

SINTESIS BIBLIOGRAFICA

LA ECOLOGIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

35

Resumen del libro *The Ecology of Public Administration*, de F. W. Riggs (Asia Publishing House. Londres, 1961, págs. 152).

El presente libro del profesor Riggs estudia las implicaciones de las prácticas administrativas del sureste de Asia en el amplio contexto de su ambiente psicológico, convencido de que han de mostrar alguna de las características de los «tipos ideales» o «modelos» extremos relativos a las sociedades tradicionalmente agrícolas y a los países industriales modernos. Su estudio se concreta a los Estados Unidos, Tailandia y Filipi-

nas. Aun cuando el esquema de los llamados modelos administrativos lanzados por el profesor Riggs es bastante impresionista e hipotético, nos facilita un marco útil de referencia y valiosas sugerencias para una teoría de la Administración pública adecuada a las condiciones peculiares de las sociedades «en transición».

El profesor John Gaus, de la Universidad de Harvard, subrayó ya la

importancia de la ecología en la explicación de la conducta administrativa. Sin embargo, pocos estudiosos del tema han seguido su consejo, y todavía carecemos—dice el autor—de una teoría adecuada de las interrelaciones entre la Administración y el medio ambiente. Los especialistas norteamericanos en Administración se han ocupado del tema, pero limitándose a los cambios habidos en la escena doméstica, variaciones expresadas en el tiempo y en el espacio, es decir, histórica y geográficamente.

Los factores económicos

Las características que más impresionan incluso al observador casual de la sociedad americana son las de su productividad económica. Los norteamericanos, en general, producen y consumen más bienes materiales que ningún otro pueblo de hoy o del pasado. Su importancia para el sistema de Administración no se ha destacado mucho.

El sistema económico americano se explica en virtud de cierta clase de medidas que suponen la aplicación de criterios racionales en la utilización de escasos recursos con objeto de posibilitar al máximo el logro de metas tangibles, las cuales, a su vez, están bastante bien definidas y jerarquizadas según su importancia. Estas son un sistema de mercado regulador de los precios, a través del cual millones de individuos pueden elegir libremente en la asignación de medios. Este modo de pensar en cuanto a la forma de utilizar los recursos se llama «utilitario» y «racional». Sin duda encierra muchas consecuencias desafortunadas, pero condu-

ce a un gran incremento en la producción de bienes y servicios. Supone, además, tratar muchos valores sociales—el trabajo, dinero, tiempo, etcétera—como si fueran «mercancías» que pueden comprarse y venderse en el mercado. Esta consideración del mercado como institución central ejerce influencias directas e indirectas sobre el sistema de Administración.

Influencia directa sobre la Administración

Cuando el trabajo se considera como una mercancía, entonces su «precio» es el salario o sueldo que ha de pagarse por él. De acuerdo con este principio, el trabajo de un funcionario, y no sólo el de un obrero industrial, es una mercancía que se ofrece en venta. La suma pagada, es decir, el sueldo, varía en relación con el valor del trabajo. De ahí la norma característica de la administración de personal: «A igual trabajo, igual sueldo.» Desde luego, no es que esta norma sea o pueda ser siempre realizable. El mercado se orienta según esa norma.

La libertad de elección es otro principio que rige el mercado. En éste se es idealmente libre para aceptar o rechazar cualquier género en venta. Igual ocurre en la administración de personal. El empleado ofrece sus servicios al mejor postor. Si encuentra que puede mejorar su posición, se marcha con otro empresario. Si éste a su vez estima que no necesita los servicios de un individuo o que no obtiene todo el valor de los sueldos que paga, puede despedirle. Estos conceptos, aplicados en toda su

crudeza, pueden deshumanizar las relaciones de trabajo. Sin embargo, este principio, con ciertos requisitos, es aceptado en la Administración pública.

