

UNIDADES DE MEDIDA PARA EL ANALISIS ADMINISTRATIVO EN AMERICA LATINA*

SUMARIO: 1. Administración «ciencia de segundo grado».—2. Cinco enfoques sistémicos de la Administración pública.—3. Administración sincrética.—4. Poder político, conductas y Administración.—5. Microeconomía y Administración.—6. Conclusión: aplicación selectiva de los diferentes enfoques disciplinarios.

1. ADMINISTRACIÓN, «CIENCIA DE SEGUNDO GRADO»

Las ciencias básicas, como la araña, construyen su casa con materiales propios y urden su red con secreciones nacidas de su propia entraña. Ciertamente que necesitan de una estructura externa para apuntalarla, con lo que han de contar también con su circunstancia. Pero una vez afirmados sus puntos de inserción pueden con justeza sentirse dueñas absolutas de su territorio, reforzarlo o alterarlo a sus expensas, cazar y asimilar sus presas y expandirse a su antojo con la alquimia congénita de su organización biológica.

La Ciencia de la Administración no construye con secreciones internas. Como el pájaro, busca, selecciona y transporta extraños y diversos materiales, de heterogéneo peso, forma y consistencia, y los ensambla en la sólida unidad del nido. Sólo entonces queda lista para iniciar su vida desde la altura y avizorar la vastedad de la fronda que la sostiene.

La Administración sólo puede construirse científicamente a partir de los elementos primarios elaborados por las distintas ciencias sociales básicas: la sociología aporta, como ingredientes, los conceptos de comunidad y sociedad, estructura y función, grupo e institución, novedad o integración, estabilidad o cambio; la ciencia política, los de autoridad, poder, acceso, apoyo, decisión, jerarquía, poliarquía, participación, soberanía, autonomía, nación, estado o gobierno; la psicología, los de comportamiento, liderazgo, actitud, motivación, comunicación, organización informal, conflicto y consenso, cooperación, equipo, opinión, alienación o espíritu de cuerpo; la economía, los de escasez

* Ponencia presentada al XVI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, celebrado en la ciudad de México del 22 al 28 de julio de 1974, como anexo al Informe del relator general. Sólo el informe ha sido distribuido como documento oficial del Instituto, y amparado con su sello de propiedad, aunque los anexos fueron difundidos en lengua española a iniciativa del relator general.

de recursos, alternatividad de productos, utilidad, eficiencia, eficacia, rendimiento, opción, optimización, maximización o equilibrio general y parcial; el derecho, los de organización formal, órgano, competencia, personería jurídica, capacidad reglada y discrecional, descentralización, desconcentración, y así sucesivamente.

Es servidumbre de la Administración el carecer de vientre epistemológico propio; pero en su capacidad de adoptar y homologar tan heterogéneos hijos ajenos radica su grandeza. La Administración carece de casa solariega; pero ha sido capaz de albergar bajo un techo común a tan dispares criaturas, darles un apellido uniforme y sentarlas ordenadamente a su mesa. En los padres naturales, que observan desde fuera a la nueva familia administrativa, vibra la voz de la sangre y pueden sentirse tentados a gritar: «ese insumo, o ese poder, o ese comportamiento, son míos». Pero toda la familia es una.

Quisiéramos cruzar, con este esbozo, el dintel del hogar administrativo; preguntar a la dueña de casa, cómo, de dónde, y por qué orden realizó su proceso legítimo de adopción; quién o quiénes, de esos hijos, llevan la voz cantante en la familia en cada tiempo y lugar. Quisiéramos saber si alguno de ellos ha ocupado el terreno de los demás, tratando de arrastrarlos a todos a su primitivo lugar de origen y sesgando, de paso, todo el edificio administrativo de una dominante impronta jurídica, económica, política o psicológica. Pudiéramos inquirir si ese predominio corresponde a los primeros adoptados porque se posesionaron en su día del territorio y no han querido o sabido hacer sitio para los demás, o a los que llegaron últimos, porque trajeron un aura renovadora que subyugó y trastocó los valores familiares establecidos. Nos propondríamos averiguar si, en ese orden de llegada, confusión inicial y sincretismo subsiguiente, las hipótesis se volvieron axiomas o los dogmas se resquebrajaron hasta el agnosticismo. Pero muy en particular, y porque así lo exige el título de esta introspección, debiéramos husmear los esquemas axiológicos que operan dentro del recinto, porque la prueba última de que una o varias de las ciencias sociales básicas dominan la escena administrativa será la constatación de que han sido capaces de imponer su propia vara de medir al sistema de valores del conjunto.

Las casas solariegas se fabricaron, de una vez por todas, con paredes sólidas al tiempo de su construcción; quien las penetra sabe, desde el umbral, lo que va a encontrar en cada recinto. Con paso seguro cruzamos de una a otra sala; aquí está la teoría jurídica, allá la historia política, acullá la estructura económica. Por decenios o centurias, cada rama del saber social ha amueblado su recinto con cachibaches del Viejo y del Nuevo Mundo, con recuerdos de cada edad histórica, y hasta con retratos de los fundadores, revolucionarios y sistematizadores del dogma y de la controversia. Presentan un ordenamiento estratificado y universalizante, donde la síntesis llegó, o va llegando más o menos penosamente, tras la dialéctica inevitable de la historia y de la geografía, del ser y del deber ser, de los hechos

y de las doctrinas. Pero la Administración vive en casa prefabricada: sus móviles tabiques van y vienen en la marea confusa del antojo de sus moradores y aun de sus invitados circunstanciales.

