



NOTAS

CONDICIONES SOCIOLOGICAS DEL EMPLEO DE METODOS MAS RACIONALES EN LA ADMINISTRACION PUBLICA *

35.08.01

Por MICHEL CROZIER

1. Existe ya una convicción general sobre el éxito de los métodos racionales en la Administración pública. Ninguna organización administrativa que se respete puede hoy prescindir de un ordenador y los métodos norteamericanos de *Planning, Programming and Budgeting System* (PPBS) (sistema de preparación de planes, programas y presupuestos) son imitados en todo el mundo aun antes de que se hayan podido hacer pruebas serias de sus resultados en los países que fueron iniciados.

2. Si las aplicaciones de esos métodos siguen causando todavía decepción en general, hay la tendencia a pensar que ello se

* Este trabajo fue presentado por su autor en el Seminario interregional de las Naciones Unidas sobre la utilización de técnicas modernas de gestión en la Administración pública de los países en desarrollo (Washington, 27 octubre a 6 de noviembre de 1970).

debe a la resistencia de los funcionarios, y llegado el caso, de los administrados, quienes, como antes que ellos obreros del siglo XIX, se niegan a adaptarse a las exigencias del progreso técnico. Se cree que todos éstos no son más que episodios pasajeros y que toda aquella oposición desaparecerá y será finalmente posible pasar a la era de la política racional y suprimir así las tradicionales faltas de comprensión. El único temor importante que gravita sobre dicha evolución, considerada inevitable, es que la inmensa máquina racional cuya construcción se entrevé pueda ser acaparada por núcleos o castas de tecnócratas y que la mayoría de la Humanidad se vea reducida a un estado de pasividad.

3. El presente informe se basa en opiniones muy diferentes:

I. El peligro que presentan los tecnócratas no existe. Las castas de expertos no parecen por cierto más monolíticas e impermeables a la discusión en América que en Europa. El peligro de una dictadura ejercida por los poseedores de los conocimientos técnicos sería más bien mayor en los países en desarrollo.

II. La política racional es un mito. Los hombres pueden llegar a ser *más racionales*, pero no pueden llegar a ser totalmente *racionales*. Cuanto más se extienden los conocimientos, más se comprueba que ellos son por sí mismos limitados y que engendran siempre más preguntas nuevas. La ilusión de la totalidad del saber hace que surja el determinismo más coercitado y que quede suprimida la libertad de opción. Pero la experiencia nos demuestra que en el ámbito de los conocimientos limitados en que debemos vivir lo que sucede es precisamente lo contrario: la gama de opciones se amplía constantemente, y en lugar de una planificación determinista de la acción, se plantea la conveniencia de abogar por estrategias contingentes.

III. Por último, el gran problema no consiste en la resistencia individual de los subordinados, sino en el cambio de sistema de conjunto que ellos constituyen junto con sus superiores, sus colegas y el medio todo. En realidad no se trata de adaptarse a la máquina, sino de pasar colectivamente de un tipo de organización y de un tipo de funcionamiento fundados en el secreto y el esoterismo de la información a otro tipo de organización y de funcionamiento fundados en la claridad.

4. ¿Estamos dispuestos a ese cambio? ¿Qué condiciones requiere éste? ¿Qué podemos hacer para satisfacerla? Tales son las cuestiones que se tratarán en el presente informe. Para esclarecerlas averiguaremos en primer lugar el verdadero alcance de esta revolución administrativa cuyo advenimiento se anuncia. Luego serán estudiados los problemas que ella implica por su propia naturaleza. Finalmente trataremos de conocer las condiciones del cambio y las posibilidades de hacerlas.

Verdadero alcance de la revolución administrativa moderna

5. No es la primera vez que una ola de racionalización trastorna los conceptos y las prácticas de las administraciones. Sin remontarnos al modelo racional de la burocracia imperial china ni al de los déspotas ilustrados del siglo XVIII, hemos conocido en el tercer decenio de este siglo, bajo el impulso de los imitadores y los sucesores de Taylor, todo un movimiento de reforma de las actividades administrativas fundadas en los conceptos de la especialización, de la decisión racional del trabajo y de la medición del rendimiento.

