

# administración y desarrollo como problema teórico

TJERK FRANKEN

Tal vez el principal problema que se presenta dentro del estudio de los procesos históricos de transformación estructural que normalmente designamos con el nombre, un tanto cuanto ambiguo, de “desarrollo”, es la dificultad de establecer con cierto rigor científico, una relación de causa-efecto, dentro de una multiplicidad de variables importantes de todo tipo que de ninguna manera podríamos ignorar. El proceso de desarrollo es, por definición, de todos los fenómenos socio-históricos, el que se ha venido dotando de la mayor complejidad posible. Es un proceso global por excelencia, resultado de una interacción de todas las variables, sin poder eliminar ninguna de ellas bajo pena de provocar distorsiones y simplificaciones indeseables. Esta aserción nos parece todavía más adecuada cuando está referida a los países del llamado “Tercer Mundo”, donde las variables estructurales internas se encuentran relacionadas y condicionadas por las variables de tipo externo. La interdependencia entre sociedades a escala mundial es hoy en día, más que nunca, lo que configura una real estructura, con todas las consecuencias provenientes de este concepto cuando es tomado en sentido rígido. Además de otros factores como los problemas surgidos por la situación imperialismo-dependencia estructural, o la planeación como variable voluntarista nueva y discutible en cuanto busca efectividad a nivel

socioglobal, entre muchos otros, tornan extremadamente difícil y hasta cierto punto arriesgada la intención de decir algo realmente significativo sobre el desarrollo.

No queremos con esto afirmar la inutilidad de nuestras preocupaciones en este sentido. Sólo queremos recordar que, desgraciadamente, tendremos que superar las lagunas dejadas por la investigación científica, con afirmaciones hipotéticas, en el mejor de los casos, o sólo con ideas de gran contenido especulativo e ideológico. También en este sentido se deja sentir la tremenda falta de una elaboración filosófica centrada esencialmente en nuestra dependencia subdesarrollada y que, a pesar de su contenido especulativo, pudiera servir de puente entre la ideología y el conocimiento científico para un análisis de nuestras realidades.

Definir de manera más restricta el papel de la administración en este proceso significa, más que nada, encajarla dentro del conjunto de relaciones causa-efecto, atribuyéndole un cierto grado de determinación que pueda, en ciertos esquemas explicativos, variar de casi nula a una posición de variable independiente. Así por ejemplo, podemos citar a LaPalombara, cuando afirma:

En marcado contraste (con la preocupación con el cambio social y económico) se ha prestado escasa atención sistemática al fenómeno del desarrollo político, o sea, a la conversión de un siste-

ma político en otro. Resulta todavía más curiosa la falta de interés prestada al sector público —sobre todo a la burocracia— como *variable independiente* de gran influencia en todo tipo de transformación social, económica o política, producida en los países en vías de crecimiento.<sup>1</sup>

A pesar de no concordar con la proposición casi arbitraria de la administración pública como variable independiente, esta posición no pierde totalmente por esto su validez. Pero son estos artificios metodológicos, generados más bien por conveniencia y comodidad del investigador que por un alto grado de correspondencia probable en el plano real, los que han dado origen a distorsiones y principalmente a la pérdida de la noción de totalidad y de estructura. Esta postura solamente sería admisible en la medida en que fuera explícita, a nivel de presuposiciones básicas, la teoría más general respecto a la sociedad global, su estructura y su funcionamiento. Sin esto, y principalmente cuando no se trata de estudios efectivamente empíricos, esta suposición cae en el vacío. En vista de todo esto, definir el papel de la administración dentro del proceso de desarrollo no se torna una tarea fácil.

Teniendo en cuenta todas estas limitaciones y plena conciencia de lo precario de las conclusiones, se presentan al estudioso de la administración dos alternativas fundamentales:

- a) Mantenerse en el plano puramente normativo o prescriptivo, con una aparente ventaja de no necesitar hacer muchas consideraciones sobre los verdaderos mecanismos que rigen la dinámica de nuestras sociedades, o
- b) buscar una visión analítica y descriptiva respecto al papel real y a la importancia estructural que la administración efectivamente posee, sin una preocupación inmediata de evaluación utilitarista.<sup>2</sup>

La primera cuestión que aparece, y tal vez la más problemática, es que justamente estos dos conceptos, desarrollo y administración, son inseparables de una fuerte conotación valorativa, de un juzgamiento de valor confrontado con un modelo apriorístico. Así, por más que se intente aquí una neutralidad científica, una obje-

tividad aséptica, la globalidad y complejidad de los dos fenómenos obligan a tomar una posición, una opción a nivel de valores básicos con consecuencias directas para la metodología de análisis, y, *mutatis mutandis*, cualquier estudio que se pretenda completamente neutro y desprovisto de distorsiones ideológicas, estará simplemente olvidándose de formular de antemano sus puntos de partida y de explicar su modelo implícito de la sociedad y su dinámica, o —lo que es peor—, estará conscientemente “escondiendo las cartas” y practicando lo que ha sido llamado irónicamente “contrabando ideológico”.<sup>3</sup> Esta situación no condena de manera alguna la validez científica de cualquier estudio que trate sobre este tipo de problemas. Al contrario, a partir de una visión clara de sus eventuales implicaciones, esta perspectiva torna posible una formulación más rigurosa y consistente, en la medida en que permite separar entre las presuposiciones valorativas apriorísticas y el posterior desarrollo de las ideas, dotadas éstas de un rigor y objetividad pasivos de control e impugnación. Así, pasa a ser conveniente la explicitación de todos los valores que condicionan y limitan nuestras definiciones en este sentido, a pesar de, algunas veces, herir algunas susceptibilidades o tornar la comunicación inicial un poco más difícil.

#### *La opción normativa*

Sería conveniente examinar ahora cada una de las dos alternativas que aquí presentamos. Comenzaremos por la opción normativa; ésta posee evidentemente fuertes atractivos, principalmente si tomamos en cuenta las dificultades inherentes a nuestras estructuras. Dentro de éstas, la administración se encuentra en un contexto caracterizado, de un lado, por crecientes presiones de los más diversos orígenes, y por otro lado, de muy escaso conocimiento válido y confiable y condiciones infraestructurales de acción menos favorable todavía.

Así, la administración es presionada en un sentido de rápida solución de problemas que generalmente están

<sup>1</sup> Joseph LaPalombara (comp.). *Burocracia y desarrollo político*, Buenos Aires, Ed. Paidós, 1970, p. 16.

<sup>2</sup> Con referencia a esto ver también: Riggs, Fred W. *Administration in Developing Countries*, Boston, Houghton Mifflin Co., 1964.

<sup>3</sup> Este término tan adecuado fue creado por el profesor Mario Frieiro y tiene muchas otras implicaciones extremadamente importantes para nuestro contexto de dependencia subdesarrollada. Es una forma bastante sutil y eficaz del ejercicio de la dominación por parte de los países hegemónicos. El significado de este fenómeno es todavía mayor para nuestro mundo académico. Por falta de espacio no lo desarrollamos aquí.

situados en una escala que afecta, por su propia magnitud, el conjunto de elementos estructurales de la sociedad. Estos problemas, por su propia dimensión, envuelven una inmensa cantidad de variables y exigen medios adecuados de intervención y acción completamente fuera de nuestro alcance. Aún más, la acción a este nivel requiere, antes que nada, un conocimiento depurado y fundamentado en una teoría del desarrollo, que a nuestro parecer todavía no ha sido creada. Ninguna de las teorías actuales que se presentan como "Teoría del desarrollo" ha conseguido ser aceptada como tal con un cierto grado de consenso, ya sea en el círculo reducido de los científicos que trabajan en esta área, o en el ámbito —más general— de la política. Esta situación tiene consecuencias directas para los instrumentos adecuados de acción, que no pueden ser considerados en términos abstractos de una operacionalidad y funcionalidad restringida constatadas y comprobadas en situaciones estructurales completamente diferentes a las nuestras. Deben, eso sí, ser evaluados en términos de su aplicabilidad a las realidades específicas y condiciones particulares generadas por la situación y la dinámica de la dependencia estructural subdesarrollada.<sup>4</sup> Es en función de esto último que es indispensable la integración entre teoría e instrumental. En la medida en que atribuimos a la situación histórica de la dependencia subdesarrollada una especificidad tal que la torna esencialmente diferente de otras realidades, como por ejemplo: el capitalismo monopolista, el socialismo hegemónico o la misma dependencia desarrollada, se hace necesario pensar en términos normativos también esencialmente distintos, principalmente tratándose de una intervención tan amplia como la del poder público en la vida de una sociedad.<sup>5</sup>

No necesitamos argumentar mucho para esclarecer que las dos condiciones apuntadas (teoría aceptable e instrumentos eficaces) están completamente ausentes de nuestro contexto, mucho más por condiciones políticas

<sup>4</sup> Utilizamos el término "dependencia estructural subdesarrollada" para separarlo claramente de otra dependencia que podríamos llamar desarrollada, como la que experimentan los países de Europa occidental y quizás Japón.