Aprovechemos la impunidad para mirar de inmediato, con lentes sistémicos, a lo que en este Congreso se ha querido tabicar como la Administración pública de América Latina. Quizá de lo que veamos pueda surgir, a continuación, una propuesta de ordenación del esquema axiológico reinante.

2. CINCO ENFOQUES SISTÉMICOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El lente sistémico nos muestra el objeto del conocimiento como conjunto de elementos en interacción primaria, separados de su circunstancia por una frontera de porosidad variable que aísla y comunica simultáneamente al sistema con los elementos que lo retroalimentan desde el entorno. La esencia de lo administrativo se perfila así como interacción directa de los que queremos considerar como elementos primarios—genuinamente administrativos—entre sí, y como retroalimentación o interacción secundaria de los mismos con el mundo de valores sociales que condicionan el sentido, dimensión y alcances de la Administración.

La introspección sistémica es radicalmente subjetiva. Los sistemas sólo existen como juicios de valor de quien examina cualquier conjunto natural o social y arriesga el aserto de si constituye o no un sistema. Las «cosas», agrupadas en conjuntos y subconjuntos, «están» en la realidad; pero el que sean o no capaces de actuar como sistemas en los términos dinámicos de interacción primaria y de retroalimentación fronteriza es puro juicio ético, que no fáctico. Aquí y a mí este conjunto se aparece como sistema incipiente, logrado, agónico o extinto, o, simplemente, como asistémico. Ahí, y para usted, el mismo conjunto cobra distinta perspectiva, si usted percibió elementos endógenos o exógenos, interacciones, fronteras, retroalimentaciones, condiciones homeostáticas, holismos, cambios incrementales o mutaciones radicales que no supo captar mi lente sistémico. Sus lentes no son *per se* mejores ni peores que los míos; lo que importa es que en cada caso se adapten correctamente al sesgo y foco visual de quien mira.

Al asomarnos al recinto administrativo descubrimos de inmediato la filiación monista—la herencia de sangre—de sus huéspedes: cada ciencia social básica ha sido capaz de concebir la Administración como interacción primaria de sus propios y homogéneos elementos constitutivos, de encerrarlos en el compartimiento de su propio método y fuentes epistemológicas y de tramitar como retroalimentación fronteriza los estímulos procedentes de las demás ciencias básicas.

Las sociedades históricas acentúan las histéresis de unas u otras de esas variables y las entronizan como arquetipos o paradigmas de referencia general a los que es posible reconducir, a fin de cuentas, todos los demás. La sociedad se define entonces como básicamente po-

lítica, económica, behavioralista o jurídica, y se puede hablar respectivamente de interés público, de desarrollo económico, de consenso societal o de estado de derecho como la gran variable independiente de la vida social, a la que se pliegan más o menos automáticamente todas las demás. La sociedad latinoamericana —radical unidad histórica tras las bambalinas de los escenarios interiores— se tiñe de tonos diferentes al someterla al reactivo de las distintas variables sociales.

a) El mayorazgo administrativo lo ha ejercido, por centurias, en la región, el sistema jurídico, legítima herencia de sangre latina inseminada durante tres siglos de Colonia. La Administración pública se ha entendido así como conjunto de normas jurídicas de distinto nivel y rango, jerarquizadas entre sí a la usanza kelseniana en escalafones de generalidad, flexibilidad y subordinación progresiva. La condición sistémica exige su interacción primaria, de modo que las pautas administrativas contenidas en la Constitución escrita condicionan la validez, vigencia y alcances de la legislación orgánica y ordinaria y de las disposiciones reglamentarias del Poder administrativo, aceptando, *pari passu*, que la dinámica propia de estas últimas condiciona a su vez la estructura jurídico-formal, forzando, en su caso, cambios del sistema. La eficiencia de la acción administrativa en cuanto adecuación de medios a fines, el contexto ético, normativo y positivo del poder político, o el examen de las conductas dentro y fuera de la Administración quedan, por definición, allende la frontera de la concepción juricista del sistema administrativo; cuán influyentes resulten tales elementos extrajurídicos sobre la dinámica interna del sistema es «problema de frontera»; pero en la región, como en el resto del mundo latino, se tuvo buen cuidado de instalar un riguroso cuerpo de carabineros encargado de revisar minuciosamente todo material de contrabando. A medida que la ciencia política, la economía y la psicología social presionan, más y más, por cruzar la frontera sistémica, los carabineros tienen que dar por buenas unas visas de tránsito que, en el fondo, siguen repugnando la conciencia del jurista. Del Viejo Mundo llegan todavía los más recientes textos —titulados, de mejor o peor grado, como «ciencia de la Administración»— divididos en la difícil dicotomía del enfoque «jurídico» y el «no jurídico», con lo que mantienen la distinción, dentro de la casa adoptiva, de nacional y extranjero o de propio y extraño. Como en la historia de los pueblos, quienes primero ocuparon el territorio se sintieron nacionales y se instalaron en casa propia; los que llegan después son sólo advenedizos, y sujetos, en el mejor de los casos, a la carga de la prueba de un pasaporte válido.