6. ¿En qué medida es diferente el movimiento actual de los anteriores? ¿Qué aporta de nuevo? ¿Cuál es su índole propia?

7. A primera vista, toda la diferencia reside en la utilización de las máquinas electrónicas. Su aparición es lo que da al movimiento actual su aspecto espectacular e impone la comparación con las revoluciones industriales anteriores.

8. En realidad, el impacto de esas máquinas como útiles de producción es relativamente débil. Su aporte más decisivo consiste, en definitiva, en que facilita una mejor comprensión de los procesos administrativos y una medición más directa de sus resultados.

9. De ahí surge la característica del presente movimiento de reforma, la de que pone en tela de juicio no ya solamente las actividades de ejecución, sino también las actividades más elevadas de concepción y de decisión. Al permitir que se enfrenten más directamente las medidas tomadas como los resultados obtenidos, obliga a los dirigentes a cambiar su comportamiento y su modo de razonar.

10. Ese cambio es completamente indisponible, y en cuanto a la debilidad congénita de toda acción administrativa, ha sido siempre la incapacidad de relacionar la medición de los esfuerzos con la medición de los resultados.

11. Los cálculos de costos y de rendimientos, a que se habían consagrado hasta ahora tantos esfuerzos, pierden toda repercusión directa, ya que nunca permitían evaluar los objetivos y los medios en función de los resultados concretos.

12. La más profunda consecuencia de no haberse hecho esa medición ha sido que se ha mantenido el carácter político de la relación con el medio. Ninguna teoría sobre el interés general puede reemplazar a la sanción que aporta la medición de la eficacia. Por esa razón, las administraciones públicas han quedado prisioneras de su propio medio, y las decisiones administrativas han seguido siendo decisiones políticas; esto es, decisiones fundadas primordialmente en las relaciones de poder. Sólo se han salvado de esas consecuencias en el grado en que se hallaban protegidas contra las presiones del exterior por una teoría del interés general que las amparaba de esas presiones. Pero esta protección ha sido siempre muy incompleta: podía transformar, por cierto, el equilibrio de la relación entre la Administración y el medio, pero no pudo reducir la importancia de esa relación, ni mucho menos.

La Administración, debido a la posición de monopolio que se le otorgaba así, podía encontrarse en condiciones de dar forma a su propio medio, pero este comportamiento, que suprime o más bien sofoca la política en la esfera local, traslada todo su peso a la esfera central, que en todos los problemas resueltos a corto plazo se plantean de nuevo a largo plazo. De una manera o de otra, la parte de racionalidad que podía entrar en las decisiones administrativas era siempre pequeña en relación con la que entra en las decisiones de las empresas.

13 Esa posibilidad que tenían las actividades administrativas de escapar a las ataduras de la técnica y de la medición y la dependencia en que se encontraban, en cambio, con respecto a factores de carácter político (en el sentido más lato), han hecho que esas actividades sean el campo en que se producen la mayoría de los desajustes burocráticos. Sólo ha sido posible regularlos

mediante el funcionamiento de los sistemas de poder de la sociedad política. Como era imposible establecer un poder directivo suficientemente fuerte para imponer a los distintos sectores un tipo de funcionamiento abierto y dinámico, las Administraciones tendían a degenerar, naturalmente, en organizaciones rígidas, «burocráticas», incapaces de adaptarse fácilmente a la transformación, o de lograrlo, sólo a través de crisis.

14. Este equilibrio, esta forma de vida, esta cultura tan característica de las Administraciones públicas, son los factores que al parecer es preciso poner de nuevo sobre el tapete mediante la difusión de métodos racionales fundados en las técnicas del tratamiento de la información.

