

Discusiones sobre administración pública y política

MARIO MARTÍNEZ SILVA

El crecimiento de las funciones administrativas del gobierno moderno, hizo necesaria la formación de un nuevo campo de estudio y de ejercicio profesional, separado de la ciencia política que, anteriormente fue la única disciplina encargada del proceso gubernamental.

Sin embargo, como ambas se refieren a un mismo objeto, la delimitación de los campos de cada una de ellas ha tropezado con serias dificultades, no obstante la utilización de diversos criterios. En el pasado, la administración pública se consideró separada por completo de la política y, consecuentemente, se acentuó el carácter instrumental de la disciplina, con la introducción de postulados y técnicas derivados de la "administración científica". En la práctica, se dio por supuesta la neutralidad política de los administradores públicos y se realizaron reformas fundamentalmente de carácter técnico para mejorar la eficiencia de las operaciones gubernamentales. Pero a pesar de que estas reformas administrativas fueron exitosas en las naciones occidentales altamente desarrolladas, no tuvieron el mismo éxito en los países subdesarrollados. Fue necesaria, entonces, la revisión de la teoría y práctica administrativa y el redescubrimiento de la importancia de las relaciones entre la política y la administración pública.

Actualmente se reconoce que la administración pública es una disciplina académica, pero también es un campo de ejercicio y un área de práctica profesional, y que su campo no puede definirse fuera del ámbito del sistema político en su conjunto, pues la bifurcación tradicional del gobierno en política y administración es más de naturaleza analítica que una separación real.

En el presente trabajo se pretende plantear el problema de la distinción entre política y administración, los rasgos del sistema

político y el pensamiento de algunos autores sobre las relaciones entre este sistema y la administración pública.

I. LA DICOTOMÍA POLÍTICA-ADMINISTRACIÓN

La separación entre la política y la administración como campos distintos de estudio, inició una de las corrientes más importantes del pensamiento administrativo y una larga discusión que aún no termina. Esta división establecida a finales del siglo pasado, lleva implícitos ciertos supuestos acerca de la ciencia, el gobierno y la naturaleza y propósitos de la administración general y de la administración pública en particular. Por ejemplo:

- i. Que los fines del gobierno se encuentran en los fines del pueblo al que éste sirve y que siempre existe congruencia entre ambos;
- ii. Que el proceso gubernamental puede dividirse en dos fases: la decisión de la política y la ejecución de la misma;
- iii. Que los valores y procesos democráticos se aplican a la primera fase y no tienen relevancia directa para la segunda.

Por lo tanto, si los objetivos del gobierno coincidían con los fines de los ciudadanos y la decisión de la política era un acto pre-administrativo, la administración pública se encontraba libre de valores, fuera de la política y del proceso democrático. En consecuencia, el problema fundamental era que la ejecución de la política se llevara a cabo con la mayor eficiencia. Lógicamente el lograr esta eficiencia se podía llevar a cabo por dos medios fundamentales: a través de la selección del personal público con base en su capacidad para ejecutar la política y no en su militancia partidaria, esto es, la profesionalización del personal para que la ejecución se realizara con la mayor eficiencia posible, y la búsqueda de principios científicos para constituir una disciplina cuyo único valor fundamental fuera la eficiencia.¹

Ejemplos de estas concepciones pueden encontrarse en los autores más destacados de la teoría de la administración pública. Así,

¹ Waldo, Dwight. "Comparative Public Administration. Prologue, Performance and Methods", en Le Breton, Preston P. *Comparative Administrative Theory*, Seattle, University of Washington Press, 1968, pp. 93 y 94.

según Woodrow Wilson, iniciador de esta corriente: “La administración pública se halla fuera de la esfera propia de la política. Las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas. Aun cuando sea la política la que fije las tareas para la administración, ésta no debe aceptar que maneje sus oficinas . . . La política es, pues, del dominio especial del estadista y la administración lo es del funcionario técnico . . . Una clara visión de la diferencia entre los dominios de la ley constitucional y los de la función administrativa, no debe dejar lugar a errores. La administración pública es la ejecución detallada y sistemática del derecho público. Cada aplicación especial, particular, de la ley general, es un acto de administración . . . las leyes generales con arreglo a las cuales deben hacerse todas esas cosas es también evidente que se hallan fuera y por encima de la administración.”²