<sup>5</sup> La cuestión que se presenta es evidentemente, saber a partir de qué tipo de constataciones se puede hablar de una diferencia de carácter esencial y a qué nivel de generalidad ésta se define. Este problema, sin embargo, nos alejaría mucho de nuestro asunto, y de cualquier manera se entraría en un campo de discusión interminable y dudosa. Quedemos con las observaciones extremadamente generales, pero no por eso sin importancia.

y sociales imperantes que por cuestiones técnicas y científicas. Podemos afirmar que la ausencia de instrumentos de actuación directa y eficaz, o su utilización contradictoria y ambigua, está íntimamente vinculada a la existencia, a nivel ideológico, de un consenso,<sup>6</sup> o por lo menos de una orientación valorativa claramente dominante. No basta, sin embargo, querer conectar únicamente estas dos realidades. A raíz de ellas hay una realidad más profunda que fundamenta y condiciona las dos anteriores y las conecta dialécticamente: es el conjunto de las relaciones sociopolíticas básicas y sus contradicciones, que tienen como una de sus dimensiones más determinantes la ya citada dependencia subdesarrollada. Es de la superación de esta situación que depende, de una manera u otra, la posibilidad de establecimiento de una administración eficaz y sin ambigüedades, y la formulación de un cuadro normativo válido, pues colocaría dentro de nuestras propias fronteras los elementos y los mecanismos de decisión, que en la actualidad se encuentran en gran parte fuera de ellas, no tanto geográficamente como por intermedio de la alineación de las clases dominantes. Éstas se orientan no en función de las necesidades globales de las mayorías marginadas de nuestros países, sino por sus intereses sobre la exportación y la manutención de sus privilegios, basados en programas de "ayuda" en el plano económico y militar primordialmente. El estancamiento estructural que surge de esto, no permite en la práctica un análisis científico de nuestra realidad que nos coloque en condiciones de establecer un cuadro normativo para la administración, pues tendría que afectar necesariamente los puntos sensibles de nuestras clases dominantes.

En cierta forma esta situación coloca a la administración de los países en desarrollo entre tres alternativas poco atractivas:

1. Permanecer con un cuadro normativo muchas veces sofisticado, quizás técnicamente perfecto, aparentemente comparable a los existentes en países altamente desarrollados, pero sin ningún potencial operacional;
2. Conseguir resultados satisfactorios aparente-

<sup>6</sup> Cuando en este trabajo hablamos de "consenso" no nos preocupa la manera por la cual éste se establece o se supone que se establece, si es por una "unidad cultural", por una "homogenización relativa de las situaciones de clase", por una "manipulación y dominación ideológica", etcétera. En nuestro caso, este consenso se contraponen a una situación de dominación de facto que no ha logrado ningún tipo de aceptación más o menos generalizada de valores básicos.

mente atribuibles a un cuadro normativo del primer tipo, pero que en verdad es consecuencia de una situación impuesta a la fuerza que serviría para superar las eventuales resistencias originadas por la inadecuación de las normas, sea por motivo del simplismo o por la distancia que separa el esquema de explicación causal implícito de la realidad a que se refiere, y

3. Abandonar el plano normativo restricto, aceptar el condicionamiento del complejo de variables estructurales y trabajar pragmáticamente y *ad hoc* en soluciones improvisadas por falta de condiciones que permitan tener una visión global y los instrumentos requeridos para una intervención efectiva.

Esta última alternativa viene generalmente acompañada de la primera, generando un dualismo entre el nivel formal y el nivel práctico. En este caso se sustenta un cuadro normativo bastante razonable, si no es que "bueno", desde un punto de vista puramente técnico, pero esencialmente decorativo en cuanto que en la acción concreta la administración se entrega de manera inescrupulosa a un pragmatismo raquíutico e inmediatista. El cuadro normativo, a pesar de no ser cumplido, tiene su función principal, pero latente, en la manipulación política, tanto en el sentido de garantizar la legitimidad, como para dar un aspecto de seriedad y de consistencia a la administración en el momento en que se están solicitando préstamos internacionales, asistencia técnica, o en ocasión a la visita de una personalidad influyente.

No es necesario, sin embargo, pensar que esto solamente sucede en países como los nuestros. Para eso podemos recurrir a una cita que encontramos en un estudio de Herbert Simon, uno de los mejores especialistas en administración de nuestros días:

...probablemente ninguna ciudad de los Estados Unidos fue afectada de manera significativa, antes del fin de la Segunda Guerra Mundial, por un plano director que pareciera ni remotamente como el ideal sustentado por el movimiento a favor de la planeación (...), siendo que pocos de los innumerables planes que fueron elaborados desde entonces dieron muestras de alguna relación con la realidad presente o prospectiva.

Simon da la siguiente explicación para este fenómeno, que a primera vista puede parecer extraño si se tienen en cuenta los medios de que disponen los administradores norteamericanos y la escala relativamente reducida de esta área de actuación:

La razón más decisiva es que nosotros, ciudadanos y planificadores, tenemos una vaguísima noción de lo que sería una "buena" ciudad; de la manera de armonizar las distintas características que nos gustaría que tuviese, o de cómo podríamos diseñar una ciudad que tuviera estas características. Instrumentos más poderosos para las decisiones pueden eventualmente ofrecer una ayuda considerable en cuanto al último problema. . . Este tipo de instrumentos es de poca utilidad en la definición de nuestros objetivos, a no ser para revelar de manera clara, de cómo son vagos, por el momento, a nuestros objetivos. Faltando una definición de objetivos, a la planeación urbana, permanecerá muy probablemente inefectivo, y con toda certeza un proceso profundamente político.<sup>7</sup>

Y sin ningún peligro podemos generalizar lo mismo en relación con la administración como un todo, pues también ahí nos faltan todos los elementos para definir lo que vendría a ser una "buena" administración, sin hablar del problema que sería definir para nuestras realidades, lo que vendría a ser una "buena" administración para una "buena" sociedad.

En términos lógicos, estaría faltando, evidentemente, una cuarta alternativa: la integración equilibrada y dialéctica entre una teoría general del desarrollo y un cuadro normativo basado en un diagnóstico adecuado de la realidad en general y de la administración en términos específicos. Un diagnóstico que es, como ya vimos, más que una simple descripción: sería el resultado de una comprensión científica de la realidad y de su dinámica, a partir de un cuerpo teórico amplio y consistente. Es esta alternativa, por más deseable que sea, la que queda automáticamente eliminada por razones que ya mencionamos.

El cuadro aquí presentado nos lleva, sin otra opción, a una posición bastante crítica en lo que dice respecto a la perspectiva normativa, aplicada a la administración como un todo y centrada en una preocupación profunda con el desarrollo. Continúan en tanto apareciendo, a ritmo creciente, las recetas para el desarrollo que tienen como principal fuerza motora la administración "eficiente", cuando no "científica", basada en soluciones técnicas de otros contextos sociohistóricos. A nuestra manera de ver, esta persistencia se debe a una, o a la combinación de las siguientes alternativas:

<sup>7</sup> Herbert Simon. "The Changing Theory and Changing Practice of Public Administration", en: Sola Pool, Ithiel (comp.). *Contemporary Political Science: Toward Empirical Theory*, New York, McGraw-Hill Book Co., 1967, pp. 114-115.