15. Si se logran progresos decisivos en el aspecto de la medición, en efecto, las Administraciones pierden su singularidad, su opacidad y su ministerio, y así pueden eliminar sus efectos políticos para aproximarse, por lo menos en su gestión, a las organizaciones privadas.

16. Hay que entender que esta evolución no puede significar que se eliminen las opciones políticas. Todo lo contrario, lo que hace difícil es mantener la pantalla tecnocrática tras la cual podrían ser hechas muchas opciones, en realidad políticas, por «tecnócratas» que no eran personalmente responsables por ellas.

17. Pero hay que mirar también nuestra proposición en el otro sentido. Si la implantación de la medición racional revoluciona la Administración, se puede decir entonces que esa transformación técnica será muy difícil y que, incluso, corre el riesgo de depender tanto de la capacidad de evolución, o más bien de aprendizaje del «sistema humano» que debe utilizarla, como de los progresos mismos de la técnica.

Naturaleza de los problemas planteados por la revolución administrativa

18. Para aprender la verdadera naturaleza de los problemas planteados por ese cambio de técnicas y de métodos, que tendría demasiado fácilmente la inclinación a contemplar sólo desde el punto de vista de la racionalidad, es preciso, ante todo, averi-

guar cuáles son los núcleos humanos que deben encargarse de su aplicación.

19. La primera observación que ha de hacerse desde ese punto de vista, evidente por sí misma, es decir, que no se comportan como enormes máquinas cuyo rodaje puede regularse conforme a un análisis racional de los objetivos y los medios. El hecho es que constituyen organismos políticos, esto es, conjuntos complejos formados por individuos y por grupos que mantienen entre sí relaciones de poder y de influencia relativamente autónomas con respecto a las finalidades oficialmente propuestas.

20. Los procesos de decisión se distinguen profundamente por la existencia de dicho sistema político, que gravita como una pesada traba sobre las posibilidades reales de acción, tanto en el sector público como en el sector privado.

21. En el público, todavía más que en el privado, el éxito de un administrador depende primordialmente de su capacidad de ver los límites de su influencia y el verdadero carácter de las facultades que posee. Debe comprender que no puede fijar razonablemente objetivos más que en la medida en que estos son compatibles con la existencia del cuerpo político formado por los miembros de la organización que dirige. Es prisionero de los medios, sin los cuales no puede cumplir sus objetivos. De una manera más general, una organización está limitada en sus posibilidades de acción por la necesidad de una supervivencia del sistema social complejo que constituye.

22. La implantación de técnicas nuevas trastorna uno de los elementos esenciales de ese sistema social. No, como se tiende a creer, en la perspectiva social tradicional del volumen del empleo, la estructura de las ocupaciones y la modificación de la naturaleza de cada tarea, sino en el funcionamiento mismo del sistema de organización. Es en el plano de dicho sistema, especialmente en el proceso de decisión, que será más revolucionario al impacto, el cual empieza ya a hacerse sentir más cada día. En efecto, el ordenador obliga a examinar totalmente de nuevo el conjunto de la acción administrativa. Al destacar el verdadero carácter de uno de sus elementos esenciales, que es la información, permite su racionalización. La producción de la información puede salvarse así de la arbitrariedad de las relaciones jerárqui-

cas para ser sometida a las exigencias de un razonamiento científico. Un principio de organización independiente de las tradiciones y las necesidades del sistema social del cuerpo político surge entonces, impone limitaciones nuevas y exigentes y hace así resaltar a la luz lo absurdo de los antiguos esquemas. Se ven condenadas las estructuras tradicionales, cuyo carácter de pantallas ha sido puesto en evidencia. El funcionario que disfrutaba de una situación de monopolio con respecto a su medio pasa a ser un producto de información y debe someterse a normas de disciplina científica que le impiden mantener —por lo menos en el campo de la información— el papel político de negociador y de factor de cambios que desempeñaba antes.