De la misma manera, para Leonard D. White, “la administración pública consiste en todas las operaciones que tienen por objeto la realización o la observancia forzosa de la política del Estado”. De este modo, “un sistema de administración pública es el compuesto de todas las leyes, reglamentos, prácticas, relaciones, códigos y costumbres que prevalecen en un momento y una jurisdicción para la realización o ejecución de la política del Estado”.³

Dentro de esta misma corriente, Pfiffner y Presthus conciben a la administración pública como “la coordinación de los esfuerzos individuales y de grupo para llevar a cabo la política pública. Se ocupa principalmente del trabajo rutinario del gobierno. . .” “Es un proceso . . . que comprende innumerables destrezas y la utilización de técnicas que ordenan los esfuerzos de un gran número de gente.”⁴

La separación entre política y administración como objetos de disciplinas diferentes originó diversos problemas todavía no dilucidados. Problemas de delimitación del campo de la ciencia política y de la administración pública.

Por una parte, para establecer la dicotomía política-administración era necesaria la adopción de una definición precisa que permitiera distinguir los aspectos políticos de los administrativos

² Wilson, Woodrow. “Estudio de la administración”, en Waldo Dwight, *Administración pública*, México, Editorial F. Trillas, S. A., 1967, pp. 91 y 92.

³ White, Leonard D. *Administración pública*, México, Compañía General de Ediciones, S. A., 1964, pp. 1 y 2.

⁴ Pfiffner and Presthus. *Public administration*, New York, The Ronald Press Company, 5a. Ed., 1967, pp. 7 y 8.

en una situación concreta, es decir, en dónde termina la política y en dónde empieza la administración, cuál es su contenido y cuáles sus fronteras.

Con frecuencia, la dificultad de diferenciar la política de la administración de manera aplicable a la realidad, determinó que se identificara a la administración pública con la rama ejecutiva del gobierno. Sin embargo, como la realidad rechazaba esta delimitación amplia y restringida a la vez del campo de la administración pública, esta identificación se ha mantenido con cierta conciencia de su relatividad.

Así, para Luther Gulick “la administración pública es aquella parte de la ciencia de la administración que se entiende con el gobierno, especialmente con la rama ejecutiva del mismo, que es la encargada de llevar a cabo el trabajo del gobierno, aunque desde luego, existen también problemas administrativos en relación con las ramas legislativa y judicial”⁵

Conforme a Gladden, “en un Estado moderno cada una de las ramas del gobierno necesita de una organización administrativa y de un cuerpo de administradores que las asistan en el desarrollo de sus legítimas tareas, pero el principal asiento de la administración es el ejecutivo, mucho de cuyo trabajo es en forma administrativa”⁶ Esto deja fuera “el arte de la toma de decisiones, de la legislación y de la adjudicación, que pertenecen a una esfera más amplia de política y de gobierno, de la cual la administración pública no es sino un sector”.⁷

Simon, Smithburg y Thompson aceptan esta misma concepción del campo de la administración pública; no obstante, reconocen que la “selección de la esfera de problemas es arbitraria, determinada en parte por una división académica tradicional de especialidades y en parte por la necesidad de limitar nuestra atención a un área que pueda dominarse en un periodo de tiempo relativamente limitado, pero también en parte porque hay ciertos problemas y métodos en los organismos gubernamentales que difieren de los que afectan a otras organizaciones”⁸

⁵ Gulick, Luther. “Notas sobre la teoría de la organización”, en varios, *Ensayos sobre la ciencia de la administración*, Costa Rica, ESAPAC, 1962, p. 193.

⁶ Gladden, E. N. *Approach to Public Administration*, London, Staples Press, 1966, p. 14.

⁷ Gladden, E. N. *An Introduction to Public Administration*, London, Staples Press, 1966, p. 12.

⁸ Simon, Smithburg y Thompson. *Administración pública*, México, Editorial Letras, S. A., 1968, p. 5.

