



NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADO

ST/ECLA/Conf.38/L.14
17 de noviembre de 1970

ESPAÑOL
ORIGINAL: FRANCES

REUNION DE EXPERTOS SOBRE CAPACIDAD
ADMINISTRATIVA PARA EL DESARROLLO

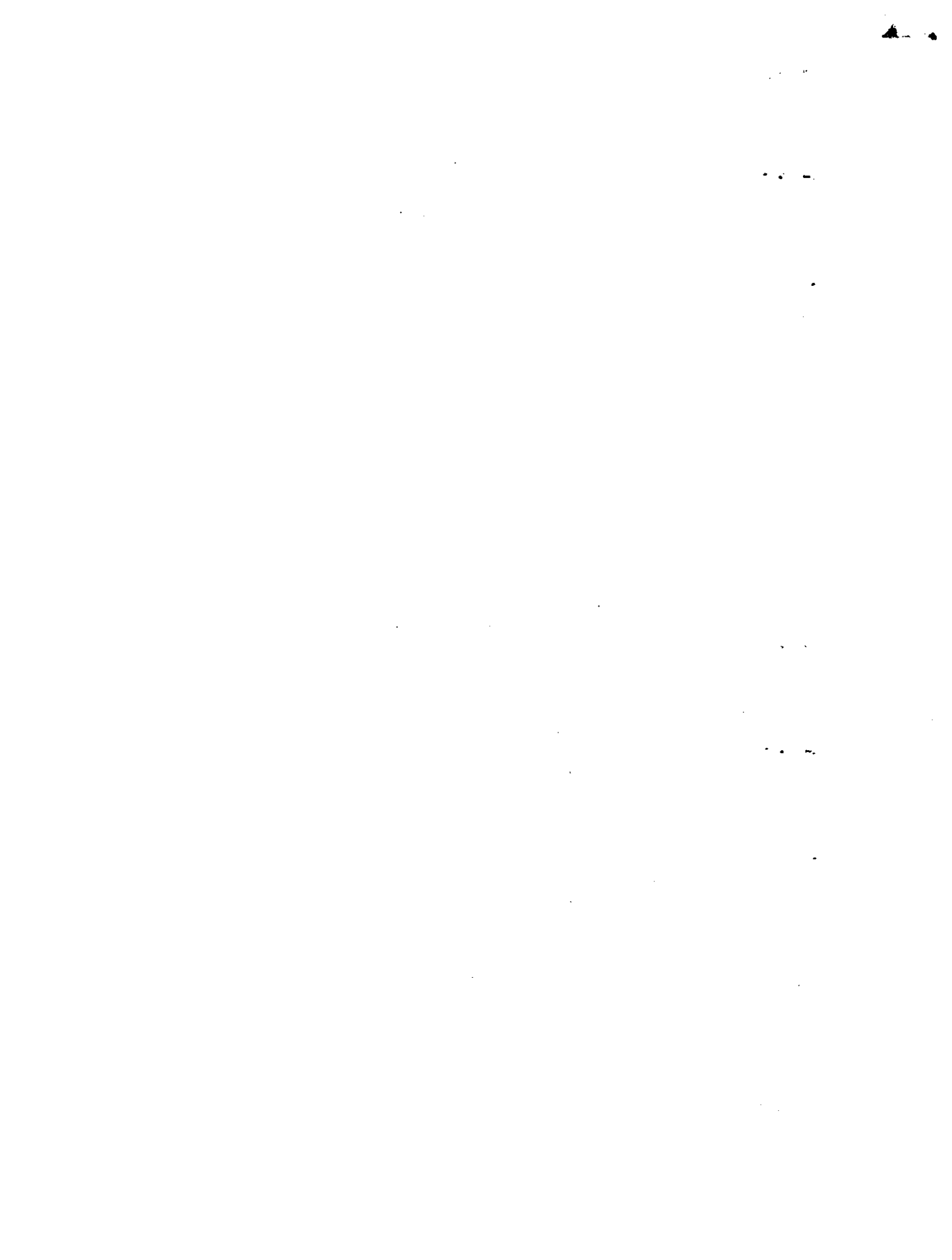
Santiago de Chile, 16 al 21 de noviembre de 1970