23. Verdad es que las trabas nuevas estarán lejos de ser absolutas; el nuevo sistema no podrá menos de poseer un mayor margen de libertad en muchos aspectos y ofrecerá muchas oportunidades de negociación, pero quedarán fuera un cierto número de tareas y el conjunto de mecanismos que ellas hacen intervenir, lo cual aproximará apreciablemente las Administraciones a las grandes empresas privadas, en que no ha faltado nunca la negociación —lejos de ello—, pero debe desarrollarse dentro de los límites de un sistema racional muy constrictivo.

24. El hecho es que las organizaciones se caracterizarán en adelante por su mayor o menor transparencia, es decir, su capacidad para hacer circular la *información* y su *capacidad de aceptar dentro del sistema la negociación*.

25. Ahora bien, desde ese punto de vista, las Administraciones han ocupado hasta ahora un lugar, por lo menos, muy impropio. En la mayoría de las Administraciones que conocemos se pasa la información por un tamiz, esto es, se la reduce al mínimo con el propósito de simplificar y el de mantener la jerarquía. Se restringe la comunicación por temerse que no sea posible controlar todas las negociaciones posibles que de otro modo podrían escaparse. Sin embargo, una organización no puede ser abierta y dinámica si la negociación es imposible en ella.

26. Para poder sofocar esas negociaciones, que resulta imposible gobernar, se debe recurrir en la práctica a normas generales imperativas y a trabas y prohibiciones. Se piensa que si los demás no saben nada, no tendrán ningún poder. Pero si se ahogan

los conflictos y las negociaciones, es verdad que se simplifica, pero también, y sobre todo, se cierra la puerta a toda la información que podría obtenerse de una negociación directa entre los miembros principales de la organización.

27. En vez de eso, se manipula constantemente información trunca y hasta llegará el momento en que se harán costosos esfuerzos para obtener del exterior una información que ya existe en el interior.

28. En verdad, el nudo del problema está en que la información representa poder, y no es posible, por tanto, cambiarla fácil y gratuitamente. Ahora bien, para construir un modelo racional se necesita información viable, nueva, etc., y será inevitable chocar con grandes dificultades en tanto que no cambien los mecanismos del poder.

29. Por consiguiente, ahí está el elemento clave para la aceptación del modelo de gestión moderno y para su utilización eficaz.

30. En la actualidad se observa, sobre todo en muchas Administraciones, aun en países muy adelantados, una incapacidad fundamental para salir de la oscuridad en que se encuentran los centros donde se toman las decisiones. Es inútil elaborar nuevos modelos, pues no corresponden en absoluto a la capacidad de las relaciones y de las comunicaciones existentes, y se comprueba cierta regresión en su utilización y en la contribución que aportan. Los modelos generales tomados de los Estados Unidos y aplicados sin suficiente criterio pueden a la vez falsear el mecanismo, desordenar lo que se había hecho antes y provocar errores, mientras que esos mismos modelos llegarían a ser herramientas extremadamente eficaces si existieran ya posibilidades de comunicación dentro del medio en que se les quiere introducir.

31. La forma en que es posible ese sistema, a fin de facilitar la comunicación de la información, es decir, en definitiva, una negociación abierta entre todas las partes, es lo que en nuestra opinión constituye, por todas las razones expuestas, el problema fundamental. Es el que hemos llamado al principio de este ensayo el problema del aprendizaje.

32. No obstante, antes de abordarlo desearíamos exponer, a grandes rasgos, los casos concretos que permitirán destacar mejor el análisis y las conclusiones que el autor desearía sacar de él.