Por otro lado, la separación entre la política y la administración —dado que esta última se refería a ejecutar la política de la manera más eficiente—, planteó la necesidad de que la administración pública uniera sus esfuerzos a la “administración científica” en la búsqueda de “ciertos principios generales y en determinada filosofía, que pueden aplicarse de distintas maneras...”⁹ pues si el proceso era el mismo en un organismo público o privado debía existir una ciencia de la administración que se encargara del estudio de este proceso único.

De este modo, para Henry Fayol “el significado que le ha dado a la palabra administración, significado que hoy en día es el más aceptado, amplía considerablemente el campo de la ciencia administrativa. Abraza no sólo al servicio público, sino a toda clase de empresas, para toda clase de fines y propósitos”.¹⁰

En el mismo sentido, de acuerdo con Lyndall F. Urwick: ... “Una vez que los políticos han decidido qué hay que hacer, una vez que tienen determinados propósitos y vastas políticas, el proceso de administración, es muy aproximadamente comparable con la administración de negocios.”¹¹

De igual manera según Edward H. Litchfield: “Hay evidencia abundante para demostrar nuestra convicción no expresada de que existe mucho en común en administración... Los conceptos emergentes de relaciones humanas, comunicación o investigación de operaciones, son tan aplicables a un hospital como a un banco. El constante movimiento de personal ejecutivo de las empresas al gobierno, de las fuerzas militares a los grandes negocios, del gobierno y de los negocios a la educación, es un testimonio que refuerza nuestra convicción de que el conocimiento y las habilidades son transferibles de uno a otro campo, en virtud de la universalidad esencial del proceso administrativo en sí mismo.”¹²

A pesar de esta similitud del proceso, la mayor parte de los autores, si no todos, consideraron que la administración pública era diferente a la administración de empresas, pero ambas consti-

⁹ Taylor, Frederick W. *Principios de la administración científica*, México, Herrero Hermanos, 1961, p. 34.

¹⁰ Fayol, Henry. *La teoría administrativa en el Estado*, en varios, *Op. cit.*, p. 103.

¹¹ Urwick, L. F. *The Pattern of Management*, London, Sir Isaac Pitman and Sons. Ltd., 1965, p. 61.

¹² Litchfield, Edward H. “Notes on a General Theory of Administration”, en Reagan, Michael D., *The Administration of Public Policy*, U.S.A., Scott, Foresman and Company, 1969, p. 5.

tuían especies de una disciplina más general: la ciencia de la administración. Esta definición de la administración pública como “especie perteneciente al género administración”, originó el problema de establecer diferencias entre las dos, que se pretendió resolver con base en algunas características de la primera derivadas de su contexto político. De este modo, para los Dimock la administración pública “es una subdivisión de la administración general que abarca un terreno más amplio; pero la administración pública se caracteriza porque se ocupa de los fines del Estado, la voluntad soberana, los intereses públicos y del derecho, que es el elemento coercitivo de la sociedad”.¹³

En forma más específica, Paul Appleby¹⁴ señaló que “en términos amplios la función y actitud gubernamental tienen por lo menos tres aspectos complementarios que hacen diferente al gobierno de otras instituciones y actividades: la amplitud del campo, impacto y consideración; la responsabilidad pública; el carácter político”.

En este mismo sentido, la mayor parte de los autores de esta corriente consideraron como características de la administración pública sus condiciones de monopolio, sus objetivos eminentemente sociales, su carácter de anonimidad, responsabilidad pública, igualdad en el trato, etcétera. No obstante estas diferencias, según Félix A. Nigro, no es posible separar con precisión la administración pública de la privada: “El elemento peculiar en la administración pública es que todo lo que realiza una agencia gubernamental es un asunto del público. A pesar de que los oficiales de una compañía privada también tienen importantes contactos con el público, ellos no operan dentro de una pecera de carpas doradas . . . El gobierno es también diferente, porque ninguna compañía privada puede igualar el tamaño y diversidad de sus actividades . . . (pero) actualmente, mucha de la labor de la administración pública se cumple con la colaboración de numerosos grupos e individuos privados. Una estricta separación entre la administración pública y la privada no existe.”¹⁵

Considerar a la administración pública como la ejecución de la política, pero aislada de la misma, identificarla con la rama eje-

¹³ Dimock y Dimock. *Administración pública*, México, UTEHA, 1967, p. 12.