b) La segunda concepción sistémica que se instala en la región es la económica: la Administración pública se empieza a concebir como proceso de transformación de recursos en productos, extendiendo la cobertura de estos términos a toda relación de medios escasos a fines alternativos. Fue conocida desde principios de siglo como «dirección», «pensamiento» o «escuela científica» de la Administración por-

que asombró a los precursores con la consistencia de su racionalidad objetiva: se trata de aplicar los conceptos, métodos y técnicas empresariales al quehacer estatal. La explosión de los objetivos gubernamentales en las últimas décadas entra en interacción directa con la penuria fiscal, la escasez de personal capacitado, la urgencia de la sustitución de importaciones, la pobreza del ahorro público y la mala capacidad de endeudamiento, para poner en primer plano la importancia de la administración económica.

El enfoque macroeconómico pervade hoy vastas áreas del globo, cataliza lo social en términos de «desarrollo» y hace de la planificación el arquetipo de la acción pública. El Gobierno se define como impulsor del desarrollo y asume responsabilidad creciente en su política y en su administración. Los fines del Estado se sectorializan en servicios generales, sociales y económicos y se asigna a los dos últimos grupos la función de normar, promover, complementar o sustituir la producción privada de bienes y servicios educativos, sanitarios, agrarios, industriales, de vivienda, de previsión social o de transporte, en cuya cantidad, calidad y distribución personal y regional se hace radicar el concepto mismo de desarrollo.

Bajo tales términos de referencia, la Administración pública se entiende como un insumo más de ese proceso productivo: se reduce a capacidad instalada, en términos de recursos humanos y materiales, para hacer posible la producción creciente de bienes y servicios. Los planes de desarrollo, basados en proyecciones de las macromagnitudes económicas estratégicas, determinan ritmos de crecimiento global, sectorial y regional e incluyen, normalmente como un parámetro limitativo, la «capacidad operativa» de la Administración pública. Dicho enfoque es tanto más relevante cuanto que en buen número de casos, registrados históricamente, los recursos financieros han estado disponibles y no han podido utilizarse por falta de esa «capacidad administrativa instalada» para invertirlos adecuadamente, evidenciando así que el subdesarrollo no es siempre, ni primordialmente, un problema de falta de financiamiento.

El módulo de eficiencia administrativa viene dado, bajo esta concepción, por la capacidad de la Administración para desempeñar las funciones encomendadas al sector público en el desarrollo nacional. De aquí se infiere que aquellos segmentos de la Administración que, como la Administración de justicia o las relaciones exteriores, son poco propicios a incorporarse a un plan de desarrollo, corren peligro de quedar al margen del análisis administrativo, en tanto que la medida de la eficiencia administrativa queda normalmente circunscrita a la que manipula los sectores productivos, especialmente la agricultura, la industria y el transporte. En este esquema la acción administrativa es claramente económica y ordena sus pautas en base a las exigencias de esta última.

Este despertar de la conciencia económica es reconducible a eficiencia del proceso administrador, rendimiento de insumos, renovación

de tecnología, optimización gestora y planificación y presupuesto funcional, en términos de la dimensión, calidad y oportunidad del producto público, que condiciona la magnitud y origen del financiamiento. El presupuesto funcional, arquetipo de la concepción economicista de la Administración pública se entroniza como catalizador, índice y rector del quehacer gubernamental, se le define como instrumento de ejecución de los planes de desarrollo y prende con fervor mesiánico a lo largo y ancho del Continente. Los economistas desplazan a los juristas, o se hacen cargo, junto a ellos, del timón administrativo.

c) La colisión histórica de Economía y Derecho a nivel especulativo produjo, como saldo positivo, un híbrido que pide techo, a su turno, en la casa administrativa. Nunca ha sido adecuadamente bautizado. En familia se le llama a veces, respetuosamente, «estructuralismo» —con lo que se esponja— y a veces «organigramismo» —con lo que se resiente—. Pero no es sino la concepción administrativa como organización formal, un sistema compuesto por interacción primaria de órganos y roles preestablecidos para llevar a cabo la función administrativa bajo pautas formales que predefinen la estructura objetiva. Hereda del Derecho los conceptos de persona jurídica, órgano, competencia, descentralización y desconcentración, responsabilidad, delegación, ejecutoriedad..., y de la Economía, los de *staff* y línea, opción tecnológica, insumo y producto, estudio de tiempos y movimientos, sistema de mérito, racionalización financiera y estandarización de procesos. Sus elementos primarios —órganos y roles en interacción— definen la entidad administrativa como sistema aislable de su circunstancia política, social y cultural. Tras la simplicidad del organigrama —al que nuestras administraciones públicas son tan proclives— se ocultan fructíferas décadas de ayuntamiento estructural-funcional y menos útiles esfuerzos por impedir el paso al recinto administrativo de los elementos políticos y psicológicos del entorno.