El puesto de trabajo no es un atributo del ocupante, ni un *status* o derecho que puede hacer valer, sino un conjunto de deberes que tiene que cumplir. Si bien los conceptos de lealtad al organismo y de «seguridad» constituyen limitaciones a la consideración plena del servicio público como un mercado, los principios que regulan a éste conforman el empleo en el servicio público aplicándose el de «el hombre más adecuado para cada puesto».

El derecho contractual es otro pilar fundamental del mercado como institución con vigencia también en las relaciones entre empresarios y empleados, incluso entre la Administración y sus funcionarios.

En fin, todos los aspectos de la Administración pública están, pues, influidos por la orientación del mercado. El planeamiento, las comunicaciones, relaciones públicas, administración y organización de línea y de «staff».

Influencia indirecta sobre la Administración

Aun cuando se habla a veces de que el mercado se «regula por sí mismo», es evidente, si se reflexiona, que sólo puede persistir a condición de que existan innumerables controles y facilidades externos al mismo. Considérese la ejecución de los contratos, nexo fundamental del comportamiento del mercado. Mediante una acción directa solamente, el mercado se transformaría en seguida en un campo de batalla. A medida que el mercado es más complejo e inte-

grado, se extiende a zonas más vastas, y las obligaciones que crea son de mayor duración, su regulación deviene azar complicada y difícil.

El desarrollo de la Administración pública es uno de los requisitos de la expansión de un sistema de mercado y de alta productividad. El contenido de la Administración pública americana está determinado en gran parte por las necesidades económicas de su sociedad de mercado. Las instituciones administrativas están moldeadas a su vez por éstos requisitos. La interdependencia entre una sociedad industrial de mercado como la americana y el sistema de Administración pública llega, por tanto, a hacerse evidente. La economía no podría sobrevivir sin el sistema administrativo, y éste está determinado en muchos aspectos por las exigencias de la economía. Sin embargo, no es tanto el mercado «per se» cuanto la industrialización es la que ocasiona la existencia de un sistema de Administración pública racional, orientado hacia fines posibles e indispensables.

Los factores sociales

Para comprender cualquier sociedad debemos conocer algo de su estructura social. De este modo, obtendremos en particular una imagen clara de la Administración y comprenderemos el lugar que ocupan las asociaciones así como la naturaleza de la estructura de clases en los Estados Unidos.

La asociación como modo de vida

A pesar de su diversidad, las distintas asociaciones poseen varias características en común. Toda asociación tiene una función específica o

grupo de objetivos. Su «especificidad funcional» es el criterio que distingue a una «asociación» de otras clases de organización. Son también características de las asociaciones el reclutar sus miembros de un modo universalista y que la cualidad de miembro sea básicamente «contractual».

La asociación típica puede considerarse que consta de dos partes. Una, la de miembro. Para realizar el trabajo de una asociación puede ser necesario emplear a alguien como «agente» de la organización. En grupos grandes, como la American Medical Association, se necesita un personal numeroso. La otra parte de una asociación es la oficina, la cual a menudo se convierte en una burocracia. Cuando empezamos a buscar asociaciones con grandes burocracias, pensamos inmediatamente en las sociedades anónimas. Un factor importante para comprender América es que en este país la sociedad anónima, es decir, una asociación, se ha convertido en el modelo dominante de organización para la participación en el mercado.

La relación con la Administración es evidente. La burocracia asociativa se encuentra bajo la misma obligación de administrar recursos limitados para lograr fines específicos. Desde luego, los fines de una sociedad vienen determinados por el mercado, en tanto que los de la Administración se fijan por el sistema político, pero internamente los criterios de «racionalidad», «utilitarismo», y «eficiencia» son igualmente aplicables.

Carácter asociativo de la Administración pública

Es característico de las asociaciones que puedan adquirir un tamaño gigantesco. En contraste con la fami-

lia, por grande que sea, la cual difícilmente podría comprender a millones de ciudadanos en una nación. Cuando una asociación se hace grande, puede interpretarse cerca de la Administración los intereses o propósitos de muchísimas personas que participan de objetivos comunes. Las asociaciones posibilitan la «agrupación» de intereses y su «articulación» dando a conocer qué necesidades o exigencias corresponden a un gran número de gentes, a fin de darles una expresión pública efectiva. La asociación se convierte así en el medio a través del cual grandes categorías de intereses específicos son manifestados desde el ciudadano al gobierno. La Administración pública está dividida en gran parte en organismos especializados y unidades con funciones que corresponden a los intereses de una o más asociaciones.