- a) Podemos atribuirlo a un efecto demostración y su repercusión política, que lleva a que se relacione ideológicamente en una falsa visión de causalidad, la administración como es practicada en los países llamados “avanzados”, con el alto grado de desarrollo que los caracteriza. Así se llega a la idea simplista de que “haciendo lo que ellos hacen, en materia administrativa, llegaremos automáticamente a lo que ellos son en materia de desarrollo”. Si es que existe una relación causal tan directa, ésta probablemente se daría en sentido contrario. La misma equivocación se da muchas veces en el plano político, cuando determinadas formas de organización y de acción política son tomadas como lo que sería por lo menos un prerequisite *sine qua non* para alcanzar el desarrollo.
- b) También es posible atribuirlo a la conciencia más o menos pronunciada de la situación de estancamiento estructural y del contenido extremadamente cargado de sentido conflictivo que representa la alternativa analítica, en función de nuestra realidad social, marcada profundamente por las divisiones extremadas. En este sentido, la normatividad de apariencia técnica —y por lo tanto, neutra— puede servir para “descargar” el ambiente político-administrativo. Sin embargo esta opción tiene dos graves inconvenientes: en primer lugar desvía la atención política de la necesidad de ecuacionar los problemas de base que justamente determinan las divisiones dentro de nuestras sociedades. Esto a su vez puede constituirse en factor de permanencia de un alto grado de ambigüedad e indefinición estructural en relación con estos problemas. En segundo lugar esta perspectiva favorece evidentemente la disimulación de las relaciones de dominación y de poder en la sociedad, fomentando la formación de núcleos tecnocráticos con todas las posibles consecuencias.
- c) Otra posibilidad de explicación, muy ligada a la anterior, está en la normatividad como consecuencia de una dominación de hecho por parte de una o de algunas clases sobre el resto de la sociedad. Esta situación puede haber surgido de la ruptura de la situación anterior de impugnación mutua y conflicto permanente, mas no decisivo. Esta ruptura provoca a su vez la necesidad de legitimación de la fuerza que haya logrado imponerse sobre otras. Uno de los caminos más frecuentes para llegar a una nueva situación de legitimidad es promover la “limpieza” del campo administrativo, tanto en relación a las personas que puedan eventualmente representar las fuerzas derrotadas, como las cuestiones de contenido polémico que encontraran sus raíces en las contradicciones anteriores. A partir de ahí se tiene la opción

de “despolitizar” por completo, dando fuerza a las tendencias tecnocráticas, o de dislocar el énfasis político para cuestiones globales de interés, por lo menos ideológico, de las mayorías y que poseen un potencial de reconciliación en otro plano y a medio o largo plazo, de las fuerzas que anteriormente se encontraran en conflicto abierto. En conexión con este punto, pueden encontrarse otras tantas cuestiones que, por lo pronto, quedarán para otra ocasión.

### *La alternativa analítica*

Ya tuvimos la oportunidad de analizar algunas de las cuestiones que se encuentran a nivel de las contradicciones sociopolíticas en relación a esta alternativa. Creemos, sin embargo, que es posible, de una manera u otra, superarlas, buscando crear las condiciones que nos faltan y aprovechando las que existen. Para esta tarea nos ayudará mucho la presión de la propia necesidad. No obstante, en esta parte trataremos de otro tipo de problema, de consecuencias más teóricas que directamente prácticas y que encuentra sus raíces en una constatación obvia, como es que las ciencias sociales, en contraposición a las ciencias denominadas “de la naturaleza”, trabajan con regularidades o determinismos que en última instancia se derivan de realidades “internalizadas” o “introyectadas”, para usar un término psicológico, y no de tendencias inherentes y permanentes de la naturaleza humana. Además de eso, y en consecuencia, influye de manera decisiva el grado o la profundidad de su internalización, en términos individuales, y el número o la extensión de la internalización en términos colectivos. Este hecho tiene como resultado evidente la imposibilidad de establecer determinismos rígidos o “leyes” sociales que por eso mismo son siempre relativos. Es también debido a eso que estamos obligados a trabajar siempre en términos de probabilidades, especificando exactamente las condiciones ambientales de su validez. Esto, a pesar de estar implícito en cualquier afirmación de un científico social, no siempre es tomado al pie de la letra, también porque generalmente se transformaría en una insuperable camisa de fuerza y cortarían la posibilidad de decir algo significativo, principalmente sobre los problemas fundamentales de nuestras sociedades. Hay otra razón para el uso de la probabilística y que sí compartimos con las ciencias naturales. Es la que surge de la necesidad de simplificación de nuestros esquemas explicativos, sea en función del desconocimiento de las variables implicadas o debido

al gran número de ellas, el que en casos extremos podría llevar al indeterminismo.

Lo que aquí nos interesa específicamente, es la influencia que tienen los distintos niveles de internalización y su extensión numérica para la posibilidad de establecer algunas generalizaciones más o menos consistentes, principalmente en el estudio del comportamiento administrativo en contextos como los de nuestros países.

El hecho de que el comportamiento social sea determinado antes por valores, normas, símbolos y conocimientos internalizados que por una "naturaleza humana" inmutable, lleva a una dinámica de la acción que no puede ser considerada como reflejo inmediato y directo, tipo estímulo-respuesta, de la realidad existencial. Citando a Parsons:

Con la concretización de los niveles culturales de control del comportamiento, el subsistema primario de acción no más puede ser organizado —o estructurado primariamente— en torno a la base orgánica que en primera instancia es anatómica o "física". La personalidad, en este sentido, es el aspecto del ser viviente como "actor" lo que *debe* ser entendido en términos del contenido cultural y social de los patrones aprendidos que componen su sistema de comportamiento.<sup>8</sup>

Sin embargo, sin ningún tipo de restricción que condicione de alguna manera los patrones aprendidos, esta visión podría llevarnos a una concepción culturalista del comportamiento humano demasiado flexible, lo que a su vez abriría la posibilidad de todo tipo de especulación voluntarista. El propio Parsons, de manera vaga y "a la ligera", sugiere la necesidad del condicionamiento existencial cuando continúa:

La interacción a nivel simbólico así, pasa a ser un sistema analíticamente y en gran medida empíricamente independiente de sus bases presimbólicas (aunque todavía fundada en ellas) y con capacidad de un desarrollo propio.<sup>9</sup>

Esta afirmación es, por lo menos en primera instancia, contradictoria. Sería necesario aclarar de qué manera puede haber un desarrollo propio en tanto persiste un determinado nivel de vinculación no explicitado como las "bases presimbólicas". La única salida que se

nos presenta como posible, es explicitando justamente esta vinculación y delimitando el área de autonomía relativa del mundo cultural, rígidamente circunscrito dentro de un conjunto mucho más amplio de los parámetros estructurales. Como esta tarea no es asunto para un artículo y nos llevaría muy lejos, tanto en nuestro tema como en nuestra capacidad, nos limitaremos a introducir un concepto de Mannheim que nos es de gran utilidad en este contexto. Este autor atribuye a todo conocimiento la característica de *seinsverbundenheit*, lo que generalmente es traducido por determinación existencial del conocimiento, y lo hace en términos de hipótesis a ser confirmada empíricamente. Así:

...con "determinación" no queremos decir una sucesión mecánica de causa-efecto: dejamos el significado de "determinación" abierto y sólo la investigación empírica nos demostrará cuán estricta es la relación entre la situación vital y el proceso del pensamiento, o qué margen existe para las variaciones de la relación.<sup>10</sup>

Teniendo en cuenta esto, define la determinación existencial del conocimiento de la siguiente manera:

...el proceso del conocer no se desarrolla históricamente en la realidad de acuerdo con leyes inmanentes (...), no proviene sólo de la "naturaleza de las cosas" o de las "puras posibilidades lógicas" y (...) no es impulsado por una "dialéctica interna". Por lo contrario, la aparición y la cristalización del pensamiento real están influidas en muchos puntos decisivos por factores extrateóricos de las clases más diversas. Estos últimos pueden llamarse, en contraposición con los factores puramente teóricos, factores existenciales.<sup>11</sup>

Resta ahora, por investigaciones a nivel empírico, detectar los factores existenciales más significativos y dotados de mayor potencial de determinación. No cabe duda en cuanto a la importancia de la situación y las relaciones de clase. Pero creemos que el término *seinsverbundenheit* posee una connotación más amplia y filosóficamente más rica que el concepto de determinación de clase para los fenómenos superestructurales, dentro del análisis marxista. Evidentemente no son conceptos mutuamente excluyentes. Principalmente en sociedades que todavía no pueden ser consideradas "de clase" o que ya no lo son más, o lo son en medida

<sup>8</sup> Talcott Parsons. "Social Systems", en: Sills, Davis (ed.) *International Encyclopaedia of Social Science USA*, New York, The MacMillan Co. & Free Press, 1968, p. 459.