ALGUNAS CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA IMPORTANCIA DE LA
CAPACIDAD ADMINISTRATIVA EN LOS PAISES EN
VIAS DE DESARROLLO

por

Michel Crozier

profesor del Centro Nacional de Investigación Científica y
Director del Centro de Sociología de las
Organizaciones, París



Puesto que no tengo conocimiento previo del panorama latinoamericano, me limitaré a hacer algunas consideraciones generales extraídas de la teoría de las organizaciones y de la burocracia, y a hacer algunas inferencias aplicables a los países en vías de desarrollo, valiéndome de la experiencia concreta que he adquirido en el curso de numerosas investigaciones empíricas sobre la administración pública francesa.

En este enfoque insistiré especialmente en la naturaleza sociológica de la capacidad administrativa, y trataré de señalar las consecuencias que esto tiene en las condiciones generales para el desarrollo de esa capacidad, y también en la estrategia general del cambio.

Pero, ante todo, desearía subrayar las razones por las cuales la capacidad administrativa desempeña un papel fundamental en materia de desarrollo.

I. ¿Por qué la capacidad administrativa tiene un papel tan fundamental en las posibilidades de éxito de los países en vías de desarrollo?

a) En esos países el Estado suele ser el principal motor del desarrollo. Esto es natural en la medida en que ese desarrollo sea voluntario, es decir, en la medida en que la sociedad pretenda escapar a las leyes naturales de un cambio muy lento y aleatorio.

b) Pero el Estado, entidad política portadora de todas las esperanzas, se encarna en la práctica en una burocracia. Cualquiera sea la calidad del plan de desarrollo, su éxito se decidirá en el nivel de la ejecución, y la ejecución está en manos de la burocracia. Vale más un plan mediocre cuya ejecución esté asegurada porque corresponde a las capacidades reales de intervención de la burocracia, que un plan excelente que no pueda aplicarse.

c) Dada la función práctica del Estado, y sobre todo su imagen idealizada, la mayor parte de las élites se comprometen en la vía administrativa. Y como por otra parte, sólo el Estado puede ofrecer una protección económica permanente, la presión de los empleos administrativos es irresistible y el fenómeno de la clientela traspone a las organizaciones claves del desarrollo todos los defectos de un sistema social conservador.

d) La hipertrofia del Estado administrativo es entonces tanto la consecuencia natural de la voluntad de desarrollo, como uno de los mayores obstáculos para su éxito.

/e) Sólo

e) Sólo en la medida en que exista capacidad administrativa suficiente, el Estado (y por lo tanto la sociedad) puede encarar los problemas que plantea un desarrollo voluntario.

II. La naturaleza sociológica de la capacidad administrativa

a) Este estado de cosas, que se observa en países muy distintos y sometidos a regímenes políticos opuestos no se debe ciertamente al azar, sino que corresponde a mecanismos muy profundos de los cuales es indispensable tomar conciencia si se desea superarlos. Estos mecanismos son de carácter sociológico. Se trata más bien de las relaciones humanas que de las aptitudes individuales de los miembros de la sociedad. Es verdad que se comprueban deficiencias técnicas considerables, pero esas deficiencias también son fruto del mecanismo de las relaciones humanas. Los interesados no aprenden, no porque sean intelectualmente incapaces, sino porque no tienen interés precisamente por las características del sistema de que forman parte.

b) Las administraciones funcionan mal y constituyen un obstáculo para el desarrollo que teóricamente deben perseguir cuando adolecen de características "burocráticas". Una organización "burocrática" es una organización incapaz de corregir sus errores y de adaptarse sin crisis a la transformación de su medio. La base de su funcionamiento es la existencia de una serie de círculos viciosos cuyo principio es el siguiente: los medios empleados van en contra de los objetivos perseguidos, pero la lección que de allí se extrae lleva inevitablemente a reforzar la modalidad de gobierno que de hecho es responsable de esta oposición.

c) Merton dio la primera explicación psicológica de este fenómeno: la disciplina necesaria para obtener del funcionario el comportamiento estándar deseado tiene por efecto un desplazamiento de los fines de ese comportamiento; la actitud ritualista que es expresión de este fenómeno hace difícil que el funcionario se adapte inteligentemente a la tarea, y las disfunciones resultantes impulsan a los dirigentes a reforzar el control, la restricción y la estandarización.