Dos ejemplos:

33. El primer ejemplo es el de un gran organismo administrativo encargado de fomentar el desarrollo industrial. Ese organismo está constituido por un sistema social estratificado y departamentalizado con arreglo a principios muy rígidos. Se comprueba que las características de tal sistema social constituyen el factor determinante de toda su acción. La asignación de las diversas formas de ayuda y facilidades a las actividades que se desea favorecer está, ante todo y sobre todo, en relación con el acceso a él de los posibles beneficiarios del sistema. Ahora bien, los principios de estratificación, conforme los cuales se ha organizado la jerarquía en él, responden a los principios de estratificación social que predomina entre los beneficiarios. Por consiguiente, las personas ya establecidas y poco afectadas a las innovaciones tienen mucho mejores probabilidades de obtener una ayuda que las personas no establecidas todavía y que, sin embargo, ofrecen más promesas desde el punto de vista del dinamismo y del éxito de los esfuerzos en favor del desarrollo económico. Es así, pues, que la forma de regulación del organismo como cuerpo político es directamente contraria a los objetivos del organismo como instrumento de gobierno.

34. Si se intenta aplicar a un organismo semejante los medios modernos de manejo de la información y los métodos de racionalización de las opciones sin tener en cuenta aquellos factores fundamentales, se llegan a producir deformaciones extraordinarias *. El empleo de esos medios y métodos debería facilitar el conocimiento concreto de un número mucho mayor de elementos de juicio, y la elección entre formas verdaderamente optativas y la evaluación mucho más clara de las consecuencias de esa elección. Pero en realidad se hace de lado toda evaluación, porque ésta pondría en tela de juicio las reglas implícitas del sistema. Se concentran los esfuerzos en las actividades más espectaculares de la preparación de las opciones. Pero si el volumen de los conocimientos aumenta, éstos mismos son un poco pertinentes, y en vez de utilizarlos para obtener de ellos las opciones, la información

* Es, en efecto, lo que se ha intentado hacer en varias oportunidades.

y el cálculo son casi siempre utilizados para justificar *a posteriori* la elección hecha por razones político-administrativas.

35. Para sacar provecho de las nuevas posibilidades técnicas y metodológicas, hay que tratar de transformar el sistema social. Y el problema que se ha de resolver es el de que los funcionarios, y también en ciertos aspectos los administrados, aprendan a conocer un mecanismo nuevo. Los medios modernos pueden facilitar en su momento la transformación, pero a condición de que se *trate* de utilizarlos por su valor pedagógico más que por su virtud de eficacia.

36. El segundo ejemplo se refiere a otro gran organismo administrativo que tiene el monopolio de todas las pericias en las cuestiones de infraestructura urbana. Su gran capacidad técnica y la solidez de su maquinaria administrativa le han permitido asumir fácilmente un papel de innovador en materia de información y métodos de cálculo. Pero los resultados no son mejores.

37. El sistema de organización de este organismo, así como su forma de estratificación social y las relaciones políticas que mantiene con el medio, favorecen a los intereses locales tradicionales. Por otra parte, el monopolio es causa de gran confusión, en cuanto no pueden desarrollarse allí análisis contradictorios ni debates públicos.

38. Por lo tanto, las técnicas modernas son empleadas también allí mucho más como ilustración, justificación y, si llega el caso, defensa de las opciones tradicionales de sus diversas unidades, que como medio para examinar a fondo y de nuevo las opciones habituales. En realidad, la evaluación se sacrifica igualmente allí al beneficio de la acumulación de informaciones. La multiplicación de la información y de los medios de manejarla, en lugar de servir para iluminar el debate público, es utilizada para darle un nuevo carácter totalmente esotérico, reservándola así al juicio exclusivo de los «responsables». Pero este esoterismo de la comunicación provoca una congestión en el plano de la concepción creadora e impide todo aprendizaje parcial en ese plano, así como en la base del mecanismo.

39. Se puede llegar así a una extraña paradoja. Al aumentar la densidad técnica hay menos debate efectivo y las probabili-

dades de error en las opciones se multiplican. En un sistema así, los esfuerzos en favor de la transformación, por sinceros y generosos que hayan sido, han tenido finalmente consecuencias contraproducentes, mientras que todos los elementos técnicos estaban organizados y que la calidad del personal directivo era notable.