<sup>9</sup> Talcott Parsons. *Op. cit.*, p. 459.

<sup>10</sup> Karl Mannheim. *Ideología y utopía*, Madrid, Aguilar, 1966, pp. 344-345, nota de pie de página.

<sup>11</sup> Karl Mannheim. *Op. cit.*, p. 345.

reducida e híbrida, el concepto más general asume una utilidad analítica mayor que el otro. Además de eso, en las mismas sociedades “de clase” cristalizadas, *pero que no se encuentran en una coyuntura en que las contradicciones están agudizadas o sobredeterminadas*, esta determinación existencial abarca toda la multiplicidad de factores que son significativos para la configuración de los fenómenos culturales y como tales dotados de un grado variable de determinación. En un sentido general, la determinación existencial engloba la determinación de clase, mas no se limita a ella, y en última instancia el problema de la determinación de clase restricta y exclusiva de los fenómenos superestructurales no es una cuestión técnica formal, pero sí empírica y, por eso mismo, históricamente condicionada. Constitúyese de esta manera, en una forma particular de determinación existencial.

Estas observaciones de tipo general sirven de introducción y de marco de referencia para algunas constataciones que podemos hacer sobre el comportamiento administrativo en países en proceso de transformación estructural. Son justamente estos países los que volverán a colocar en plena actualidad estas cuestiones tan fundamentales. En las palabras de Simon:

Son las nuevas naciones las que dieron un impulso más grande a los estudios de administración comparada, pero también colocaron profundos problemas metodológicos. En estos casos no se puede presuponer simplemente que “todas las otras condiciones permanezcan iguales”. Casi ninguna de las otras cosas es igual, y trazar relaciones de causa-efecto es proporcionalmente difícil.<sup>12</sup>

Es esta misma realidad que asignó al concepto de “ecología”, creado en este contexto por el profesor norteamericano Riggs, la importancia del verdadero marco de referencia y del símbolo de una nueva etapa en los estudios administrativos, como venían siendo desarrollados por los científicos sociales de aquel país. Este término, sin embargo, nada más representa la constatación muy familiar a los marxistas de que toda sociedad es por definición histórica, y por lo tanto, única.

Las relaciones sociales en las que los individuos producen, las relaciones sociales de producción, cambian, por lo tanto, se transforman, al cambiar y desarrollarse los medios materiales de producción, las fuerzas productivas. Las relaciones de

producción forman en conjunto lo que se llaman relaciones sociales, la sociedad, y concretamente, una sociedad con un determinado grado de desarrollo histórico, una sociedad de carácter peculiar y distintivo.<sup>13</sup>

Más adelante leemos:

El modo de producción de la vida material condiciona el proceso de la vida social, política y espiritual en general. No es la conciencia del hombre la que determina su ser, sino, por el contrario, el ser social es lo que determina su conciencia. (...) Ninguna formación social desaparece antes de que se desarrollen todas las fuerzas productivas que caben dentro de ella, y jamás aparecen nuevas y más altas relaciones de producción antes de que las condiciones materiales para su existencia hayan madurado en el seno de la propia sociedad antigua. Por eso, la humanidad se propone siempre únicamente los objetivos que puede alcanzar, pues, bien miradas las cosas, vemos siempre que estos objetivos sólo brotan cuando ya se dan o, por lo menos se están gestando, las condiciones materiales para su realización.<sup>14</sup>

En función de las citas anteriores y procediendo a una cierta conversión de términos, las afirmaciones de Riggs suenan familiares, a pesar de ser más vagas:

Lo que se requiere y lo que hace un estudio ecológico, es la identificación de variables sensibles dentro del ambiente —independientemente de que se hagan parte de la cultura o no— y la demostración de patrones por lo menos plausibles de correlación entre esas variables y los expedientes administrativos que son el centro del análisis. (...) Mas un enfoque ecológico no es determinístico, no sugiere que las condiciones ambientales moldean el comportamiento administrativo al punto que ninguna opción es posible, que todo lo que sucede es inevitable y por lo tanto inmutable. Antes las fuerzas ecológicas ponen límites; dan las medidas dentro de las cuales la opción es posible.<sup>15</sup>

No vamos a entrar aquí en el problema de la determinación. Lo que importa es la constatación de que existen fuerzas “ambientales” o “estructurales” bastante significativas y particulares para nuestras sociedades y

<sup>12</sup> Herbert Simon. *Op. cit.*, p. 92.

<sup>13</sup> Karl Marx. “Trabajo Asalariado y Capital” en: Marx, Karl y Engels, F. *Obras escogidas*, Moscú, Ed. Progreso, 1969, p. 82.

<sup>14</sup> Karl Marx. “Prólogo de la Contribución a la Crítica de la Economía Política”, *Op. cit.*, p. 88.

<sup>15</sup> Fred W. Riggs. *Op. cit.*, p. 428.

que cada una de ellas que frustraran hasta ahora, si no totalmente por lo menos en parte, los esfuerzos para implantar en nuestros contextos una administración primero weberiana y posteriormente neoweberiana. Y no cabe duda que estas fuerzas solamente encuentran su explicación dentro de las estructuras internas heredadas del colonialismo y del neocolonialismo, que generan el fenómeno de la dependencia estructural, que es la vinculación entre estructuras socioeconómicas, particularmente las de dominación, con las mismas estructuras existentes a nivel internacional.<sup>16</sup>

Por este camino, que puede parecer a primera vista un tanto o cuanto tortuoso, llegamos a uno de los problemas más importantes para el estudio de la administración en nuestros países. Dentro del contexto de una sociedad dependiente subdesarrollada, podemos constatar analíticamente que se confrontan e interpretan tres conjuntos bastante diferentes de orientaciones valorativas burocráticas a las que denominaremos simplemente “ideologías burocráticas” o “ideologías administrativas” y que generan discontinuidades, incoherencias, ambigüedades y contradicciones en cuanto son internalizadas diferencialmente.

En primer lugar tenemos lo que podríamos llamar estructura valorativa tradicional-colonial, surgida en función de los papeles de policía y recaudador del Estado colonial, de alto contenido patrimonialista, y volcada para los intereses de metrópolis distantes.

En segundo lugar se presenta la estructura valorativa generada en función de las necesidades de neocolonialismo. Ésta es fundamentalmente weberiana en su inspiración y puramente gerencial-imitativa en sus funciones. En el marco de referencia de la administración para el tipo de esfuerzos de cambio que generalmente designamos con el nombre de “modernización”<sup>17</sup> y que no pretende alcanzar más que el paso a un nivel más elevado de racionalidad funcional principalmente dirigida al aumento de la productividad y condicionando

funcionalmente los otros niveles de la vida social en este sentido.

