

CIBERNETICA Y ADMINISTRACION

El hecho de hallarse aún en fase de elaboración conceptual y el aparente esoterismo de sus nociones—motivado por su envoltura matemática y su frecuente enfoque desde el ángulo de los problemas técnicos de la telecomunicación—hacen que la cibernética sea mirada en ciertos ámbitos con una especie de recelo, expresivo de una secreta sensación de duda en cuanto a su posible seriedad y validez científica y filosófica. Es precisamente este «clima» lo que hace urgente una clarificación al respecto, sobre todo si se tiene en cuenta el empleo cada vez más frecuente de las concepciones cibernéticas para explicar la dinámica de los mecanismos económicos, la naturaleza de la actividad intelectual, la problemática de la dinámica de los grupos sociales y de las estructuras de organización y—como en el caso concreto que constituye el objeto específico de la presente nota—los problemas estructurales y operativos de la actuación administrativa pública.

La cibernética puede ser definida como la ciencia de los organismos regulados. Organismos regulados son el sistema nervioso humano, una máquina automática, una estructura social,

Resumen de los artículos publicados por L. MEHL con el título genérico de *La Cybernétique et l'Administration*, en «La Revue Administrative», números 58, 65, 66, 68, 71, 73, 75, 79 y 81.

económica o administrativa. Esencial a tal noción son una finalidad y una *forma*—en el sentido de la metafísica aristotélica—de unas características especiales. Dicha «forma», que es tanto como textura, conformación, estructura, es lo que da cohesión específica al organismo, y tiene por base los siguientes fenómenos, integrados en un conjunto armónico:

a) *Información*.—Es como la sangre o savia del organismo. La información se concreta en mensajes, por medio de los cuales los elementos del sistema se «comunican». La información se transmite por el organismo, formando un circuito cerrado.

b) *Regulación por realimentación (feedback)*.—Para que el circuito subsista es preciso que se renueve continuamente la provisión de información, de tal manera que el resultado de la elaboración de un mensaje por el sistema regule la elaboración del mensaje subsiguiente sin que se perturbe el equilibrio del sistema.

c) *Homeostasia*.—El circuito de información opera en el sentido de restablecer un estado de equilibrio o mantener un valor constante cuando dicho equilibrio o valor constante son alte-

rados por un aflujo de información. Una manifestación de la homeostasia es el termostato—que opera en el sentido de mantener una temperatura constante.

d) La homeostasia es lo contrario de la *entropía*—concepto procedente de la termodinámica y que podemos definir como una tendencia al desorden, a la perturbación del equilibrio de un sistema—. La ciencia admite hoy día que no existe nada estable en la Naturaleza. La ciencia cibernética amplía la noción de entropía a la esfera social, económica y administrativa.

Sobre este trasfondo conceptual el profesor L. Mehl, de la Escuela Nacional de Administración de Francia, ha emprendido un sugestivo análisis de la problemática estructural y operativa de la Administración Pública en una serie de artículos (nueve en total, hasta diciembre de 1961) publicados en *La Revue Administrative*. A continuación se esquematiza la consideración cibernética de la Administración esbozada por Mehl.

1. Una Administración Pública puede ser contemplada como un circuito de comunicación por el cual discurre y es elaborado un determinado caudal de información.

2. Si en el orden estructural cabe construir un modelo cibernético de una Administración Pública, también la actuación administrativa es susceptible de ser contemplada esencialmente como elaboración de información. Así, el proceso de formación de la decisión, eje de la actuación administrativa, consiste esencialmente en recoger flujos de información ascendentes y elaborarlos de manera adecuada al fin para llegar a la decisión o información descendente. La decisión óptima es función del contenido óptimo de información ascendente: la insuficiencia de

información impide el conocimiento exacto del problema a decidir, y el exceso puede yugular la decisión al forzar a una selección entre demasiadas alternativas o dificultar su estimación. El fin—de la actuación o de la institución u órgano administrativo implicado—es un mensaje. Igualmente lo son los medios disponibles para alcanzar el fin.

3. Esta visión de la Administración como un circuito de información permite considerar desde una perspectiva más total y armónica los problemas de la reforma administrativa, contemplados usualmente desde perspectivas demasiado estrechas—«chatas» cabría decir, o sea, faltas de las debidas dimensiones.

Las críticas formuladas de ordinario contra la actuación administrativa pueden reducirse a las siguientes:

- Complejidad excesiva.
- Productividad insuficiente.
- Medios arcaicos.
- Estructuras inadecuadas.

a) Por lo que se refiere a la complejidad, la Administración sólo constituye un caso particular de un fenómeno general. La nota de complejidad es esencial a la noción de organismo. Por otra parte, todo organismo—biológico, social, etc.—es tanto más complejo cuanto más perfecto, más rico en posibilidades y más independiente del medio. La complejidad repercute en el caudal de información que discurre por el circuito del organismo. Por ello los intentos de simplificación administrativa ordenados a la reducción de dicho caudal de información han sido otros tantos fracasos. Si se han querido, por ejemplo, suprimir trámites en un lugar del circuito o procedimiento, han reaparecido en otro lugar del mismo. La única posibilidad al respecto es la creación de unos órganos ade-

cuados de mediación entre la Administración y el administrado. En términos cibernéticos: el establecimiento de órganos reguladores en puntos clave del circuito de comunicación, lo cual implica una clara diferenciación de las funciones respectivas.