Posibilidades de acción y de cambio

40. ¿Qué puede hacerse en tal sistema? A nuestro entender, es posible obrar en dos direcciones muy diferentes y, no obstante, necesarias ambas. Por una parte, hay que actuar sobre las causas profundas del atasco en el funcionamiento del sistema sobre los factores funcionales y culturales a él vinculados. Por otra parte, es preciso obrar al mismo tiempo de manera positiva, organizando la crisis y el cambio y haciendo inversiones institucionales, que son las únicas capaces de generar las fuerzas de renovación convenientes.

Aceptación de la lógica de la organización moderna

41. Las técnicas de organización han hecho grandes progresos, cuyo significado no ha sido muchas veces percibido hasta ahora, particularmente en los países que están en desarrollo. Estos progresos se fundan generalmente en una evolución que podría sintetizarse así: cuanto más aumentan nuestros conocimientos sobre el comportamiento del conjunto y de parámetros que rigen una acción, tanto más podemos pasar a una dirección fundada en la coerción a una dirección fundada en la previsión.

42. Toda organización exige un mínimo de asentimiento a sus miembros, pues sin esa conformidad resulta imposible la coordinación de los esfuerzos y su integración en el modelo complejo que requiere toda empresa de producción, de comercialización o de investigación. Pero la conformidad que se exige es tanto mayor cuanto menores son nuestros conocimientos. Las grandes organizaciones iniciales se basaron en métodos de manipulación ideológica o de coerción física, que convertían a sus miembros en verdaderos autómatas. No es en el universo electrónico, sino en el

siglo XVIII, de entrenamiento militar a la prusiana, que se deben buscar los hombres-autómatas.

43. Para poder aprovechar plenamente el capital humano que representa una organización, es preciso que los progresos ya logrados se aceleren y que la organización pase de un modelo rígido, burocrático, coercitivo, a un modelo más flexible y tolerante, basado en la movilidad, la emulación y la negociación. Por lo tanto, no se debe luchar para contener las organizaciones demasiado poderosas, sino que se modernicen de verdad.

44. Pero el paso a ser modelo nuevo no depende sólo de los progresos, de los conceptos de racionalidad ni de las técnicas de organización; está determinado también, y sobre todo, por el desarrollo de los individuos mismos. Únicamente es posible la participación en la medida en que el hombre moderno puede llegar a ser más exigente, más libre y más capaz de soportar las tensiones que entraña toda responsabilidad colectiva.

45. En muchas encuestas hechas en organizaciones tanto públicas como privadas, hemos podido comprobar que los empleados más capaces de contribuir activamente al desarrollo de la empresa, los que estaban más informados, los más interesados en la marcha de aquélla, no eran los buenos empleados leales y fieles a los conceptos tradicionales, sino los que parecían menos vinculados a la empresa.

46. La política tradicional de las Administraciones públicas, que consiste principalmente en conquistar la lealtad de su personal dándole garantías en su carrera, constituye, por lo tanto, un contrasentido desde ese punto de vista. La estabilidad así obtenida se paga con un derroche considerable de recursos humanos.

47. Verdad es que el «espíritu de cuerpo» que tal política favorece puede resultar muy útil para crear y mantener una institución en un período o una sociedad inestables. Es el primer medio de organización al que se recurre naturalmente. Pero si no se tiene la voluntad y la libertad para superarlo, se corre el riesgo de privarse de toda posibilidad de desarrollo ulterior.

Formación de los individuos para que hagan frente a las tensiones de un sistema más consciente

48. Pero no se trata solamente de un problema de organización. No basta con organizar las estructuras, dar mayor agilidad a la carrera administrativa y distribuir mejor las responsabilidades. Es preciso ayudar también a los individuos a hacer frente a las tensiones y a las dificultades de orden psicológico que debe significar para ellos el establecimiento de un sistema más consciente y más riguroso.