Utilización administrativa de las asociaciones

El carácter de la Administración pública en América solamente puede comprenderse si se la considera en gran medida como el eslabón de una cadena de intereses organizados que fluyen de millares y millones de individuos a través de centenares de asociaciones, a los burócratas organizados en centenares de oficinas, y después vuelven atrás a través del liderazgo de la respectiva asociación a la masa de sus miembros. Por eso, un gran problema con el que se enfrentan las oficinas es el modo de obtener la cooperación del público. Un sistema de insistentes presiones mantiene alerta al administrador y responsable, y le facilita información consciente sobre el parecer de la clientela, la cual está siempre dispuesta a condenar o alabar.

La estructura de clases

Dos variables pueden utilizarse para diferenciar entre sí los varios sistemas de clases. La primera es el grado de movilidad entre las clases, y la segunda el grado de separación entre los criterios de permanencia en la clase.

Cuando es virtualmente imposible que uno cambie de clase podemos decir que la estructura de la clase es «cerrada». El sistema de casta tradicional es un ejemplo. Cuando es fácil y usual que una persona ascienda y descienda de *status* de clase, el sistema puede llamarse «abierto». El grado de apertura de una clase se llama «movilidad». Cuanto más abierto sea un sistema, más móvil; cuanto más cerrado sea, más inmóvil.

La Administración pública se ve afectada por el modo en que la burocracia se ajusta al sistema de clases. Una característica fundamental de la burocracia de los Estados Unidos es que forma parte del sistema de clases abierto de la sociedad americana. El sistema abierto de clases contribuye a explicar el sistema de reclutamiento y ascensos dentro de la burocracia.

Los métodos de reclutamiento universalístico en la Administración reflejan la existencia de un sistema abierto de clases en la sociedad americana, que, a su vez, refuerza el reclutamiento universalístico en el empleo privado, contribuyendo a mantener o a fortalecer la movilidad en la estructura general de clases.

Implicaciones de la teoría de la Administración pública

En América, las enseñanzas administrativas solamente se justifican cuando puede considerárselas como

«técnica» o «profesión» en el mismo sentido que la ingeniería, medicina o derecho. Deben ser algo que califique para la admisión mediante exámenes en un puesto bajo de la jerarquía, con perspectivas de ascenso hasta la cúspide, sobre la base de iguales oportunidades que las existentes en otros campos, como la abogacía, la medicina e ingeniería. De acuerdo con esta idea, el especialista en administración no tiene por qué ostentar una posición de preferencia.

La implicación de este punto de vista respecto al contenido del estudio e instrucción es desde luego profunda. Cuando el administrador es dirigente, su formación debe consistir sobre todo en inculcarle aquellos valores que le califiquen para adoptar las decisiones que afecten al bienestar público e, incidentalmente, le califiquen para ser miembro de la *upper class*. Cuando el administrador es un especialista técnico, entonces lo que debe aprender no es a adoptar decisiones, sino a llevarlas a cabo; no a dirigir, sino a realizar eficientemente las directrices dictadas por otros, o sea, por los políticos. De ahí que el tema «Administración pública» venga a ser el complejo «POSDCORB»: planeamiento, organización, reclutamiento de personal, dirección, coordinación, información y elaboración del presupuesto. Interpretadas de manera amplia, esas funciones podrían incluir la formulación de la política, como ocurre frecuentemente en la práctica. Mas, en principio, son sólo las funciones de realización y ejecución.

Gran parte de lo que la clase «Administrativa» británica hace son tareas del funcionario político en América, y nuestra idea de «administración» está constituida por lo que realiza la clase *Executive* inglesa.