b) Constituye un lugar común hablar de la escasa productividad de la Administración con relación a la Empresa. Tal comparación no es del todo admisible, dada la fundamental diversidad de los fines de una y otra—beneficio mercantil y servicio al público—. Hay que destacar, además, que el aumento de la productividad se ha manifestado en las actividades de producción especialmente en el sector secundario. Y en tal sector no hay gran diferencia entre la Administración y la Empresa. Por lo que respecta a los problemas de la gestión y de la organización, están lejos de haber sido resueltos en la Empresa.

c) En cambio sí cabe una modernización de los medios materiales, lo cual, por otra parte, exige mayores esfuerzos intelectuales que inversiones materiales.

d) La reforma de las estructuras para que sea efectiva ha de consistir en una modificación de la topología del circuito de información del organismo administrativo, en una reorganización de los circuitos y en una redistribución de los centros de información y difusión en función de los objetivos y la naturaleza de las tareas.

4. Si la actuación administrativa es esencialmente elaboración de información, la eficacia de dicha actuación puede ser aumentada por el empleo de máquinas aptas para tal elaboración. Es este otro importante aspecto de la problemática de la reforma administrativa sobre el cual puede verter luz la concepción cibernética.

En la mecanización administrativa cabe distinguir tres etapas: una primera, prácticamente lograda, consistente en el empleo de máquinas de reproducir, conducir y transformar en un ámbito concreto (el numérico, por ejemplo) la información; una segunda, en la cual las máquinas no realizan operaciones aisladas de los tipos indicados, sino cadenas de operaciones lógico-aritméticas, constituyendo una automatización parcial; la tercera etapa es una generalización de la automatización.

Dentro de esta tercera etapa, cabe preguntarse qué tipos de problemas administrativos racionalmente solubles son mecanizables. En el estado actual de nuestros conocimientos teóricos y tecnológicos, sólo son solubles mecánicamente los problemas que requieran solamente combinaciones o comparaciones de términos o de proposiciones susceptibles de ser expresados en la lógica de las clases, y operados conforme a un programa susceptible de ser establecido por anticipado y cuya ejecución sea realizable por la máquina en un tiempo razonable.

Los demás problemas administrativos, aun cuando sean analizables en términos lógico-matemáticos, sólo pueden ser resueltos mediante una estrategia que requiere la intervención del espíritu humano.

Dentro de las limitaciones que este hecho impone, la automatización de la elaboración de la información puede aumentar la eficacia de la actuación administrativa en el sentido de mejorar los métodos de preparación de la decisión, por cuanto que mejora la exactitud y la riqueza de los datos a considerar, aumenta la rapidez de su obtención y permite prever las consecuencias de la decisión. Algunas decisiones sólo pueden ser preparadas mediante la elaboración de la informa-

ción con la ayuda de sistemas electrónicos—así, los estudios de mercados, inversiones, localización, etc.

La elaboración automática de la información permite además la puesta en práctica de una técnica especial de gestión: los procedimientos de simulación.

Claro es que esta generalización de la automatización exige sujetarse a unas condiciones especiales: el previo análisis racional de los procesos a automatizar, la preparación del personal directivo y ejecutivo correspondiente, y la previa solución de los problemas sociales implicados.—M. H.

EL CONTROL DE LA ACTUACION ADMINISTRATIVA EN GRAN BRETAÑA

Sobre el informe Whyatt, publicado con el título de *The Citizen and the Administration*, Londres, Stevens & Sons, 1961.

El problema

Para apreciar en su justo alcance el informe Whyatt conviene partir de la consideración del cuadro general de la protección jurídica del administrado en Gran Bretaña. Dicho cuadro comprende los siguientes medios:

1. Recurso ante los llamados «Tribunales administrativos» de los distintos Departamentos. Si en un gran número de ordenamientos continentales existe una jurisdicción administrativa no contenciosa, con una regulación codificada, en Gran Bretaña se ha ido gestando empíricamente un sistema de remedios para casos muy específicos, con carácter exclusivo. Consecuencia de ello es, por una parte, la gran complejidad del sistema y, por otra, la existencia de una amplia zona de «vacío» constituida por los casos no específicamente previstos. Cada supuesto concreto es resuelto por el Tribunal administrativo del órgano respectivo.

Hoy día existen unos 200 de tales «Tribunales administrativos», bajo la supervisión del *Council on Tribunals*.

2. Recurso ante la jurisdicción ordinaria mediante los procedimientos de *mandamus*, *certiorari* y *prohibitio*. El primero presupone una decisión y tiene por objeto cesar la misma: el segundo emite un nuevo pronunciamiento sobre el fondo. El tercero se dirige a obtener la suspensión de un procedimiento administrativo en tramitación.

El recurso ante la jurisdicción ordinaria tiene un campo de acción limitado. No se admite en los casos en que los Ministros gozan de discrecionalidad para adoptar las medidas que estimaren convenientes cuando tuvieren la prueba de que son conformes al interés público.

3. Recurso ante el Parlamento contra los actos dictados en el ejercicio de la aludida potestad discrecional. Caben tres posibilidades:

- Interpelación parlamentaria.
- Debate (*adjournment debate*).
- Encuesta (*ad hoc inquiry*).

4. Recurso ante el *Comptroller and Auditor-General*. Para revisar la lega-