¹⁴ Appleby, Paul. “Government is Different”, en Reagan, *Op. cit.*, p. 3.

¹⁵ Nigro, Félix A. “What is Public Administration: Nature and Scope of The Field” en Reagan, *Op. cit.*, pp. 7 y 8.

cutiva del gobierno y pretender establecer diferencias con la administración privada basadas en el contexto político, sólo puede generar discusiones interminables y, de hecho, no conduce a una definición precisa del carácter y campo de la administración pública. Hay nuevos problemas de difícil solución que se plantean, por ejemplo:

Si se define a la administración como la ejecución de la política gubernamental, no se llega a diferenciar la actividad administrativa de otros procesos del gobierno. En todo caso “la realización de la política pública, de los objetivos del Estado, es tarea que en realidad comparten los ciudadanos, los partidos políticos, las asociaciones, los parlamentos, los tribunales, los órganos de opinión pública, los grupos de intereses económicos, los funcionarios de la rama ejecutiva y otros agentes”.¹⁶ “Definiciones semejantes no permiten, por lo tanto, fijar el centro del campo, la médula de la materia a la que debe concederse una atención primordial. El campo de la administración pública queda entonces con una base imprecisa y vacilante . . .”¹⁷

Identificar a la administración pública con la rama ejecutiva del gobierno “puede corresponder a un interés de orden práctico, pero no puede suministrar una base adecuada para un campo riguroso de investigación”.¹⁸ Asimismo, “sustraer al poder ejecutivo de lo político, sin proceder a una nueva conceptualización de esto último, y considerarlo como el dominio específico de la administración pública, es algo que habrá de explicarse por otras razones que las lógicas o intelectuales”.¹⁹ Para Muñoz Amato esta concepción es peligrosa, porque “suele ir acompañada por un descuido alarmante de las ramas legislativa y judicial”,²⁰ y “supone una nítida separación de poderes y de funciones”.

Pretender distinguir a la administración pública de la privada, con base en las características públicas de la primera, hace necesaria la difícil tarea de definir el significado de lo público y, en el mejor de los casos, este concepto será siempre relativo conforme a las

¹⁶ Muñoz Amato, Pedro. *Introducción a la administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 3a. Ed., 1963, p. 20.

¹⁷ Landau, Martin. “El concepto de la toma de decisiones en el campo de la administración pública”, en Mailick y Van Ness, *La conducta administrativa*, Buenos Aires, Editorial Hobbs Sudamericana, S. A., 1966, p. 21.

¹⁸ *Ibid.*, p. 24.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Muñoz Amato. *Op. cit.*, p. 22.

características de la sociedad y de la cultura de los diversos países. Por otra parte, una vez definido el contenido y la extensión de lo público, no se resuelve el problema de la distinción entre la función administrativa del gobierno y el resto de las funciones públicas.

En consecuencia, es necesario considerar otros criterios que, sin identificar a la administración pública con la política —pues se transferiría este objeto de estudio a la ciencia política—, proporcionen conceptos que permitan su delimitación dentro del proceso político, ya que “la línea fronteriza entre la política y la administración no está claramente dibujada. Los políticos están involucrados en la administración como ministros, como miembros de legislaturas, como representantes de grupos de presión. Los oficiales públicos están implicados en la política como elaboradores de la legislación, como individuos que trabajan con ministros, como miembros de asociaciones sindicales del servicio civil que actúan como grupos profesionales de presión”.²¹ “Administración pública es hacer política. Es hacer política en un terreno en el cual contienden fuerzas poderosas, fuerzas engendradas en y por la sociedad. Es un hacer política que también está sujeto a otras distintas determinantes de la política. Administración pública es uno entre cierto número de procesos políticos fundamentales por medio de los cuales el pueblo conquista, logra y controla el proceso de gobernar.”²²

