efectividad en la implantación de políticas. Esta orientación está bien ejemplificada en el famoso POSDCORB de Gulick que analiza al proceso administrativo en términos gerenciales.

El administrador es considerado como el elemento principal de la organización del Estado de como neutral, y como en que lo político, y de aquí que se le considera incondicional de su patrón y, el político.

Sin lugar a dudas, la literatura sobre el control en la administración y la responsabilidad del servidor público, trata el problema del poder burocrático. Sin embargo la mayoría de estos escritos dan por supuesta la existencia de instituciones políticas y jurídicas capaces de imponer su autoridad sobre los oficiales públicos. Todos estos supuestos varían si tratamos de analizar el modelo prismático, ya que descansan en premisas válidas solo para sociedades difractadas en las cuales la función política y

la administrativa se encuentran institucionalmente separadas. No existe o no debe existir poder burocrático.

En el modelo prismático, parece claro que los burócratas ejercen, con frecuencia, un poder muy considerable y que tienen intereses no muy claros.

De lo anterior se desprende la siguiente hipótesis: el grado de eficiencia administrativa de una burocracia varía inversamente al peso de su poder. De aquí surge la idea de que la eficiencia administrativa es un sistema prismático es menor que en el sistema difuso y que, desde luego, en el difractado.

El concepto de eficiencia debe diferenciarse del de efectividad. Esta se refiere al grado en que se lleva a cabo un objetivo y el primero al costo que se necesitó para su consecución. Las burocracias prismáticas pueden ser más efectivas que las difusas ya que pueden operar líneas aéreas, ferrocarriles, construir plantas de energía, estaciones de televisión, etcétera, que tecnológicamente son inalcanzables para una burocracia difusa, pero cuyo costo es muy alto.

En otras palabras, un gobierno prismático puede hacer más cosas de las que ni siquiera imagina hacer uno difuso, pero a un costo social muy elevado.

El buró prismático o "sala"

Cuando analizamos el escenario económico, encontramos útil emplear términos particulares para distinguir las situaciones difusas, prismáticas y difractadas.

En el caso de la burocracia, el buró puede ser definido como el escenario burocrático en los tres modelos; sin

embargo, para el modelo prismático hemos elegido la palabra sala, que con frecuencia es utilizado para denominar una oficina gubernamental en latinoamérica. El autor hace referencia a la "antesala" que se hace cuando se acude a una oficina pública.

Hemos visto el modelo bazar-cantina en el modelo económico característico de las sociedades prismáticas, basado en la indeterminación de los precios. En relación con la administración esta indeterminación se da en relación con el presupuesto, los salarios, etcétera. En el modelo difractado se supone que los servicios que proporciona el gobierno están destinados al público en general sin distinción. Cada ciudadano, independientemente de su clase, casta o comunidad a la que pertenezca, es merecedor de esos servicios y al mismo costo. Pero bajo la indeterminación de precios se hacen discriminaciones de acuerdo con el *status* social o con la influencia personal de cada cliente.

El gobierno también compra servicios. Paga salarios. En el modelo de mercado, en el que existe determinación de precios, el rango de los salarios está basado en las responsabilidades de una posición o en la preparación de los empleados. Con la indeterminación de precios el pago está determinado más por factores tales como la situación de la persona, su relativa influencia y la comunidad de la que proviene.

En el modelo sala, la indeterminación de precios se traduce, por ejemplo, en el presupuesto asignado a un organismo público a diferencia del asignado a otros, independientemente de que lo requiera o no. Asignación que, en muchas ocasiones depende de la habilidad e influencia que ejerza el titular.

La forma convencional de ver al proceso administrativo presupone una relación positiva entre el administrador y su clientela y los burócratas se encuentran motivados para hacer válido lo anterior ya que esto presupone reconocimiento, promoción y aumento de salario.

El no cumplimiento e ineficiencia, en cambio, traen consigo castigos y hasta una posible reducción de su ingreso.

Este modelo es relevante para la mayoría de los sistemas difractados, pero en el caso de los prismáticos resulta irrelevante.