Impacto administrativo sobre el sistema de clases

Muchos miembros de la burocracia derivan sus satisfacciones personales de carrera de su identificación con grupos de «referencia» de fuera del servicio. De ahí que sea interés suyo fortalecer y estabilizar al máximo esos escalones sociales. Esto les otorga una ventaja adicional de amigos y oportunidades de empleo en el caso de que tuvieran que decidirse a abandonar el servicio del Estado.

La existencia de una *upper class* bien dividida entre dirigentes y diversos tipos de eminencia es por tanto no una condición «natural», sino un «logro» y precario en el mejor de los casos. Su existencia ha afectado profundamente el carácter de la Administración pública americana.

La red de comunicaciones

En términos formales, los distintos aspectos de las comunicaciones pueden analizarse en función de dos variables: «movilización» y «asimilación». Por movilización debemos entender el grado en que la población participa de una red de comunicaciones en gran escala. Indudablemente la extensión de la enseñanza y la media de la masa facilita la movilización. La urbanización y los frecuentes movimientos de la gente en nuevos medios de transporte también contribuyen a la movilización. Las sociedades varían en el grado en que sus poblaciones son movilizadas.

La segunda variable, asimilación, refiérese a la extensión con que una población participa de los mismos símbolos y se identifica con los mismos valores básicos y fines, como la élite. Entre los medios de asimilación

figuran el idioma, la religión y las ideas políticas.

Una de las características distintivas de los Estados Unidos y algunos otros pocos países modernos, es que en un grado muy considerable su población ha llegado a ser asimilada y movilizada. Cuando esto ocurre llamamos al resultado una «comunidad nacional». Un pueblo que es diferenciado, o movilizado, pero no asimilado, tiene una sociedad «poli-comunal» o «plural». (La sociedad americana es «pluralística» pero no «plural», es decir, tiene muchas asociaciones y grupos de intereses, pero no comunidades diferenciadas.)

El hecho de que América disfrute, relativamente, de una comunidad nacional, no es un asunto tan sólo de la mayor importancia intrínseca, sino que tiene profundas consecuencias para la Administración.

La comunidad nacional y la Administración

Estimo que la conexión más evidente existe cuando la comunicación entre la población y los funcionarios está facilitada por poseer ambos el mismo lenguaje y sistema de valores. De este modo, es más fácil confiar unos en otros, obtener el acceso a las ideas y su aceptación, expresarlas, explicar las situaciones y manifestar las necesidades. La comunicación dentro de la Administración se hace también más fácil en la medida en que se ha logrado la asimilación nacional.

Los aspectos económicos y sociales de la sociedad americana están estrechamente relacionados con la existencia de una comunidad nacional. Acaso la clase más importante de asociación para el Gobierno y la

Administración americana sea el partido político. La ilustración más dramática de un fenómeno hecho posible mediante una comunidad nacional es principalmente el sistema de «dos partidos». Un sistema abierto de clases sólo puede existir en una sociedad movilizadora si se dan las condiciones de una comunidad nacional. Una sociedad diferenciada tiene virtualmente por definición un sistema cerrado de clases.

El sistema de símbolos

Los intelectuales americanos con un conocimiento superficial de las formas extranjeras de gobierno ridiculizan a menudo el sistema de partidos políticos del país. Dicen que los dos grandes partidos, republicano y demócrata, se parecen entre sí como dos guisantes. Otros manifiestan que, si bien el sistema de partidos del país es ilógico, al menos parece mantener al país unido de un modo inenarrable y, en cualquier caso, constituye una buena exhibición en cada elección nacional.

Para el autor, el sistema de dos partidos refleja un hecho muy significativo: el alto consenso que existe en América respecto a los símbolos políticos básicos del país. Estos comprenden el «mito», es decir, cualesquiera símbolos y doctrinas utilizados para caracterizar la raíz de la soberanía, la naturaleza y destino del hombre, sus derechos, deberes y relaciones esenciales. La «fórmula», o sea el grupo de normas que determinan la estructura del gobierno, cómo debe escogerse a los dirigentes y cuáles deben ser sus deberes. Las leyes y reglamentos son ejemplos del «código».