“La política puede considerarse, en efecto, como la suma de aquellos procesos sociales en base a los cuales las necesidades, instancias, deseos, nuevos ideales de toda o parte de la colectividad, se forman, se discuten, se deciden o se transmiten a la administración pública para la acción de competencia de esta última. Sus fines, sus objetivos implícitos, quedan, por tanto, en la esfera de intereses de la administración pública... Sin embargo, no sería exacto considerar a la administración exclusivamente como el producto final de estos procedimientos políticos... la administración es parte integrante de muchos procedimientos de naturaleza política; en ocasiones resulta implicada anticipadamente en éstos; otras veces se encuentra comprometida sin un preordenado designio.”²³

El problema de la separación del campo de la administración pública de la política, no puede resolverse si no se distinguen cla-

²¹ Chapman, Brian. *The Profession of Government*, London, Unwin University Books, 3a. Ed., 1966, p. 273.

²² Appleby, Paul H. “Administración pública y democracia”, en Martin, Roscoe C. *Administración pública*, México, Herrero Hnos. S. A., 1967, p. 408.

²³ Mosher, F. C. y Cimmino, S. *Ciencia de la administración*, Madrid. Ediciones, Rialp, S. A. 1961, p. 133.

ramente las estructuras gubernamentales de las funciones del gobierno. El poder ejecutivo es una estructura mientras que la administración pública es una función. Esto es, la administración pública constituye un área en la que se enfoca una serie particular de fenómenos, área cambiante, artificial y que no corresponde a las categorías concretas del mundo real. De este modo, se trabaja con tipos concretos cuya categoría principal es el poder ejecutivo, dividido por unos y otros en un sector instrumental interno —administrativo—, y un sector externo considerado como político. Quienes consideran a la administración diferente de la política se refieren al primer sector, mientras quienes relacionan a la política con la administración comprenden las dos divisiones. Esto es, las categorías ortodoxas se han conservado y únicamente se ha repudiado la idea de la separación empírica, que equipara a la administración con determinado poder o institución.²⁴

Un esfuerzo para romper la identidad entre órgano y función y definir con otros criterios el campo de la administración pública, lo constituye el pensamiento de Herbert A. Simon y de Fred W. Riggs, quienes establecen la distinción entre política y administración, con base en el tipo de premisas en que se basa una decisión. Para Simon, “la tarea de decidir se extiende a la organización administrativa total, lo mismo que la tarea de hacer; en realidad, se encuentra íntimamente ligada con esta última . . . cada decisión comprende la selección de una meta y un comportamiento relacionado con la misma; esta meta puede, a su vez, ser un medio para una finalidad algo más lejana, y así hasta que se llega a un objetivo relativamente último”. La decisión constituye una selección entre premisas clasificables en fácticas y éticas. Las primeras son “afirmaciones acerca del mundo que podemos ver y su manera de operar”, las segundas “únicamente son validadas por el principio de autoridad . . .” “Si se desea conservar los vocablos política y administración, es preferible aplicarlos a una división de funciones decisorias que sigan las líneas sugeridas. Tal división, aunque no idéntica a la separación de valor y hecho, dependería claramente de esta distinción.”²⁵

Para Fred W. Riggs, la distinción entre política y administración puede realizarse de la manera siguiente:

²⁴ Lapdau. *Op. cit.*, pp. 29 y 30.

²⁵ Simon, Herbert A. *El comportamiento administrativo*, Madrid, Aguilar, 1962, pp. 3, 6, 44, 55, 57.

En primer lugar “debemos identificar qué significa una función administrativa en términos de aspectos analíticos de una estructura de acción, no de un sistema concreto. Pensemos en las funciones administrativas en el contexto de la conducta de un grupo organizado, ya sea informal o formalmente. Lo esencial es que ese grupo sea tan organizado como para reconocer las decisiones hechas por la colectividad como autoritarias, como normativamente obligatorias en sí mismas. Las decisiones pueden referirse sólo a una clase limitada de valores”.