En tercer lugar tenemos una estructura valorativa que podríamos llamar desarrollista, a pesar de que, en verdad, no se trata de una sino de diversas estructuras, de acuerdo con las diferentes visiones desarrollistas que surgen estructuralmente condicionadas y como tal significativas. No se origina tanto en la simple busca de un “modelo” propio de desarrollo de tipo pragmático y de respuesta inmediatista y miope a las condiciones particulares de nuestros países. En este caso, y antes que nada, es el resultado de un fuerte sentido proyectivo-histórico, de una nueva concepción de estructura social esencialmente distinta de todo lo que era hasta entonces y derivando de una pronunciada característica normativa. El principal problema que se presenta en relación a esta nueva perspectiva es que en la mayor parte de los casos se tiene poca posibilidad de cambiar la perspectiva puramente normativa por otra basada en una praxis administrativa. La razón de esto se encuentra en el hecho de que sólo habrá una retroalimentación vivencial en la medida en que se venga a producir una praxis revolucionaria en el sentido de intentar implantar esta nueva estructura social, y por consiguiente también una nueva administración que a ésta corresponda. Solamente esta praxis podrá reducir la normatividad de una situación en que la experiencia crítica y la norma se complementan, equilibran y sustentan mutuamente. A pesar de que la experiencia de los pocos países que tuvieron esta oportunidad pudiera servir para ofrecer algunas sugerencias, es justamente la consecuencia de la unicidad e historicidad de las sociedades la que obliga a procurar caminos originales y propios. Aún más, el único país del área latinoamericana que pasó por un proceso de profundos y rápidos cambios estructurales, lo hizo en circunstancias muy especiales; además, no tuvo su experiencia administrativa estudiada sistemática y críticamente en función de los logros y fracasos en cuanto a la necesidad de adaptación a estos cambios. Del resto constatamos algunos esfuerzos parciales por parte de lo que algunos teóricos acostumbra llamar “enclaves moderno-modernizantes”, que, sin embargo, por su propia dimensión y por el contexto estructural en que se producen, son dotados de un significado histórico bastante discutible.

En relación a lo anterior, creemos procedentes algunas observaciones. En primer lugar, es obvio que ninguna de estas tres ideologías administrativas puede ser encarada como un todo coherente y claro. Como pri-

<sup>16</sup> Ver el concepto de dependencia estructural en: Ianni, Octavio. *Imperialismo y cultura de la violencia en América Latina*, México, Siglo XXI Eds., 1970, pp. 20 y ss.

<sup>17</sup> Para nuestro objetivo no es necesario discutir este concepto; sin embargo, queremos dejar claro que en nuestra opinión este concepto posee generalmente una connotación puramente funcional y restringida, sin ningún contenido o indicación de transformación estructural real. Se trata más bien de una cuestión de forma y no de contenido, y así se opone al concepto de desarrollo. Esta opinión evidentemente es condicionada por la propia definición de estructura que se encuentra implícita.



mera aproximación podemos caracterizarlas como “sistemas de creencias”, en el sentido que da el profesor Philip Converse a este concepto en su artículo “The Nature of Belief Systems in Mass Publics”.<sup>18</sup> donde encontramos la siguiente definición: “. . .una configuración de ideas y actitudes en que los elementos están concatenados por alguna forma de tensión o interdependencia funcional”. No todos los elementos poseen el mismo significado para el conjunto, y hay elementos más o menos neurálgicos, de importancia más o menos vital para todo el sistema. Agrégase a eso el hecho de que la concatenación se hace en la base de determinados tipos de tensión, que no necesariamente precisa ser, y generalmente no es, de orden racional y lógica. Por lo contrario, las fuentes de tensión, según el autor, son primero de tipo social que de tipo psicológico, y antes del tipo psicológico que del tipo lógico-racional.<sup>19</sup> Eso nos llevaría eventualmente a hablar de una “lógica” social o psicológica, produciendo por su propia naturaleza una efectividad mucho mayor y una más pronunciada resistencia al cambio por presiones racionales, en la medida en que su dinámica se produce en función de la propia realidad existencial internalizada de los individuos.

Se nos presenta otra característica fundamental en que raramente estos sistemas se encuentran perfectamente integrados y su grado de integración varía, entre otras cosas, según el nivel y la amplitud de instrucción e información de las personas. En verdad sólo una pequeñísima parte de la población alcanza un elevado grado de sistematización e integración lógica-racional y una tensión concatenadora fuerte de ahí resultante, que consigue mantener el sistema más o menos a salvo de las presiones en el sentido de su transformación o desintegración. En estos casos los únicos cambios admitidos son de tipo racional y tienen siempre como objetivo fundamental un nivel más elevado de integración lógica. Consideradas estas minorías como centro de irradiación de sistemas de creencias, transmitiendo para grupos cada vez más numerosos, podríamos constatar en este proceso de transmisión un efecto creciente desinte-

<sup>18</sup> Lamentablemente, no pudimos encontrar mayores indicaciones en cuanto al citado artículo, puesto que en nuestras manos se encontraba únicamente una reproducción dactilografiada.

<sup>19</sup> Converse no deja de acentuar el carácter analítico y por lo tanto, hasta cierto punto, artificial de esta división. En realidad estos tres tipos se encontrarán inevitablemente presentes y mezclados en mayor o menor grado. El problema es el de predominio y de grado. Otra problemática relacionada es la de los ámbitos en que se da la coherencia.

grador y generador de contradicciones. Éste se daría en términos de gradual debilitamiento de la tensión concatenadora del tipo lógico-racional en función de su sustitución por los otros tipos de tensión. Si en otros contextos ideológicos este proceso no significa una pérdida inmediata de tensión (tal vez hasta signifique lo contrario), en el caso de la ideología administrativa, como dominación racional-legal de acuerdo con Weber, esto significa directamente la introducción de contradicciones-en-términos. Aunque nos apartaremos un tanto de la concepción rígida y limitada de Weber, básicamente la contradicción se mantiene y se refuerza en la medida de un distanciamiento de la estructura valorativa racional y lógica. Además de eso, dentro de este mismo proceso se da el fenómeno de pérdida de intensidad dentro del mismo tipo de tensión. Para Converse este proceso se produce a lo largo de un continuo élite-masa, sin ninguna especificación, lo que puede representar una fuente de problemas cuando nos referimos a sociedades enteras. Continúa teniendo, sin embargo, validez cuando estudiamos ámbitos más restringidos como clases o grupos funcionales, o aun categorías específicas, como en el caso de la burocracia. Y no hay ningún problema en su utilización como simplificación en la medida en que mantenemos una concepción estructural clara y una visión definida de la articulación de las líneas de fuerza básica que pasan por toda sociedad, y principalmente los grupos funcionales de tipo burocrático. Todavía es importante observar que dentro de una perspectiva histórica se pueden dar, incluso dentro de las diferentes élites, fluctuaciones en las tensiones y cambios de un tipo por otro, y lo mismo puede darse en diferentes partes de la “masa”.

Un último aspecto resaltado por el autor, y que nos parece extremadamente útil para lo que queremos tratar, es que el proceso a que nos referimos anteriormente se produce por intermedio de la transmisión de información. Ésta, en la medida que va siendo transmitida, pasa a sufrir deformaciones en su trayecto del centro hacia la periferia, perdiendo el nexo que la mantenía integrada y deshaciendo su estructura interna. Estas distorsiones se introducen principalmente en función de la estructura y del tipo de tensión preexistente en los grupos que la van recibiendo. También podemos constatar una desintegración que se hace como si fuera una erosión de las partes más débiles en torno de los núcleos resistentes y que son los elementos centrales. Éstos poseían inicialmente, como ya vimos, diferentes grados de “centralidad”, además de haber tipos distintos de relaciones entre

estos elementos. Así, al transcurrir del proceso de desintegración, la estructura se va descomponiendo y siendo sustituida por algo como un conjunto más o menos débilmente concatenado de “paquetes” o “mazos” de ideas aglomeradas en torno de las ideas centrales, pero cada vez más desconectadas y aisladas entre sí. Y junto con la erosión de los nexos se inicia también una movilización de los elementos centrales, ahora desligados totalmente entre sí, llevando a una alteración más o menos arbitraria en los grados de centralidad y que encuentra como ámbito único de explicación, los niveles más profundos de la conciencia social de los grupos que la reciben.

Volviendo ahora a los tres conjuntos de ideologías administrativas y enfocándolas bajo este ángulo, tenemos una imagen de las contradicciones y discontinuidades que puedan ser encontradas al nivel del conjunto efectivo de valores y normas internalizadas y que vienen dotadas, sin duda alguna, de un elevado grado de complejidad. Podemos, a partir de ahí, intentar analizar algunos aspectos de las consecuencias que surgen de esta doble perspectiva.