El consenso y la autoridad administrativa

La importancia básica del consenso es que confiere a los actos de la administración un alto grado de «autoridad». Poseer simplemente autoridad no es bastante para asegurarse la obediencia. La efectividad de la autoridad varía con el grado de consenso de la población sobre la validez y obligación de obedecer a la autoridad. Cuando existe un alto grado de consenso, podemos decir que la autoridad es «legítima». La legitimidad es esencial para una administración efectiva, tanto más cuanto más complejos sean los planes de comportamiento sometidos al control administrativo. La autoridad es el más económico y más efectivo medio de control, especialmente cuando un gran número de individuos están comprendidos en el cumplimiento de regulaciones complejas. Aunque las sanciones se imponen normalmente en la Administración pública americana, el observador puede impresionarse por su poca importancia, dada la gran amplitud con que se confía en el cumplimiento «voluntario».

Igualdad y administración

En el concepto americano, no debe haber ningún «hombre superior», ya que la soberanía popular descansa a su vez en el postulado básico de la igualdad humana, claramente expresada en la Declaración de Independencia. De ahí que no pueda establecerse una clase administrativa sin violar la doctrina básica del mito político americano. En la Administración pública hay tareas especializadas que pueden realizarse por quienes poseen una adecuada formación

y experiencia. Los funcionarios así seleccionados, no poseen, en consecuencia, ninguna autoridad inherente para dar órdenes o mandar en otros. La organización administrativa a larga escala requiere una estructura burocrática, jerárquica. La noción de «cadena de mando» es básica para nuestra doctrina administrativa. La respuesta a cómo esta idea puede reconciliarse con la de igualdad está en despersonalizar la estructura de mando. Las órdenes no se dan en nombre de los individuos, sino en nombre de la organización, del Presidente, en último término del «Pueblo». De ahí que aceptar un orden no sea aceptar la superioridad de la persona que la da, sino aceptar sólo la obligación de servir a la colectividad, en nombre de la cual un individuo particular está autorizado para hablar.

La orgullosa independencia del subordinado, consciente de su «igualdad» como ser humano respecto a su superior administrativo, se refleja en otros aspectos administrativos, tales como el acento puesto en la delegación de poderes. La capacidad de un sistema administrativo para descentralizar parece depender no sólo de la claridad de la política y la voluntad de los superiores de delegar, sino en la presteza de los subordinados en aceptar responsabilidades.

El marco político

En las civilizaciones tradicionales apenas podemos trazar una línea entre las tareas de los funcionarios como «políticos» y como «administradores». Ostentan el poder, formulan y ejecutan la política.

La mayoría de los estados contemporáneos han establecido una distin-

ción formal entre los órganos políticos y administrativos, mas en muchos casos la distinción es formalista.

El poder y la Administración

Un aumento en el poder burocrático no asegura el mejoramiento de la eficiencia administrativa. Al contrario, sólo cuando los no burócratas son lo bastante fuertes para controlar y recompensar a aquéllos por la fiel ejecución de sus funciones, cuando las directrices que se han de llevar a cabo pueden ser dictadas claramente es cuando podemos esperar un alto nivel de producción. El aumento de los poderes burocráticos significa un declinar de la *rule of law* y de la eficiencia administrativa. La consecuencia es una rivalidad inter-burocrática o «política», con intentos por parte de algunos sectores de la burocracia de obtener el control sobre los otros.

Las bases de un poder no burocrático

Podemos decir que la existencia de numerosas asociaciones ajenas al gobierno facilitan una base primaria para la creación de un poder no burocrático. Las asociaciones son capaces de «agregar» intereses y «articularlos» después de manera tal que ayuden a formular las «directrices» gubernamentales, fundamento de la Administración pública. Sin ellas, los intentos para construir una maquinaria administrativa moderna, son como los esfuerzos para edificar un rascacielos sin haber preparado los cimientos sobre el que construirlo.