49. En efecto, demasiado a menudo se razona como si hubieran de buscarse las causas del atasco, sobre todo, en las instituciones y entre los dirigentes. Las objeciones que se formulan a la descentralización son de carácter técnico y político. Se teme que ya no sea posible dirigir en forma racional los organismos demasiado complejos, o, en muchos más casos, que se vaya a perder el control político de ellos. Tales temores son raras veces justificados. Pero hay un obstáculo mucho más considerable, y es el de la resistencia de los propios interesados, que no están preparados para hacer frente a la carga que representa una libertad más grande.

50. La libertad puede ser realmente en extremo difícil de soportar, sobre todo si se desarrolla dentro de un organismo relativamente transparente, en que puede medirse el resultado de los esfuerzos de cada uno. Implica riesgos de fracaso mucho más serios desde el punto de vista psicológico, pues su presencia elimina las excusas tradicionales. Nos agrada estar protegidos contra las consecuencias de nuestros actos, pero la participación a que se nos invita en un universo más diáfano suprime toda disculpa. Es, por consiguiente, natural que, aunque sea inconscientemente, pongamos obstáculos a esta situación.

51. Sin embargo, esa libertad ofrece también una oportunidad favorable si la mayor eficacia del esfuerzo colectivo y el mejor conocimiento que se adquiere permiten recompensar de modo más directo el aporte de cada uno. Y el que se siente con bastantes fuerzas para jugar la partida como esa oportunidad lo requiere, está dispuesto a aprovecharla.

52. Una de las mejores formas de facilitar el establecimiento de tal situación y, por tanto, favorecer el desarrollo de métodos modernos es fortificar las aptitudes psicológicas de los individuos. Sería necesario emprender un enorme esfuerzo de formación, cuyo objetivo no fuera la capacitación directa para las nuevas tareas, sino más bien el desenvolvimiento de las aptitudes de relación, de resistencia en los casos de conflicto, de tolerancia para aceptar la claridad y la evaluación del comportamiento.

53. En el fondo esto implica, por otra parte, el éxito que han tenido en muchos países los métodos de formación en relaciones humanas, de los que se espera resultados directos sólo medianos, pero cuya difusión responde indirectamente a ese problema.

Modificación de las formas de razonamiento

54. Parece necesario un tercer tipo de esfuerzo muy general y muy indirecto: el que pueda responder a las exigencias intelectuales de la transformación en marcha.

55. Una de las condiciones más importantes de esa transformación es, según me parece, un cambio fundamental en el concepto que se llega a formar sobre la acción racional. Seguimos viviendo demasiado, tanto en el campo administrativo como en el industrial, conforme a un concepto de la racionalidad inspirado directamente en Taylor: «Una vez fijado un objetivo, no hay nunca más que un solo medio—*one best way*—de cumplirlo.» Este principio tiene su valor, pues ha permitido reemplazar la dirección intuitiva de los poderosos tradicionales por la intervención racional de los técnicos. Pero ahora es posible ir más allá, lo cual es absolutamente indispensable para desarrollar métodos racionales modernos.

56. Si en verdad no hay nunca más que un solo medio realmente bueno para cumplir un objetivo, una vez que se ha fijado éste, ¿para qué discutir, por qué pedir la opinión de cada uno? Basta con confiar al técnico competente la tarea de buscar ese medio.

57. En realidad, sabemos muy bien que siempre ha habido discusiones al elegir los medios y que los técnicos se ven obliga-

dos siempre a introducir en todo «tolerancias» que permitan realizar los ajustes necesarios.

58. Pero el principio de racionalidad que se sigue hace extremadamente difícil la comprensión de esas discusiones. No es de buen grado que el ingeniero acepta que se examine de nuevo y se someta a la crítica lo que debería pertenecer al dominio exclusivo de la técnica. Por ejemplo, en la definición de los puestos de trabajo (instrumento, ritmo, medio). Mala fe de una parte, recelos de la otra, son actitudes instintivas que hacen imposible toda participación y todo conocimiento racionales.

59. El hecho es que el desenvolvimiento de los métodos modernos exige que los objetivos sean sometidos constantemente al examen de la crítica sobre la base de la evaluación de los resultados y de una mejor comprensión de los medios.