Fundamentalmente se trata de explorar los fenómenos que resultan de la interpenetración de dos planos analíticos: el plano más general de la generación y propagación de valores e ideas ideológicamente condicionados, en función de contextos y conjuntos estructurales e históricos distintos y su conexión específica con lo que llamamos “ideologías administrativas”, por un lado; por otro, el plano de la estructura interna y de la dinámica de trasmisión de conjuntos articulados de ideas y valores, tomados con relación a los grupos que generan y los que reciben. Este tipo de enfoque nos permitirá un análisis simultáneamente sincrónico y diacrónico.

En primer lugar veremos ahora más de cerca la ideología administrativa que denominaremos “tradicional-colonial”. Ésta surge en un contexto histórico-estructural que tiene como una de sus características fundamentales el nivel de relativamente alta integración entre la ideología burocrática y los otros conjuntos de valores internalizados, como son las ideas religiosas, las convicciones políticas, los valores sociales en sentido restricto, etcétera. La sociedad colonial, y asimismo aquella que surge inmediatamente después de los movimientos de liberación nacional, es simple y homogénea en comparación con nuestras sociedades de hoy. Las operaciones comerciales, financieras y administrativas, que sustentan funcionalmente al conjunto de la sociedad, requieren un grado muy elemental de conocimiento y espe-

cialización. Por la extrema polarización social, estas actividades son ejercidas por la misma minoría que detenta la totalidad de la propiedad, del poder y de los privilegios. El nivel de racionalidad es el mismo en la administración que en el tratamiento de asuntos políticos o familiares. Esta racionalidad por señal es del tipo implícito y no explícito, y por lo tanto en el campo administrativo no se expresa, en absoluto, en una teoría administrativa. Ella es asimilada informalmente (casi siempre) y su tensión interna es antes sociopsicológica que lógica-racional. Hay una internalización indiferenciada para los varios conjuntos de ideas funcionalmente significativos. Los valores y conocimientos que orientan los procesos administrativos son internalizados de manera dispersa y en íntima conexión con otros valores de otros conjuntos, principalmente lo político. La coherencia entre los diversos conjuntos es alta, y éstos se interpenetran al punto de confundirse. El nivel de internalización, por lo tanto, es también profundo en términos administrativos y, por su lógica psicosocial, difícil de cambiar. Los elementos centrales se refieren a ámbitos muy restrictos, en general personales o familiares, y solamente mantienen una relación muy distante y débil con los requisitos funcionales de la sociedad como un todo. Éstos son definidos y regulados externamente, en función y por intermedio de la racionalidad de las metrópolis.

Internamente a la administración predomina igualmente un elevado grado de homogeneidad, en términos de valores, que se explica por la poca diferenciación, su reducido tamaño y, por el contacto directo entre los diversos escalones, lo que reduce a un mínimo las cadenas de trasmisión, y con eso, el proceso de erosión y movilización arbitraria de los elementos. Esta situación impide asimismo que se produzcan valores específicamente burocráticos hasta cierto punto opuestos a los intereses predominantes. Además, por la ya citada extrema polarización, los escalones inferiores también están compuestos de personas más o menos ligadas directamente a los intereses de exportación dominantes. Aquí realmente se puede hablar de una adecuación directa y funcional entre estos intereses y la administración. Esta adecuación funcional existe en la medida que persiste una profunda separación (que en sentido político no es oposición ni siquiera potencial) entre la reducidísima élite privilegiada de intereses exportadores y la inmensa mayoría que permanece completamente marginalizada, sin ninguna posibilidad de manifestar objetivos o valores discrepantes. Así, la funcionalidad a que nos referimos

no se manifiesta en relación a la sociedad como un todo, idealmente tomada como tal, pero sí como una respuesta a las necesidades uniformes y restrictas de una élite exportadora que dispone de todos los medios para imponer como globales sus necesidades de clase.

De este marco superficial podemos concluir que, si es que existe una posibilidad de establecer generalizaciones y detectar regularidades dentro del comportamiento administrativo, lo es dentro de este periodo histórico muchas veces, erróneamente, denominado “tradicional”. Aquí todavía no predominan las fuentes de ambigüedades y contradicciones al nivel de los patrones valorativos internalizados que llevan a un alto grado de indeterminismo. La superposición de las ideologías administrativas, asociada a una burocracia diferenciada y dividida que refleje el pluralismo de las fuerzas típicas de sociedades en proceso de cambio rápido, son fenómenos que van a tener su origen en el próximo periodo.

En segundo lugar, por lo tanto, podemos analizar ahora este periodo, presentando las modificaciones que se produjeron a partir de la diferenciación y complejización de las relaciones sociales básicas. La urbanización, la industrialización incipiente, la integración nacional en términos tanto de mercado como de comunicación y otros fenómenos de esta naturaleza, generan nuevas necesidades, nuevos impulsos que son dirigidos hacia la administración. Un proceso de secularización se hace sentir principalmente en los campos económico y político. Entre los intereses que comienzan a diferenciarse, surgen contradicciones cada vez más amplias y profundas, como por ejemplo, entre las tradicionales actividades de exportación y las necesidades de industrialización, o entre los que pretenden un proceso político elitista contra las corrientes que comienzan a forzar una mayor participación en la toma de decisiones. Los núcleos generadores e irradiadores de nuevos valores, nuevas ideas y conocimientos, se multiplican y ya no presentan la armonía y la cohesión unilateral característica de la época colonial. Racionalidades de tipos y grados diferentes son introducidas, en función de los distintos intereses en juego.<sup>20</sup> La administración pasa a ser presionada de manera creciente y en distintos puntos, muchas veces en sentidos contrarios. Este fenómeno es solamente el efecto agregado del proceso de movilización

general porque pasa el conjunto de la sociedad, de que la administración es, antes que nada, un plano determinado y no determinante, principalmente tomado en cuenta el grado de diferenciación histórica de este periodo. Objetivos y valores divergentes son propuestos para orientar el comportamiento administrativo y chocan permanentemente con la ideología administrativa tradicional, de manera restricta y con el mundo cultural tradicional en general. No siempre los núcleos de formulación de estos nuevos valores tienen acceso a la administración como un todo y tampoco los accesos de que eventualmente disponen permiten transmitir los nuevos conjuntos de ideas y valores de manera integral. Además de eso, debemos considerar que una presión de tipo político o económico no se traduce inmediatamente en la internalización, por parte de la burocracia, de los nuevos elementos valorativos y normativos funcionalmente adecuados a estas presiones, pero que, por el contrario, pueden ser encarados justamente como presiones que no tienen condiciones de escapar momentáneamente y que no provocan ningún sentimiento de identificación.

El propio crecimiento y diferenciación de la administración originados en la redefinición funcional del papel del Estado, da origen a una estructura interna compleja y a una especie de estratificación interna que a su vez lleva al surgimiento de tensiones y conflictos entre grupos y estratos diferentes, afectados diferencialmente tanto en intensidad como en calidad por las presiones exógenas. Uno de los resultados más frecuentes de esta situación, es la generación de conflictos internos en la burocracia, por los cuales algunos sectores internalizan más o menos profundamente los requisitos valorativos de la nueva realidad, entrando en conflicto más o menos abierto con los demás sectores en que predomina el cuadro de referencia valorativo anterior. No debemos caer, por lo tanto, en la tentación de una visión elitista de la burocracia, en que los únicos grupos disponibles para una eventual internalización de esta nueva realidad son los altos niveles directivos que, ante la imposibilidad de seguir trabajando con las antiguas orientaciones, las reformulan y modernizan en el sentido de una mayor racionalidad funcionalmente centrada en sus intereses. O entonces, ante la incapacidad de éstos para proceder a un cambio afectivo y satisfactorio, los cuadros técnicos intermediarios, en este caso portadores y mensajeros de nuevas aspiraciones que las viejas élites dirigentes no consiguieron realizar. Aun estratos inferiores de la burocracia pueden inter-

<sup>20</sup> Utilizamos aquí intencionalmente la forma plural “racionalidades” para indicar que, independientemente de la eventual existencia extrahumana de una única razón, ésta, en términos humanos, siempre será condicionada por las distintas perspectivas existencialmente determinadas.

nalizar nuevos valores, mas en este caso la posibilidad de que éstos se conviertan en mecanismos administrativos más racionales y eficientes es muy reducida. La mayor posibilidad estará en que esta situación llevará presiones políticas dirigidas a la administración como un todo, o —lo que nos parece más probable— se conducirá en dirección a la conjugación con las otras presiones políticas de diferente origen que se sitúan a nivel socio-global.