d) En el compartimiento angloamericano del lar administrativo ejercen de antiguo la primogenitura los hijos de sangre de otras ciencias sociales básicas que América Latina ha ignorado casi en absoluto hasta fechas bien recientes. La Administración es concebible y operable como sistema o subsistema político cuando sus elementos primarios son las estructuras, origen y distribución del poder. La burocracia pierde entonces el sentido económico de insumo y el jurídico de contrato de servicios personales para procesarse como centro de poder político. Las políticas sectoriales se configuran como subsistema de la política general gubernamental e interaccionan fructíferamente entre sí en el holismo incremental de la consecución de los fines últimos de la comunidad política. Los temas son ahora la legitimidad del acceso al poder, el carisma, los partidos, los grupos de presión, la división de poderes y los niveles de gobierno, las demandas y los apoyos, la negociación, la participación y la toma de decisiones. El subsistema administrativo vive en la órbita axiológica de la política y procesa, como

elementos extrasistema, los económicos, jurídicos, antropológicos o sociológicos, a través de la porosidad de su frontera.

América Latina vive hoy el terremoto de esta recepción científica. La política no ha tenido nada de científica en la historia del Subcontinente y ha sido mirada con desconfianza ancestral por el pensamiento juridizante. El nuevo hijo adoptivo de la Administración tiene todavía que ganarse su puesto en la mesa; pero, aunque tarde, ha entrado en la familia administrativa con buen pie. Comienza a instalarse en la región la politología a nivel universitario, venciendo las suspicacias tradicionales y esforzándose por adaptar a la idiosincrasia latina —a veces con estirones musculares que amenazan con desgarrar— el análisis y reconstrucción desapasionados de las instituciones políticas que pueblos de otro temperamento han sabido elaborar para sí en los dos últimos siglos. De esos jóvenes departamentos universitarios llegan los nuevos científicos políticos a compartir, con juristas y economistas, las responsabilidades públicas.

e) Con análogo aldabonazo llaman hoy a la puerta administrativa de la región los hijos de sangre de la psicología social. El behaviorismo opone al *rol* el comportamiento humano; al órgano, el grupo; a la organización formal, la informal, y al derecho escrito, la costumbre actualizada. La Administración se entiende como interacción de motivaciones, esperanzas, frustraciones, creencias, estímulos, confrontaciones, simpatías, rencores y vivencias personales, más allá del *rol* estatuido, de la comunicación formal y de la organización reglamentada. La institución administrativa es un sistema vivo de conductas humanas, operable sólo con el instrumental propio de la psicología social; la homeostasis del sistema depende de un adecuado equilibrio entre conductas tipificadas y aleatorias. Fuera de la frontera, y relegados en mayor o menor grado al papel de retroalimentadores, quedan los elementos propios de las demás ciencias sociales.

El conductimismo tiene todavía un largo camino por recorrer en la región para recibir su bautismo afiliatorio. Como en el caso de la politología, la psicología social da todavía sus primeros pasos a escala universitaria y se nutre casi íntegramente de postulados y experiencias foráneas. Algunas fructíferas experiencias en la fusión o combinación académica de la Administración pública y la de negocios apuntan hacia una recepción masiva del método experimental, el estudio de casos y la simulación de situaciones, totalmente novedosos frente al formalismo lógico-racional de la decisión estructurada, el *rol* predefinido, la organización configurada y el productivismo despersonalizador. En la medida en que los psicólogos lleguen a formar equipo con sus colegas de las demás ciencias sociales, la Administración latinoamericana irá desmitificando buena parte de sus apriorismos ancestrales para orientarse hacia el estudio de mercados y clientelas políticas y económicas, la valoración de estímulos e interacción de grupos y la reconstrucción del objeto social como cuerpo vivo y cambiante de administradores y administrados.

Bajo cada una de esas cinco perspectivas es posible orientar la reforma administrativa de cada país, según la óptica con que los agentes de cambio perciban el sistema. Según prevalezca una u otra, así serán entendidos los elementos endógenos y sus interacciones primarias, la frontera, la retroalimentación exógena, la homeostasis, el holismo y la dinámica del sistema.

En consecuencia, si por modernización entendemos el mero cambio incremental «dentro del sistema», los países que opten por ella no habrán de confrontar el problema de revisar la *última ratio* de su sistema administrativo. La modernización es, en gran medida, cambio espontáneo, controlado homeostáticamente por las fuerzas internas del sistema y fluye a la par del avance tecnológico, de la expansión de las aplicaciones cibernéticas e informáticas o de la capacitación masiva a los distintos niveles gerenciales y operativos. Nadie dudará de que las administraciones públicas latinoamericanas operan hoy, como no podía ser menos, con un nivel absoluto de eficiencia muy superior al de hace veinte años. Pero cosa bien distinta es el averiguar si, en términos relativos, son hoy más capaces que entonces de copar con el desbordamiento experimentado por los fines públicos.