60. El principio del *one best way* parece desde este punto de vista una simplificación cómoda, cuya utilidad temporal ha desaparecido hace tiempo. Cuanto más avanzamos en el conocimiento de los parámetros que definen un campo de acción, menos necesidad tenemos de ser rígidos en nuestras definiciones de un problema y tanto más capaces somos de aceptar que los medios no deben ser separados de los fines y que la visión más racional es la que compara los valores binarios fines-medios.

61. En esta perspectiva que nos abren los recientes progresos alcanzados en la teoría de las decisiones, uno de los obstáculos más graves al cambio es el tipo de formación impartido a los dirigentes, especialmente a los técnicos. Ese tipo de formación se basa en modelos deductivos y analíticos de una racionalidad muy estrecha y que es difícil abandonar, sobre todo en los países en desarrollo. Además, y lo que es quizá más grave aún, esa tradición intelectual permite y hasta fomenta un entusiasmo superficial por los métodos modernos, que lleva a deformarnos totalmente, haciendo de ellos instrumentos de control y de dominio que pueden llegar a paralizar por un tiempo todo desarrollo.

62. Por lo tanto, toda política de modernización administrativa debería asignar un papel primordial a la transformación de los modos de razonamientos de los grupos selectos, transforma-

ción que puede llevarse a cabo mediante la reforma de las instituciones educativas y el desarrollo de la formación de los alumnos.

Organización del aprendizaje de las nuevas formas de administración

63. Paralelamente a las medidas indirectas que se proponen obrar sobre las causas de un atasco o una paralización de los actuales sistemas administrativos es posible, aunque más difícil, considerar la ejecución de actos más directamente positivos.

64. Estas medidas positivas son desde luego muy contingentes y dependen de las características funcionales y culturales del problema de que se trate. Pero con todo se podrían formular algunas reglas generales que se deberían seguir.

65. Antes que nada, es importante y fundamental que esos actos no tengan como objetivo hacer aceptar un modelo racional perfectamente elaborado, sino, por el contrario, ofrecer a los interesados oportunidades de *aprender* en los campos funcional, cultural e intelectual. Ese aprendizaje que se harán esfuerzos para despertar debe ser una especie de *aprendizaje colectivo* y no algo así como una suma de aprendizajes individuales. El punto de mira no debe ser el comportamiento individual, sino el mecanismo de conjunto de las relaciones humanas, las normas y las prácticas de las múltiples interacciones sociales que constituye una organización.

66. ¿Qué pueden y deben aprender en este sentido un grupo, un conjunto humano? En mi opinión, fundamentalmente dos tipos de aptitud en definitiva muy complementarias: la *aptitud colectiva de aceptar la realidad* y la aptitud colectiva de *negociar abiertamente* el aporte de cada uno basándose en la medición de sus esfuerzos.

67. Para llegar a dar un impulso a ese aprendizaje y hacer que tenga éxito es indispensable disponer de conocimientos verdaderamente adecuados sobre el estado de los sistemas y sus posibilidades de evolución. Pues el elemento más importante de una política constructiva en ese sentido es la elección de los

casos en que las posibilidades de éxito y los efectos del aprendizaje son mayores. Ahora bien, en la actualidad dichos conocimientos son muy limitados en la mayoría de las administraciones. Aquí debería realizarse un esfuerzo enorme, desarrollando en especial el uso de las ciencias humanas.

68. Sería preciso, por último, considerar de manera mucho más general todos esos esfuerzos como elementos de una política de inversiones institucionales y pensar que esas inversiones son, en definitiva, más importantes todavía que las inversiones técnicas. En otras palabras, la reforma de las Administraciones como instituciones, que sería necesario hacer más flexibles, adaptables, capaces de aprender y de transformarse por sí mismas, debería constituir el objetivo esencial, único que podría permitir a la revolución administrativa desarrollarse y dar los frutos que tenemos el derecho de esperar de ella.