/d) Pero

d) Pero el fenómeno es todavía más general. La deformación psicológica está ligada estrechamente a la existencia de un molde estandarizado, pero el conjunto resulta del juego de los individuos y los grupos en el seno de un sistema cuyas reglas les llevan a protegerse mediante procedimientos "ritualistas".

e) El problema fundamental en este hecho es la modalidad de gobierno, o si se quiere, el tipo de relaciones de poder y la forma de ejercer la autoridad que prevalecen en el sistema. La protección que necesitan los individuos, y por consiguiente las rutinas y disfunciones burocráticas, son tanto mayores cuanto más frustrante sea la modalidad de gobierno y más brutal el ejercicio de la autoridad.

f) Se puede definir la capacidad administrativa de un sistema como su capacidad para garantizar, gracias a una modalidad de gobierno más elaborada, la coordinación de las actividades de sus miembros con el costo más bajo (o el rendimiento más alto).

g) Esta capacidad administrativa depende profundamente tanto del grado de desarrollo y de experiencia de la sociedad, como de factores culturales, es decir, de la experiencia hecha cultura.

h) Desde este punto de vista, los países en vías de desarrollo están en condiciones especialmente desfavorables, y, como es natural, es en ellos donde los rasgos burocráticos aparecen más marcados. Como una capacidad administrativa débil (y que no puede cambiar con rapidez porque está ligada a factores culturales relativamente estables) y con ambiciones muy grandes, no pueden dejar de ser víctimas del flagelo burocrático. Es en ellos, por lo tanto, y no en los países avanzados, donde la presión burocrática es más fuerte.

i) Las ideologías y el entusiasmo revolucionario o nacionalista suelen utilizarse como paliativos. Pero esos paliativos siempre son temporales. La burocracia que los muestra con más frecuencia no es más que carisma rutinizado.

j) Desde este punto de vista, el verdadero problema no es material (recursos financieros o técnicos) ni social (dominación de clase que debe derroscarse), sino que estriba en acelerar la evolución: ¿cuál es el mejor

/camino o

camino o la mejor estrategia para que un sistema se transforme a fondo y pueda descubrir formas de regulación más eficaces?

k) En este contexto puede parecer que muchos de los esfuerzos realizados van en contra de los fines que se persiguen. Ciertos avances espectaculares sólo lo son en apariencia, pues para obtener un progreso temporal se corre el riesgo de que cuaje una situación, cuando lo que importa es mantenerla en constante estado de evolución, o más bien de aprendizaje.

III. Condiciones generales para el desarrollo de la capacidad administrativa

Dados esos mecanismos, ¿cuáles son las condiciones generales para el desarrollo de la capacidad administrativa? Yo distinguiría tres grandes series: condiciones orgánicas, condiciones psicológicas y condiciones intelectuales.

a) Condiciones orgánicas

Es preciso que los miembros de la sociedad acepten la lógica de la organización moderna. Las técnicas de organización han experimentado grandes progresos cuya significación hasta ahora no siempre se ha percibido, especialmente en los países en vías de desarrollo. Esos progresos se basan generalmente en una evolución que podríamos resumir así: mientras más aumenta nuestro conocimiento del comportamiento humano y del conjunto de parámetros que gobierna una acción, más posibilidades tenemos de pasar de una dirección basada en la restricción a una basada en la previsión.

Toda organización exige un mínimo de conformidad de parte de sus miembros, sin la cual es imposible coordinar esfuerzos e integrarlos en el modelo complejo que impone toda empresa de producción, de comercialización o de investigación. Pero la conformidad que se necesita es tanto mayor cuanto más débiles sean nuestros conocimientos. La primeras grandes organizaciones se basaron en métodos de manipulación ideológicos o de limitaciones físicas que hacían de sus miembros verdaderos autómatas. No es en el universo electrónico, sino en los ejercicios a la prusiana del siglo XVIII donde deben buscarse los hombres "robots".

Para que se pueda utilizar plenamente el capital humano que representa una organización, es preciso acelerar los avances, es preciso que las organizaciones pasen de un modelo rígido, burocrático, limitante, a un

/modelo más

modelo más flexible y tolerante, basado en la movilidad, la competencia y la negociación. Por lo tanto, no hay que luchar por contener organizaciones demasiado poderosas, sino porque ellas se modernicen verdaderamente.