En la medida en que esta última respuesta sea negativa, significa que el ritmo de modernización incremental se rezaga cada vez más de los objetivos comunitarios o, en otros términos, que la estructura pierde cada vez más terreno respecto de la función, hasta convertirse en su freno, en vez de interactuar con ella y potenciarse recíprocamente; los compromisos políticos, traducidos en programas públicos, no se realizan, sencillamente, por la obsolescencia progresiva de la capacidad administrativa instalada. Ha llegado entonces la hora de plantearse la reforma integral, o el «cambio de sistema».

Parece claro que, a escala regional, y como ya se ha dicho, la axiología administrativa sigue predominantemente anclada en una u otra de las dos primeras concepciones sistémicas. La hipertrofia legalista no se erradica de la noche a la mañana, y a lo largo y ancho del Subcontinente siguen exhibiéndose planes de reforma consistentes en una colección, más o menos ordenada y holística, de disposiciones legislativas y reglamentarias. Más contundentemente aún actúa el enfoque desarrollista, dotado de refinadas unidades de análisis económico que los subsistemas estadístico y contable van alimentando con éxito creciente; hasta fechas muy recientes la reforma administrativa ha venido siendo, a lo sumo, un capítulo más de los planes de desarrollo, volcada en los moldes de una planificación más económica que social, pese al doble apellido con que circula desde fines de la década del cincuenta. El presupuesto funcional ha reforzado la dimensión productiva de la acción pública y, asociado con la planificación, se ha enseñoreado desde entonces de la casi totalidad del campo administrativo, hasta el punto de entenderse que el binomio planificación-presupuesto es la panacea salvadora del subdesarrollo regional; sólo muy recientemente las frustraciones cosechadas por ambos instrumentos —debidas

a su incapacidad congénita para capturar y procesar la integridad de la problemática pública— han llevado a algunos gobiernos a plantearse seriamente la reforma administrativa como un verdadero cambio de sistema. Es entonces cuando aparece el nudo de la cuestión. Si el instrumental presupuestario-planificador enraizado en el juridicismo estructuralista es insuficiente —aunque necesario— para abarcar el objeto de la Administración, urge dar entrada a los factores políticos y psicológicos que la definen, respectivamente, como sistema de poder y como sistema de conductas. Los elementos constitutivos de cada una de las distintas ciencias sociales básicas entran entonces en interacción sincrética para permitir la manipulación ordenada de las variables administrativas de reforma.

Lo que queda por decir es un esbozo de interpretación del cambio que se avizora en el Subcontinente.

3. ADMINISTRACIÓN SINCRÉTICA

Administrar es gerenciar la adecuación de medios a fines institucionales en el seno de una organización humana (de valores culturales acuñados) bajo restricciones de condicionamiento establecidas por un ordenamiento normativo que sirve de marco al ejercicio de la capacidad discrecional. Esta definición tipifica la acción administrativa —pública o privada— como acción gerencial, y hace entrar sucesivamente en juego a los demás sistemas sociales: la economía, como optimización de la relación insumo-producto; la psicología social, como conductas en la organización; la antropología, como ambiente cultural en que se produce el fenómeno humano; la política y el derecho, como condicionamiento material y formal de las decisiones gerenciales. No polariza lo administrativo hacia ninguna de esas ciencias particulares, sino que, a partir de su identificación con la acción gerencial (entendida aquí como traducción irrestricta de *management*, que nunca fue otra cosa pese a contemporáneos esfuerzos por diferenciarlos) actúa como catalizador de todas ellas en una definición sincrética. Aplicando un modelo matemático de ecuaciones diferenciales al conjunto interdisciplinario es posible establecer relaciones binarias entre administración y política, administración y derecho, administración y economía, administración y psicología, administración y etnografía o administración y sociología, utilizando en cada relación binaria las unidades propias de cada una de esas ciencias; y así lo administrativo queda automáticamente definido en términos de poder, de normas, de productividad, de conductas, de valores culturales, de decisiones o de relaciones de grupo.

Una vez fijados tales patrones de lo administrativo con relación a cada una de esas ciencias es posible relacionar a éstas entre sí a través de su común referencia administrativa. Cualquier concepto interdisciplinario cobra entonces pleno sentido como concepto social integral; la empresa, por ejemplo, es una persona jurídico-mercantil

destinada a la producción organizada de bienes y servicios divisibles bajo una autoridad institucional y en la que interaccionan conductas endógenas (empleados) y exógenas (clientela, proveedores, gobierno) dentro de un marco reglado por normas positivas y culturales que permiten el ejercicio del poder discrecional. Con esa misma vara de medir —o tijera de recortar patrones— el Gobierno Nacional —o, si se prefiere, el Estado, para soslayar un tema neurálgico, que aquí resulta marginal— es una persona jurídica creada para producir el único producto humano ontológica y radicalmente indivisible que es condicionar la acción microadministrativa de los gobernados en salvaguardia del interés público, mediante una organización típica (burocrática) que combina los elementos formales del órgano y del rol con los informales del grupo de poder y de las conductas aleatorias individuales, bajo un ordenamiento jurídico-positivo dentro del que juega, más o menos ágil y eficazmente, la potestad discrecional. Bajo tal definición sincrética, cualquiera de los elementos interdisciplinarios en juego (insumos, productos, tecnología, decisiones, motivaciones, conductas, estructuras organizacionales, legislación, valores culturales, etc.) se definen como variables de un sistema social integrado que forman parte de un sistema de ecuaciones diferenciales en el que cada una de esas variables interacciona con todas las demás: la eficiencia del factor humano, por ejemplo, en cuanto insumo de la acción institucional, influye en la naturaleza y calidad de los insumos materiales requeridos por el proceso productivo, en los requerimientos financieros, en la tecnología empleada, en la toma de decisiones, en las conductas típicas y atípicas en la organización, en la organización formal, en los márgenes de discrecionalidad que pueda otorgar el ordenamiento jurídico y aun en la transformación o mantenimiento de los valores culturales del medio ambiente; recíprocamente, cada una de estas variables influye en la eficacia de la mano de obra y en cualquiera otra de las definidas como elementos del sistema.