Por lo tanto, en la medida en que la industrialización se impone —que comienza a ser una realidad empírica, un pluralismo estructural—, la administración en su conjunto sufre crecientemente las presiones para que se cree una mayor racionalidad funcional en relación a nuevos objetivos dictados por las nuevas necesidades. Éstas no deben ser vistas abstractamente en términos de “esencia humana”, pero sí como realidades sociales en condiciones de generar presiones y tensiones por eso mismo contradictorias y conflictivas. Esto acaba por manifestarse principalmente en las tentativas de introducir en los diferentes niveles una mentalidad burocrática más “racional” y más explícita, generalmente identificada como los patrones prescriptivos weberianos. Esta modificación trae, sin embargo, una multiplicidad de problemas de difícil solución.

En primer lugar se produce un tipo de discordancia en la estructura valorativa, que como un todo permanece básicamente condicionada por la realidad anterior y que esta nueva ideología administrativa distorsiona, provocando discontinuidades. Cuanto más los grupos y los estratos burocráticos se encuentren socialmente apartados de los intereses predominantes que sustentan esta nueva componente weberiana, más percibirán como artificiales e impuestas arbitrariamente las nuevas orientaciones. Actuarán de acuerdo con éstas solamente en circunstancias especiales, generalmente bajo una tensión coercitiva. Por otro lado, la discordancia coloca en una situación crítica a toda la estructura de valores, que pierden coherencia y por lo tanto su estabilidad y confiabilidad en prejuicio evidente de la capacidad de previsión del comportamiento administrativo.

En segundo lugar e íntimamente relacionado con lo anterior, se forma un dualismo ideológico que es reflejo, en el ámbito cultural, de nuestro dualismo histórico-estructural. Esto impide una evolución de las estructuras ideológicas como un todo más o menos integrado en que las partes se adecúan e integran mutuamente de manera dinámica en el transcurso de este proceso de transformación, y concatenándose por una tensión que sería, en

cierto sentido, “natural”. En nuestros países se da justamente el fenómeno contrario. El plano económico-administrativo sufre una modificación artificial que no corresponde a las necesidades y posibilidades reales de la gran mayoría de la población y sin una contrapartida cultural y social, áreas que permanecen como antes o pierden contenido sin reemplazo por otro.

Si en algunas áreas (inclusive en el propio sentido geográfico) pasamos por un proceso de modernización capitalista dependiente, en éstas seguimos con las viejas estructuras ideológicas coloniales. Estas dos formas de dualismo solamente se explican en función del neocolonialismo y de la dependencia estructural. En la medida en que nuestra situación de dependencia genera una distorsión estructural que acondiciona la estructura económica a los intereses de la exportación y de mercado definidos exógenamente, los otros planos sufren las contradicciones de choque entre la adecuación funcional a las transformaciones económicas y la dinámica de su propia determinación social endógena. Esta situación se hace sentir primordialmente en el plano político que se separa de su base social para asumir una forma preponderantemente simbólica.<sup>21</sup> Esta disonancia, por lo tanto, contribuye para un alto grado de artificialidad, dando al nuevo comportamiento administrativo una superficialidad y un carácter simbólico, resultado de una internalización poco profunda, sin ninguna base existencial más amplia.

En tercer lugar, es posible constatar otro tipo de conflicto que se origina en la inadecuación entre los patrones weberianos importados y las necesidades de desarrollo. Si por un lado la racionalidad weberiana choca con la superestructura tradicional, por el otro lado entra en contradicción con la transformación de la estructura como proceso adaptado y proyectado históricamente en función de nuestra propia realidad. La racionalidad, para Weber, significa fundamentalmente en una adecuación de los medios a los fines. Pero tanto en lo que se refiere a los medios, principalmente cuando se trata de recursos humanos, cuanto en lo que atañe a los fines, se presentan enteramente distintas de las que servirán de base empírica para la elaboración de su paradigma de la administración.

<sup>21</sup> Esta forma simbólica, elemento esencial en la comprensión del populismo, es un arma de dos filos: permite extender por cierto tiempo relaciones de dominación relativamente persistentes, pero por otro lado abre la posibilidad para que tarde o temprano sea posible exigir que se dé al símbolo su contenido real.

Fuera de esto, supone una racionalidad en función de la administración y se descuida de la racionalidad en función de las personas que en ella trabajan y que apenas muy parcialmente están identificadas institucionalmente. Igualmente supone una racionalidad que está presente y penetra a fondo en toda la sociedad y por eso mismo no es profundamente internalizada.<sup>22</sup> Específicamente, se trata de la racionalidad del modo de producción capitalista, en su concepción original, lo que implica en un consenso alrededor de los principios que lo impulsan y orientan. Es por lo tanto la racionalidad del empresario y no del obrero, marginado o subdesarrollado.

Así pues, es necesario señalar que nuestra administración no se compone de personas “racionales” desde el punto de vista de la administración weberiana, ni desde el punto de vista de la administración actualmente existente, pero exógenamente condicionada, a pesar que sí son generalmente racionales en función de necesidades subjetivas e inmediatistas. Mucho menos se puede hablar de una uniformidad e identidad de objetivos. Éstas se pueden conseguir eventualmente, sea por el camino de la superación de las grandes divisiones que predominan entre nosotros, o sea por la legitimación lograda por una clase en el sentido de la aceptación más o menos generalizada de sus objetivos como objetivos colectivos. Pero, infelizmente, ninguna de las dos situaciones parece probable en la actualidad. La última alternativa parece pertenecer al pasado, por lo menos dentro de un periodo previsible, y la primera apenas está esbozándose como posibilidad. Es a partir de este enfoque que se puede percibir fácilmente que el problema de la racionalidad no es primordialmente una cuestión de eficiencia interna, volcada hacia soluciones técnicas, sino mucho más una cuestión externa condicionada por relaciones políticas y sociales y volcada hacia un ecuacionamiento de tipo histórico.

Contrastando con la época histórica anterior, pode-

<sup>22</sup> Ver a este respecto: “La Ética Protestante y el Espíritu del Capitalismo”, en que Weber señala como fundamental para la comprensión del capitalismo la racionalidad creciente de que es portador el protestantismo y que, en la medida que se expande y es asimilada de manera general, condiciona o por lo menos, hace posible un comportamiento estructuralmente distinto del comportamiento de épocas históricas anteriores. Es importante, sin embargo, añadir que sigue siendo imposible reducir las nuevas orientaciones éticas valorativas a una dimensión única y exclusivamente racional. El comportamiento, por lo tanto, continúa condicionado tanto por la razón como por valores, y estos últimos en nuestros casos son integralmente distintos a todos los niveles.