Pero el paso a ese modelo nuevo no depende solamente del progreso, de las concepciones de la racionalidad ni de las técnicas de organización, pues está condicionado también y, sobre todo, por el desarrollo de los individuos mismos. La participación sólo es posible cuando el hombre moderno puede hacerse más exigente, más libre y más capaz de soportar las tensiones que entraña toda responsabilidad colectiva.

Hemos podido comprobar en muchas encuestas efectuadas en organizaciones públicas y privadas que los empleados más capaces de contribuir activamente al desarrollo, los mejor informados, los más interesados en la marcha de la empresa, no eran en absoluto los empleados buenos y leales en el sentido tradicional, sino los que parecían menos ligados a la empresa.

La política que aplican generalmente las administraciones públicas de los países en vías de desarrollo, que consiste sobre todo en retener al personal garantizándole una carrera, constituye un contrasentido desde este punto de vista. La estabilidad que se obtiene así se paga con un desperdicio considerable de recursos humanos.

Es verdad que el espíritu de cuerpo que esta política crea puede ser útil para establecer y mantener una institución en períodos o sociedades inestables. Es el primer arbitrio orgánico al que se puede recurrir. Pero si no se da libertad para sobrepasarlo, se corre el riesgo de privarse de toda posibilidad de desarrollo ulterior.

b) Condiciones psicológicas

Es preciso que los individuos sean capaces de encarar las tensiones de un sistema más consciente.

Este problema no es sólo de organización. No basta con crear las estructuras, hacer flexibles las carreras y repartir mejor las responsabilidades; también es preciso ayudar a los individuos a confrontar las tensiones y las dificultades psicológicas que la instauración de un sistema más riguroso y consciente necesariamente trae consigo.

/En efecto,

En efecto, con demasiada frecuencia se razona como si los obstáculos debieran buscarse ante todo en las instituciones y en los dirigentes. Las objeciones que se oponen a la descentralización, por ejemplo, son de orden técnico y político. Se teme no poder manejar racionalmente conjuntos demasiado complejos, o con más frecuencia aún, se teme quizá perder el control político. Esos temores casi siempre carecen de fundamento. Pero existe un obstáculo mucho más considerable, que es la resistencia de los propios interesados, que no están dispuestos a cargar con el peso de una mayor libertad.

Porque la libertad puede ser muy difícil de soportar sobre todo si se otorga en el seno de un conjunto relativamente transparente donde es posible medir el resultado de los esfuerzos de cada cual. Entraña riesgos de fracaso, tanto más graves psicológicamente cuanto que su presencia excluye las disculpas tradicionales. Nos gusta sentirnos protegidos de las consecuencias de nuestros actos; y la participación a la que se nos invita en un universo más transparente elimina todas nuestras coartadas. Es natural, por lo tanto, que por lo menos inconscientemente, oponamos obstáculos.

Una de las mejores maneras de posibilitar este juego y por lo tanto facilitar el desarrollo, es robustecer las capacidades psicológicas de los individuos. Se necesitaría un enorme esfuerzo de formación, cuyo objetivo no sería el adiestramiento directo para realizar tareas nuevas, sino más bien el desarrollo de capacidades de relación, de tolerancia ante el conflicto, de tolerancia ante la claridad y la mesura del comportamiento.

c) Condiciones intelectuales

Es necesario idear nuevas modalidades de razonamiento. Sería necesaria la existencia de un tercer tipo de esfuerzo muy general, muy indirecto, y que podría satisfacer las exigencias intelectuales de la transformación en curso.

Considero que una de las condiciones más importantes de este cambio sería la transformación radical del concepto que se tiene de la acción racional. Continuamos aplicando en exceso, tanto en el campo administrativo como industrial, un concepto de racionalidad inspirado directamente en el

/principio de

principio de Taylor que dice que una vez fijado el objetivo, siempre hay un solo medio - una forma óptima - de lograr dicho objetivo. Este principio tuvo sus méritos, pues permitió substituir la dirección intuitiva de los potentados tradicionales por la intervención racional de los ingenieros. Pero de ahora en adelante es posible superarlo y esta superación es absolutamente indispensable si se desea acelerar el ritmo de desarrollo.