4. PODER POLÍTICO, CONDUCTAS Y ADMINISTRACIÓN

En otro lugar he definido la política como condicionamiento de la acción administrativa de los gobernados, esto es, como una variable exógena a la decisión gerencial de optimización de su relación de insumo-producto y capaz de limitar, en aras del interés público, las opciones institucionales. Bajo esta definición, gobernar o hacer política consiste en condicionar, mediante información, orientación, recomendaciones, cautelas, incentivos o desalientos, regulación, sanciones, control o evaluación, la capacidad de decisión de los gobernados (titulares de procesos gerenciales de transformación de medios a fines) con objeto de salvaguardar la alícuota de interés público detectable en cada uno de esos procesos gobernados. Gobernar es, por tanto, introducir condiciones exógenas a la ecuación de máximo institucional o, lo que

es lo mismo, definir analíticamente la administración como una ecuación de máximos y mínimos condicionados en la que el gobernante actúa de catalizador frente a la acción gerencial de transformación de medios en fines.

En este equilibrio binario de lo político con lo administrativo la unidad de medida básica a la que pueden reconducirse todas las demás es el concepto de interés público, entendido no como juicio ético, sino como definición positiva del sistema gubernamental. Cualquier acción administrativa es susceptible de incorporar algún grado de interés público en sus insumos, productos, tecnología, conductas, formas de organización, normatividad o proceso de toma de decisiones. Contra la más frecuente y simplificada práctica de definir el interés público de la acción social en base al interés por el producto institucional, se afirma aquí, ampliando el análisis keynesiano, que el interés público puede recaer, en igual o mayor medida, sobre los insumos, la tecnología, la organización o cualquiera otro de los componentes analíticos de la acción gobernada. Así, en el tiempo y lugar en que se redactan estas líneas, el Gobierno peruano ha definido como de interés público la participación de los trabajadores en las decisiones de la empresa, o de los padres de familia en las decisiones educativas, independientemente del grado de interés público, positivo o negativo, que pueda existir en cuanto al producto fabril o educativo. En consecuencia, es perfectamente posible que un gobierno defina como de interés público alguno o varios de los elementos de toda posible acción administrativa, y aplique en su salvaguardia las medidas de condicionamiento del caso; tal definición dará la medida de su intervencionismo y un gobierno liberal será simplemente aquel que no detecta en las acciones administrativas de los gobernados sino un mínimo excepcional de interés público salvaguardable. En su extremo, el anarquismo niega la existencia de todo interés público salvaguardable por mecanismos distintos de los estrictamente gerenciales o microadministrativos. En el otro extremo del continuo, totalitarismo significa la absorción total de la acción gerencial por el Estado, al definirse como de interés público predominante cualesquiera procesos personales o institucionalizados de transformación de medios en fines. En posiciones intermedias diferenciables, el desarrollismo puede definir como de interés público el aumento del producto nacional o el socialismo su distribución personal o grupal. Pero lo verdaderamente importante de resaltar es que, para «gobernar» bajo cualesquiera de esos patrones políticos no es necesario, en principio, que el Estado gestione directamente —microadministrativamente— procesos de transformación de insumos en productos más o menos divisibles o indivisibles. Precisamente «gobernar» significa no producir otra cosa que medidas de condicionamiento.

Al medir el desarrollo administrativo en términos de ciencia política, el análisis se puede reducir a comparar la definición del interés público con la eficacia del condicionamiento gubernamental destinado a garantizarlo. Un gobierno —liberal, intervencionista o totalizante—

que acota como de interés público una fracción mayor o menor de la vida social es tanto más desarrollado (como administrador de su propio proceso gerencial, que es gobernar) cuanto más eficientes sean las medidas de condicionamiento (normas, incentivos, sanciones, recomendaciones, informaciones, motivaciones) que emite para salvaguardarlo. Desarrollo administrativo sería entonces sinónimo de eficacia del condicionamiento y su expresión cuantitativa vendría dada por la elasticidad del coeficiente de eficacia, desde una elasticidad positiva e igual a la unidad cuando el acondicionamiento produce a cabalidad los efectos buscados —los gobernados reaccionan en el mismo sentido e intensidad de la política instrumentada por esas medidas de gobierno— hasta una elasticidad negativa cuando tales medidas inducen una conducta contraria a la buscada por el poder político, pasando por una elasticidad cero cuando esos instrumentos no alteran, en ningún sentido, las opciones microadministrativas.