Las bases de la debilidad burocrática

El mantenimiento de un control no burocrático sobre la burocracia ha sido institucionalizado en una *rule of law* y en una separación de poderes constitucional que, a su vez, refleja la existencia de centros de poder autónomo organizados en torno al mercado, iglesia, escuelas, asociaciones, estructura de clases, etc. Mas esto no ha sido bastante para garantizar a la sociedad contra una burocracia potencialmente superpoderosa. La debilidad burocrática ha sido institucionalizada por su fragmentación espectacular, que puede considerarse desde una perspectiva territorial y funcional.

Territorialmente, la burocracia se divide entre los servicios federales, las burocracias totalmente separadas de los cincuenta estados y el número indefinido de pequeñas burocracias de ciudades, villas, pueblos, condados, autoridades especiales y otras unidades administrativas. Aquellos que propugnan la «racionalización» o mayor eficiencia defienden a menudo la unificación de esos servicios locales.

Además de la fragmentación territorial, la burocracia está dispersa funcionalmente en cientos de organismos, programas innumerables y unidades centralizadas muy nutridas. Tal dispersión de la administración en unidades funcionalmente especializadas es sin duda una condición necesaria de todo gobierno en una sociedad industrializada.

El modelo existente de fragmentación funcional bajo el liderazgo de hombres técnicos tiende a mantener a las burocracias gubernamentales sin poder, y por tanto más sometidas a la dirección y control por la

organización política y los centros de poder no gubernamental.

Esta característica dispersión de poder en el sistema americano de gobierno es la responsable de los problemas que han recibido consiguientemente una atención mayor en la literatura sobre Administración pública. Tal es la necesidad de «coordinación» y «descentralización». Muchos estudios de las «relaciones intergubernamentales» y los esfuerzos para resolver problemas del «área y función», de «línea y *staff*» refiérense a aspectos de las inter-relaciones complejas ocasionadas por un sistema de administración muy fragmentado.

El poder y el modelo administrativo

La complejidad de los problemas planteados en el párrafo anterior ha sido un desafío a la imaginación práctica. Los especialistas administrativos han sido requeridos para trabajar como asesores y, en los órganos *staff*, como funcionarios *executives* para ayudar, a través del planeamiento, formulación del presupuesto, etc., en la solución de esos problemas administrativos difíciles. Los escritos sobre Administración pública han recibido una orientación práctica intensa encaminada a su solución.

Aun cuando se ha dedicado mucho tiempo a la descripción y análisis de las prácticas y situaciones administrativas existentes, esos análisis han tendido sobre todo a dar por supuestos los factores ambientales, de los cuales hemos hablado. En segundo lugar, están preocupados con la descripción, con los principios de una buena práctica que pudieran ser ofrecidos a los administradores como má-

xinas prácticas y reglas que les ayudasen a solucionar los problemas.

Esos principios se han basado en un modelo o «tipo-ideal» de oficina administrativa en la que se da por supuesto que las decisiones claramente tajantes se han dictado por el dirigente político. La tarea de la Administración consiste entonces en arbitrar los medios más eficientes para la ejecución de esas directrices, considerando a este propósito todos los medios escasos y neutrales. El principal problema administrativo es efectuar una elección racional entre esos medios para lograr fines que están estructurados en un orden de prioridades.

Cuando la realidad administrativa difiere ampliamente del modelo de oficina puede resultar equivocado utilizarlo ingenuamente. Si ha de realizarse algún progreso en la solución de los problemas administrativos en países en los que el modelo de oficina es inapropiado, el primer paso es, a mi modo de ver, practicar un examen imparcial de los hechos para averiguar qué clase de situación es la que prevalece. Sobre la base de esta clase de conocimiento, es posible fijar criterios relevantes para determinar los cambios deseables, sobre la base de que tengamos algunas ideas acerca de la dirección que desea seguirse.—GREGORIO LASO.