Si en realidad sólo hay un solo método para lograr un objetivo, una vez fijado dicho objetivo ¿para qué discutir, para qué pedir la opinión de nadie? Basta confiar a un técnico competente la búsqueda del o los medios.

En realidad, sabemos que siempre han habido discusiones en materia de medios y que los ingenieros se ven obligados a introducir en todas partes "tolerancias" que permiten hacer los ajustes necesarios.

Pero el principio de racionalidad que se sigue hace que resulte extremadamente difícil comprender estas discusiones. El ingeniero no acepta de buena gana poner en tela de juicio aspectos que deberían pertenecer al campo de técnica pura; por ejemplo, en lo que se refiere a la definición de los cargos (herramientas, ritmo, ambiente). La mala fe por una parte y la desconfianza por otra son comportamientos instintivos que tornan imposible toda participación y todo conocimiento racional.

En realidad, un desarrollo más rápido exige revisar constantemente los objetivos a partir de la evaluación de los resultados y de una mejor comprensión de los medios.

El principio que dice que sólo hay un método óptimo parece dentro de esta perspectiva como una simplificación cómoda cuya utilidad temporal desapareció hace mucho tiempo. Mientras más se avance en el conocimiento de los parámetros que definen el campo de acción, menos necesidad se tiene de definir rígidamente los problemas y más capacidad se tiene para aceptar que los medios no deben considerarse independientemente de los fines y que el punto de vista más racional es que compara el conjunto de medios y fines.

En esta perspectiva abierta por los nuevos progresos de la teoría de las decisiones, uno de los obstáculos más graves para el cambio es el tipo de formación impartido a los dirigentes, especialmente a los ingenieros. Este tipo de formación se basa en modelos analíticos y deductivos de

/racionalidad estrecha

racionalidad estrecha de los cuales es muy difícil liberarse, especialmente en los países en vías de desarrollo. Además, y quizá esto sea aún más grave, esta tradición intelectual permite e incluso favorece un entusiasmo superficial por los métodos modernos que los desvirtúa totalmente al transformarlos en instrumentos de control y de dominio que hasta pueden obstruir por un tiempo todo desarrollo.

Toda política de modernización administrativa debería dar especial cabida a la transformación de las modalidades de razonamiento de las élites, transformación que puede lograrse a través de la reforma de las instituciones de educación y el perfeccionamiento de la capacitación de adultos.

IV. Una estrategia de cambio

Indudablemente no basta reconocer solamente las zonas de obstrucción. El problema, como ya se ha dicho, es un problema de evolución, o para emplear un término más activo, es un problema de aprendizaje. ¿Qué puede hacerse para suprimir las zonas de obstrucción, pero en forma positiva, al elaborar nuevas reglas?

Esas acciones positivas son naturalmente más contingentes y dependientes de las características culturales y de organización de la sociedad respectiva. Pero de todos modos pueden formularse algunas reglas generales que deberían seguirse.

Es necesario, sobre todo, que el objetivo de estas acciones no sea lograr la aceptación de un modelo racional perfectamente elaborado, sino por el contrario, ofrecer a los interesados oportunidades de aprendizaje en el campo de la organización, la cultura y el intelecto. Este aprendizaje que se intenta estimular debe concebirse como un aprendizaje colectivo y no como la suma de aprendizajes individuales. No debe tenerse como meta el comportamiento individual sino el conjunto de vínculos humanos, las reglas y las prácticas de los múltiples juegos sociales que constituyen una organización.

¿Qué puede y debe aprender un grupo, un conjunto humano en esta perspectiva? Yo estimo que pueden adquirir dos tipos de capacidades que en último término son muy complementarias: la capacidad colectiva de aceptar los hechos y la capacidad colectiva de negociar abiertamente el aporte de cada uno a partir de una medición de su esfuerzo?

/Para lograr

Para lograr estimular este tipo de aprendizaje y tener éxito en esta tarea es indispensable disponer de conocimientos realmente pertinentes sobre el estado de los sistemas y sobre sus posibilidades de evolución. Pues el elemento más importante de una política constructiva de esta índole es en efecto la elección de los casos en que sean mayores las posibilidades de éxito y los efectos del entrenamiento. Ahora bien, esos conocimientos son actualmente muy limitados, en la mayoría de las administraciones. Debería entonces realizarse un inmenso esfuerzo para perfeccionar especialmente la aplicación de las ciencias humanas.