La relación entre clientela y administradores, en un sistema prismático, está estructurada de tal forma que no solamente permite, sino que auspicia la violación más que la ejecución de las leyes.

Burocratismo y reclutamiento para la élite

El patrón de reclutamiento para la élite que caracteriza al modelo prismático, tiene también consecuencias importantes para la administración pública ya que afecta la eficiencia de los oficiales de las salas. Hemos visto que en el modelo difractado el reclutamiento de la élite política se lleva a cabo básicamente fuera de la burocracia, principalmente a través de los partidos políticos. En contraste, en el modelo prismático, la característica es el nepotismo. Este es la forma prismática de reclutamiento, en la que las consideraciones familiares dominan los nombramientos.

En el modelo difractado los requisitos dentro de una oficina son meramente profesionales, pero en el modelo prismático están incluidos también los deseos de poder. Así, el oficial de sala es, en la práctica, no solamente re-

Erika Döring

clutado por sus cualidades técnicas, sino también con miras a su movilidad política, su capacidad de llegar a tener un *status* dentro de la élite o de ayudar a otras personas a que realicen sus ambiciones.

Ciertamente, si el personal es escogido tomando en cuenta su poder potencial y su lealtad hacia sus superiores, en vez de sus cualidades profesionales el resultado es, seguramente, una pérdida de eficiencia administrativa.

Conclusiones

La síntesis anterior nos permite visualizar la forma en que Fred W. Riggs concibe a la administración pública de los países en vías de desarrollo. Es importante destacar que, desde mi punto de vista, uno de los problemas metodológicos que este trabajo presenta, es que incorpora a todos los países subdesarrollados dentro de una misma generalidad. Resulta importante señalar que el profesor Riggs basa toda su teoría en la experiencia personal que tuvo viviendo en algún país de Asia y a partir de ella establece una serie de generalidades no siempre acertadas al caso latinoamericano y mucho menos al mexicano. No obstante, algunos de los juicios emitidos se aproximan a nuestra realidad y sobre todo, contribuyen al análisis de las llamadas "sociedades prismáticas"

En relación con este término, el autor lo utiliza haciendo un parangón con lo que ocurre con un rayo de luz que se introduce en un prisma y que al salir de él, se difracta, mientras que no se sabe qué es lo que ocurre dentro del prisma. De esta manera es que él habla de "sociedades difusas", que son aquellas sociedades más subdesarrolladas, más simples y más atrasadas de nuestra orbe, en donde las estructuras sociales y las funciones que desa-

rolla se encuentran totalmente confundidas a grado tal que la función administrativa no se desarrolla por una estructura *ad hoc*, sino que son varias las estructuras las encargadas del desempeño de la misma. Y lo mismo ocurre con el resto de las funciones que se desarrollan en dichas sociedades. En el extremo opuesto a este tipo de sociedades, ubica a las "sociedades difractadas" modelo que corresponde a las sociedades más industrializadas, más desarrolladas de Occidente, caracterizadas, por oposición a las "difusas" por un alto grado de especificidad de las estructuras y, por ende, de las funciones que se desarrollan en su interior. Las "sociedades prismáticas", por su parte, serían entonces las ubicadas entre dos extremos y que mantienen características de las otras dos.

La utilización de modelos para ejemplificar los modelos económicos, sociales, políticos y administrativos prevalentes en la sociedad "prismática", resulta sumamente novedoso y refleja una vez más, sus vivencias en los países asiáticos. Un ejemplo de esto es el modelo "bazar-cantina" que emplea para describir el sistema económico. El modelo "sala" para caracterizar el sistema administrativo es también sugerente aunque, desde mi punto de vista, resulta demasiado simplista.

No obstante lo anterior, considero que este autor refleja de manera muy clara y precisa toda una corriente de pensamiento que tuvo vigencia y que coadyuvó a la formación de la teoría de la administración pública.

Una lectura de la obra completa nos permitiría rescatar lo que aún es válido y rechazar lo ya superado, no sólo desde el punto de vista de la administración pública, sino también de la metodología empleada en su investigación.

Erika Döring