mos señalar una diversidad de componentes causales del comportamiento administrativo, muchos de los cuales son contradictorios y con una dirección opuesta. Ya no se trata de estudiar “el” comportamiento administrativo, en función de una tipología de países en que se desarrolla (tradicional, en transición, desarrollado, etcétera) llegando así a un perfecto paralelismo entre “tipos” de países y “tipos” de comportamientos administrativos. Lo que importa es trazar la estructura y las relaciones de los componentes motivacionales que determinan en primera instancia este comportamiento, y conectarlas con el plano de determinación más profundo de la estructura de las relaciones sociales básicas. Solamente así se hace posible explorar mejor las contradicciones dentro de la burocracia y sus relaciones con la estructura socioglobal, analizándolas —justamente— en función de las propias contradicciones estructurales que marcan y condicionan la sociedad y su proceso de transformación. Es de esta manera que se hace más accesible el estudio del dinamismo de la burocracia, su ambigüedad en relación al desarrollo y su significado variable como instrumento político de cambio social efectivo. Por lo tanto no es suficiente afirmar que en las sociedades “en transición” coexisten diversos tipos de comportamiento administrativo, consecuencia tanto de nuestro pasado colonial como del proceso de “modernización”. Menos satisfactorio aún es demostrar cómo los residuos culturales de la época colonial o “tradicional” están alejados y chocan con los requisitos básicos que sustentan la administración racional y moderna, colocada como un modelo abstracto que se justifica por sí mismo a partir de su contenido de racionalidad lógica-formal volcada hacia dentro. Por lo contrario: es preciso detectar las relaciones mutuas y las contradicciones capaces de provocar tensiones estructurales, como es fundamental asimismo ver cómo, a pesar de esto, los distintos comportamientos o sus factores motivacionales son interdependientes y configuran una estructura, de la misma manera que componen una estructura la burguesía y el proletariado. No se trata absolutamente de una simple transición de un “modelo” a otro. En verdad, son opciones históricas concretas en conflicto que se reflejan en la administración y que tienen su origen en la lucha de intereses económicos, sociales y políticos, tanto de grupos como de clases, y que se produce tanto a nivel interno como en las relaciones internacionales.

Todavía existe otra faceta de la misma problemática que es preciso analizar. Trátase del surgimiento, en esta misma época, de una administración bastante compleja

y diferenciada, dotada de una cierta autonomía, variable pero en todos los casos lejos de ser absoluta. Esta autonomía relativa tiene su origen en la pluralidad de las fuerzas sociales en conflicto y es mantenida fundamentalmente por un conjunto de personas cuyo papel funcional predominante es la dedicación más o menos integral a la administración. Partiendo de este hecho, pasa a ser posible la existencia de una ideología administrativa que tiene sus raíces hasta cierto punto en la propia administración y por eso mismo no responde de manera inmediata e incondicional a las presiones más importantes dirigidas a ésta y procedentes de todas las partes de la sociedad. En realidad no se trata de un tipo de ideología como las de referencia estructural, con respaldo filosófico-racional y de un nivel elevado de articulación. Más bien nos referimos a una ideología con *i* minúscula, subordinada, pragmática y de acomodamiento, de objetivos a corto plazo y sin trascendencia histórica. No significa esto, por lo tanto, afirmar la posibilidad de que la administración pueda construir por su propia cuenta una ideología particular, independiente y de igual significado estructural que las ideologías más generales. Por esto es necesario reconocer esta autonomía, así como determinar en qué medida se da empíricamente y en qué contextos históricos. De la misma manera se debe aceptar la existencia de un cierto desfase en relación a la sociedad y a los intereses de clase predominantes. La determinación de este grado de autonomía y desfase, también en este caso constituye no un problema puramente teórico sino más bien empírico, lo que no impide establecer como hipótesis que cuanto más aumenta el nivel de complejidad de la administración y ésta se expande numéricamente, este grado tenderá a aumentar, creando problemas inéditos de integración funcional de la sociedad. Lo mismo puede ser dicho en la medida en que esta misma administración pasa a desempeñar de modo creciente funciones vitales y estratégicas para la sociedad como un todo y en la medida en que la lucha política pase a constituirse en un conflicto permanente entre fuerzas múltiples y más o menos equivalentes y equilibradas. La negación de estos fenómenos llevaría fatalmente a una interpretación rígidamente determinística o a su opuesto, que sería una concepción voluntarista en que la administración por sí misma se transformaría en factor único determinante del proceso histórico del mundo moderno.

Es también en estas circunstancias que surgen dentro de la administración la contrapartida de nuevas visiones de desarrollo, formuladas en la sociedad en general

y volcada hacia el propio país, cuya preocupación fundamental es la superación de las contradicciones básicas y la incorporación efectiva y global de las grandes mayorías marginadas. No nos interesa en este momento discutir ninguna de las “teorías del desarrollo” en particular, ni confrontar en términos de consistencia la declaración de propósitos con la acción concretamente desempeñada en cada caso específico. Lo imperante es ver cómo se van estructurando dentro de la administración determinados núcleos de formulación e irradiación de nuevas ideologías administrativas conectadas directa o indirectamente con los diferentes enfoques más globales de desarrollo y sus perspectivas. No se debe tener la idea, sin embargo, de que a toda nueva visión de este tipo correspondería un nuevo núcleo dentro de la administración. Existen evidentemente grupos de actuación exclusivamente política cuya preocupación por la administración tiene un sentido puramente marginal o negativo, encarándola generalmente como factor de resistencia al cambio o como instrumento incondicional de los intereses de las clases dominantes. Este hecho, además de representar una perspectiva simplista y distorsionada del papel de la administración en los Estados contemporáneos, puede aún llevar a la situación en que, una vez en el poder o participando en él, estos grupos no dispondrán siquiera de un conjunto de ideas estructurado referente a un “nuevo” tipo de comportamiento administrativo indispensable a la concretización de sus objetivos revolucionarios. Es asimismo importante observar que son justamente estos grupos los que ponen todo peso en la actuación burocrática —generalmente de tipo partidario— como instrumento indispensable para la implantación de la nueva realidad.

El surgimiento de estos nuevos grupos o núcleos dentro de la administración, en cierta manera consagra en términos de posibilidad, aunque muy remota, del reencuentro entre la perspectiva analítica y la normativa. En primer lugar, y en la medida que la ambigüedad y la indefinición estructural lo permiten, por la práctica disonante que estos núcleos podrán desarrollar, actuando dentro de las contradicciones que el sistema deja a descubierto y haciendo algunos ensayos, evidentemente muy limitados y parciales, de innovaciones administrativas. Éstas a su vez podrán, por lo menos, servir de indicadores para saber en qué sentido buscar las soluciones más amplias y de mayor trascendencia histórica. En segundo lugar, en la medida en que de ahí surjan los hombres que, por un lado, estarán al corriente de las técnicas y de los mecanismos opera-

cionales más avanzados y, por otro lado, estarán representando una visión estructural que en el caso de un cambio efectivo podrán imponer, de manera más o menos integral, al conjunto de la administración una perspectiva global y coherente, resultante y dirigida hacia los nuevos objetivos y orientaciones valorativos. Éstos ya no se referirán esencialmente a cuestiones microadministrativas, pero estarán conectados íntimamente con una perspectiva ideológica amplia de transformación profunda de la estructura, de la que la administración nada más es una parte limitada.

En función de todo lo que vimos anteriormente, se producen líneas o canales de comunicación de presiones y de nuevos valores por éstas condicionadas, que pasan a vincular centros de intereses diversificados externos a la administración con las partes de ella que se encuentran funcionalmente conectadas de manera más directa con éstos. A su vez implica un sistema de presiones cruzadas, inevitablemente dotado de gran potencial conflictivo. Se sobrepone a esto, de un lado, la creciente desvinculación y movilización de las ideas y de los valores más centrales, perdiéndose así para el administrador en general la noción de conjunto y de im-

plicaciones recíprocas. Por este camino, el administrador se transforma, muchas veces involuntariamente, en instrumento de objetivos y medidas en sí conflictivas y contradictorias, pero que para él se identifican y encuentran su término unificador en el “deber administrativo”. Por otro lado, sin embargo, tenemos todavía la interferencia de su propia estructura motivacional que a estas alturas se encuentra en proceso de aguda desintegración.

Este cuadro no muy optimista, antes de proponer un nuevo esquema analítico, nos lleva a reflexionar sobre la posibilidad o no de establecer generalizaciones que permitirían eventualmente servir de base para reorientar normativamente el comportamiento administrativo dentro de nuestros contextos. Nuestra intención primordial fue más un cuestionamiento del nivel en que generalmente se encuentran nuestras preocupaciones en este campo, lo que tal vez y en la mejor de las hipótesis, lleva a la necesidad de repensar el tipo de formulaciones que hasta hoy hemos hecho en relación a la administración y su papel en el proceso extremadamente complejo de transformación histórica por el cual están pasando todos nuestros países.