El análisis, diagnóstico y previsión de esas motivaciones del gobernado para reaccionar, en uno u otro sentido y con diverso grado de intensidad, frente a las medidas de gobierno, cae de lleno en el campo de la psicología social. Aquí sólo queda apuntado el hecho conocido de los diversos tipos de comportamiento, a escala nacional, frente a la discrecionalidad de la orientación política. Hay pueblos —cultural, religiosa, étnica o históricamente— proclives a internalizar la escala de valores asignados a la sociedad por la autoridad política, sea por la vía democrática del consenso mayoritario, sea por la vía receptiva del carisma; otras culturas, por el contrario, antagonizan, a nivel individual y grupal, los juicios de valor del poder constituido. América Latina —más por latina que por americana— parece —con todas las salvedades de la generalización— catalogable bajo este segundo patrón de conducta colectiva, y de aquí se sigue una consecuencia capital para calibrar la acción gubernativa: porque cuando un Estado falla como gobernante tiene que remediar, por la vía de la microadministración directa, lo que no pudo lograr (la salvaguardia del interés público) por la vía del condicionamiento.

5. MICROECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN

La producción directa de bienes y servicios gubernamentales aparece así como sustitutiva de la acción inelástica de gobierno. Sólo cuando los estímulos, orientaciones, incentivos y regulaciones del Ministerio de Educación son incapaces de suscitar la adecuada respuesta, en cantidad y calidad docente y discente, de la población gobernada tiene sentido el Estado-Educador; sólo cuando no induce la adecuada atención hospitalaria podrá pensarse en mantener hospitales públicos. El que exista gran número de procesos que, por su misma naturaleza, son pocos aptos para desempeñarse eficazmente por la actividad privada (un ejército mercenario no es, probablemente, el mejor instrumento

de defensa nacional) no excluye la consideración analítica previa de que cualquiera de los procesos microadministrativos que desempeñan a profusión los Estados contemporáneos habrán de ser meros sustitutos de la acción privada por razón de su inelasticidad al condicionamiento. Si es evidente que todo Estado moderno ha de mantener escuelas públicas, tal evidencia no puede proceder de un juicio apriorístico, político ni económico, sino de la constatación empírica a escala mundial de la incapacidad o insuficiencia de las escuelas privadas, y de la no menos generalizada atribución de un alto grado de interés público a la educación en, prácticamente, todos los países.

Hecha esta constatación, se opera un cambio radical en los parámetros de eficiencia gubernamental: los factores políticos, sociológicos y psicológicos se eclipsan para dar paso al predominio de los económicos. Una vez decidida la asunción gubernamental de un proceso productivo viene al primer plano la temática de su eficiencia.

La mencionada constatación puede verificarse mediante la construcción de un índice de gestión pública (Gp) que relacione la variable del grado de interés público involucrado en el proceso en cuestión (I) con la del signo y valor de la elasticidad del condicionamiento (e). Estado productor sería entonces el que gerencia procesos microadministrativos complementarios o sustitutivos de los privados en razón directa al grado de interés público en ellos detectado e inversa a la elasticidad de su condicionamiento. La gestión gubernamental directa debe dar así la medida simultánea de la dimensión del interés público y del fracaso de la acción política de gobierno. Si el poder político minimiza la dimensión de los valores comunitarios se contrae el índice de producción pública de bienes y servicios, por entenderlos divisibles y entregarlos a las fuerzas del mercado. El índice (Gp) disminuye, además, por la segunda y disociada razón de una población proclive al condicionamiento ($e \approx 1$), que modifica sus opciones económicas de acuerdo a las valoraciones, orientaciones, regulaciones, incentivos, desalientos o sanciones del poder formal. Por el contrario, el índice aumentará cuanto más se amplíe el espectro de los intereses públicos comunitarios y cuanto más inelástica resulte la eficacia del condicionamiento, según una fórmula general del tipo

$$Gp = \frac{I}{e}$$

En América Latina el índice de gestión pública habrá de alcanzar un valor alto y creciente, por el crecimiento constante del numerador de la fracción y por la pobreza ancestral del denominador. La multiplicación de las empresas públicas define al Estado productor como Estado providente, siderúrgico, energético, explotador u hotelero. Pero —y ésta es la moraleja de esta nota— cuanto más aumenta el índice de su gestión microadministrativa, más urgente, por razones teóricas y prácticas, es distinguirla y entenderla como sustitutoria de la acción

primigenia de gobierno. Mientras el índice de gestión pública se mantuvo relativamente bajo (por atrofia del numerador de la fracción) resultó pragmático —aunque nunca ortodoxo— procesar la producción gubernamental de bienes y servicios como extensión natural de la función política de condicionamiento. La fuerza de trabajo comprometida en la producción directa de bienes y servicios se asimiló a las burocracias tradicionales bajo el concepto homologador de «servidor público», tipificando a ingenieros, médicos, arquitectos y obreros como empleados gubernamentales, frente a sus congéneres militantes en el sector privado; la adquisición de insumos materiales para el proceso empresarial público se intentó sujetar, de igual modo, al régimen de licitaciones, concursos de precios, almacenamiento y control de las compras tradicionales; el régimen financiero de las entidades públicas se guió más por los patrones formales de la naturaleza institucional centralizada o descentralizada que por la naturaleza (política o económica, gubernamental o empresarial) de la acción pública. El concepto de «sector público», aceptado a regañadientes hace veinte años, ha venido esclerosándose y radicalizándose más y más en la región, hasta acabar por partir a cada país en dos mitades, cada día más inútiles para el análisis sincrético y más dañinas para la política, la economía, el derecho y la psicología nacionales: el sector público *versus* el sector privado.