Habría por último que considerar en forma más general todos estos esfuerzos como elementos de una política de inversiones institucionales y considerar que esas inversiones son en último término aun más importantes que las inversiones técnicas. Dicho de otro modo, la reforma de los organismos administrativos como instituciones a las que habría que tornar flexibles, adaptables, capaces de aprender y capaces de transformarse a si mismas debería constituir el objetivo profundo que por si solo permitiría, al aumentar la capacidad administrativa, acelerar las posibilidades de desarrollo.

En especial debe considerarse la posibilidad de realizar inversiones en los siguientes campos:

a) Las comunicaciones

Una administración eficaz dentro de una sociedad que cambia a ritmo acelerado constituye ante todo un sistema de comunicaciones. Las teorías de la motivación en que se basa la acción administrativa en los países en vías de desarrollo han sido completamente dejadas de lado en los países más avanzados como consecuencia de los trabajos de psicología social y de sociología. Es muy fácil declarar que sólo los métodos de restricción y de movilización ideológica son eficaces con los países que tienen que superar un retraso muy grande. La inclinación natural de la "intelligentsia" de las cuales forman parte los dirigentes los empuja en ese sentido, pero ceder a esa inclinación significa en último término un enorme desperdicio burocrático. Una acción llevada adelante teniendo en cuenta las experiencias

/de acción

de acción y de investigación sobre medios de comunicación, adaptados a los problemas prácticos y con el fin de romper el monopolio que ejercen burócratas y personalidades sobre estas comunicaciones, podría constituir, en cualquier régimen una de las inversiones más útiles.

b) Los cuerpos intermediarios

El desarrollo se hace en general contra los cuerpos tradicionales que hacen de intermediarios, que tienden a transformarse en el refugio del conservantismo. Pero al suprimirlos se suele romper una serie de circuitos de comunicaciones informales, indispensables para la buena regulación, y se ponen en marcha procesos burocráticos que involucran apatía, limitación e insurrección esporádica. Las posibilidades de transformación y de reconversión del cuerpo de intermediarios pueden constituir otro elemento decisivo en el perfeccionamiento de la capacidad administrativa.

c) El compromiso y la participación

En una sociedad aún tradicional, sólo es posible que los individuos se comprometan cuando lo hacen totalmente y se alienan (tanto para los individuos y las organizaciones). ¿Cómo pueden los individuos procedentes de sociedades o de medios de aquellas sociedades que siguen estando sometidas a esas tradiciones acceder a una participación a la vez activa y limitada, a un compromiso serio y eficaz pero temporal; cómo pueden someterse a la competencia sin sentirse paralizados por temor al riesgo? Sólo una acción basada en la experiencia en esa esfera podría, al permitir comprender mejor las vías de aculturación en esa esfera clave, abrir nuevas perspectivas sobre la estrategia del cambio.

d) La transformación del papel de los dirigentes

El problema de la dirección y la orientación del desarrollo suele considerarse excesivamente en función de elementos opuestos a la acción racional y al determinismo de clase. La capacidad de los dirigentes para comprender y calcular en la perspectiva de una racionalidad distinta que la racionalidad mecanista del siglo XIX quizá sea finalmente un elemento más decisivo del progreso. Probablemente en esa esfera podría ser más importante la ayuda de los países más avanzados. Ciertamente esos países obtienen esos resultados sólo de manera muy empírica y para poder lograrlos

/deben pagar

deben pagar un precio muy elevado. Pero no sería imposible usar métodos más expeditos. La toma de conciencia que comienza a producirse a través del avance de los métodos que ayudan a tomar decisiones podría ser de gran ayuda si es compensada por un conocimiento sociológico suficiente. Su utilización en un país en vías de desarrollo permitiría sortear a la vez los escollos burocráticos de la planificación muy restrictiva, y la anarquía, la lentitud y la injusticia que supone la aplicación de la economía de mercado en conjuntos dominados por los círculos viciosos del subdesarrollo.