Pero nada de esto parece tener ya sentido. El Estado empresario no es una prolongación *longa manu* del Gobierno Nacional, ni el mantener escuelas, hospitales o siderúrgicas una función propia de la labor de gobierno, ni los maestros, médicos o ingenieros que en ellos trabajan tienen nada en común con las burocracias al servicio de la labor de condicionamiento, ni su presupuesto es en modo alguno asimilable al de las agencias gubernamentales, ni su planificación tiene por qué ser más «compulsiva» que la que afecta a las opciones de la producción privada, ni su régimen de abastecimientos puede sujetarse al régimen elemental y reglado de la compra y distribución de papel y lápices o de construcción y mantenimiento de edificios públicos, ni sus sistemas contables —contabilidad de costos, valores devengados— son asimilables a la mera contabilidad de valores efectivos que es propia de las agencias gubernamentales. Sólo recientemente estamos captando en toda su magnitud la tremenda distorsión que se sigue de asimilar la función productiva del Estado (función atípica, secundaria, complementaria, aleatoria y coyuntural, por más que la coyuntura perdure desde hace cuarenta años y tenga sentido creciente) con su primigenia, irrenunciable, típica y específica función rectora de las microadministraciones gobernadas. La raya de separación entre sector público y privado, útil sólo para encasillar algunos fenómenos específicos que no es ahora del caso examinar, no puede mantenerse hipertrofiada como el muro que hoy incomunica a ambos sectores, sino conducida a sus justos límites; en la medida que seamos capaces de permeabilizar esa frontera empezaremos a captar la importancia teó-

rico-práctica de la otra, hoy obnubilada: la que separa, de un lado, la acción política de gobierno, instrumentada burocráticamente por insumos, productos, conductas, decisiones, formas de organización, normas y procedimientos genuinos e irrepetibles, y del otro, todo el heterogéneo y polimorfo mundo de la microadministración gerencial pública y privada, cuyos elementos, interacciones, fronteras sistémicas, retroalimentaciones, homeostasis y dinámica tiene mucho más en común, en cuanto procesos microadministrativos, que lo que pueda diferenciarlos por el hecho aleatorio y difuso (¿capital?, ¿directorio?, ¿ley de creación?, ¿expropiación?, ¿venta?) de su filiación pública o privada.

6. CONCLUSIÓN: APLICACIÓN SELECTIVA DE LOS DIFERENTES ENFOQUES DISCIPLINARIOS

Concluyamos: Bajo el impreciso ámbito material y formal de lo que venimos llamando Administración pública, Sector público, Acción del Estado, Finanzas públicas, Servicio civil, Contabilidad pública, Control público, Derecho administrativo, Burocracia, Economía pública, Decisiones gubernamentales, Presupuesto funcional y demás términos artificialmente homologados de un segmento de la vida social se ocultan, en realidad, dos tipos de acción administrativa que urge diferenciar para aplicar a cada uno de ellos sus propias unidades de medida: la labor de condicionamiento, procesable según los parámetros políticos, culturales, sociológicos y psicológicos de una teoría del Gobierno, y la función productora del Estado, tramitable económicamente como relación costo-beneficio. Para el primer paquete de responsabilidades—normar, regular, promover, sancionar, inducir, recomendar— las unidades de medida son homologables bajo el índice general de la elasticidad del condicionamiento; para el segundo—educar, curar, transportar, irrigar, construir, mantener— bajo el microeconómico de la eficiencia gerencial. Cualquier confusión entre ambos segmentos crea una tierra de nadie que desnaturaliza la esencia propia de cada uno.

La mera mención de las consecuencias de esta dicotomía en términos de las modificaciones a introducirse en legislación, procedimientos, organización formal, administración de personal, régimen de abastecimientos, formulación presupuestaria, instrumentación financiera, sistemas de cuentas, mecanismos de control, criterios de descentralización y de desconcentración, distribución de competencias por niveles de gobierno, etc., rebasaría los límites de este bosquejo. Pero el análisis queda abierto a una revisión radical de la actual situación incrementalista, porque no es posible ya asimilar la riqueza de la nueva responsabilidad gestora de las Administraciones públicas latinoamericanas a una prolongación natural de sus responsabilidades políticas. Y cada vez lo será menos.

Juan J. JIMÉNEZ NIETO
del Instituto de Administración Pública
de Nueva York

BIBLIOGRAFIA