El Estado es también una organización conforme esta definición. Sus normas cubren un campo más amplio. Llamemos cualquier organización que tome decisiones en nombre de sus miembros unidad de decisión... Teniendo en mente las múltiples diferencias que distinguen una organización de otra, podemos, sin embargo, ofrecer algunas generalizaciones acerca de todas las unidades de decisión. En la medida que ellas tienen normas que son consideradas como obligatorias, necesitan de procesos de toma de decisión por los cuales tales normas son adoptadas, aplicadas y modificadas... Las decisiones no tienen en cuenta toda la conducta. Mucha de la conducta es habitual o rutinaria... La innovación ocurre cuando alguien se sale de un patrón de acción establecido. Cuando tal innovación sigue a una selección consciente entre alternativas, hablamos de decisión...

Las funciones política y administrativa se refieren a algunas características analíticas de la toma de decisiones organizadas. Tales decisiones ocurren en dos etapas: la primera, la selección de una norma, valor u objetivo; la segunda, la acción o medios requeridos para implementarla. Una determinada unidad de decisión no necesita estar predominantemente orientada hacia la selección de normas o utilización de medios. En un grupo simple cada miembro participa por igual en la formulación e implantación de normas. Podemos distinguir todavía un aspecto político y otro administrativo en cada decisión del grupo. La selección de valores competitivos involucrados en la determinación de un objetivo puede llamarse el aspecto político; la invocación de medios requeridos para implementar los objetivos seleccionados constituye el aspecto administrativo. Desde luego, no corresponden etapas o procedimientos concretos a estas dos etapas. Por el contrario, una decisión puede implicar simultáneamente actos políticos y administrativos; sin embargo, un aspecto puede predominar sobre el otro.

Si una decisión es vista contextualmente, en términos de las responsabilidades, y está diseñada para cumplirse, es entendida administrativamente. Pero si la misma decisión es enfocada intrínsecamente, en términos de los valores seleccionados que implica, es concebida políticamente. Suponiendo que todas las decisiones son parcialmente administrativas, creo que el contexto de la decisión incluye siempre algunas normas prescritas, las cuales son dadas como parámetros por quienes toman las decisiones. Pero aun la decisión circunscrita con la mayor rigidez involucra en alguna medida una selección entre valores competitivos, la cual, desde el punto de vista de los

actores, tiene relación íntima con todas las alternativas que satisfacen igualmente bien los objetivos definidos contextualmente.

Por consiguiente, en la medida en que cualquier decisión está orientada hacia la implementación de un objetivo contextualmente prescrito, involucra un ejercicio de responsabilidad. En la medida que está dirigida hacia una selección de valores, involucra un ejercicio de poder. El aspecto administrativo de una decisión, entonces, implica responsabilidad hacia las normas prescritas; el aspecto político se origina en la lucha por el poder dentro de la unidad de decisión. Las decisiones como eventos concretos, ciertamente reflejan más que el ejercicio del poder y de la responsabilidad.²⁶

Si se considera al gobierno como un sistema total, las categorías estructurales y funcionales presuponen una estructura del sistema, formada por estructuras componentes y por sus relaciones relevantes entre sí y con las operaciones del mismo, esto es, sus funciones. Dentro de estas últimas se distinguen con claridad la administración y la política. Sin embargo, es necesario resaltar que las funciones son distintivamente diferentes y analíticamente separadas; en cambio, las estructuras que desarrollan estas funciones nunca son separadas ni distintas, aunque en las sociedades diferenciadas algunas estructuras realizan predominantemente una sola función.

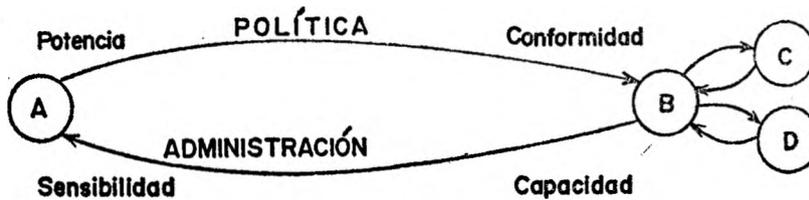
Intrínsecamente ninguna acción —y hay que recordar que las estructuras se definen en términos de acción—, puede caracterizarse en los términos de una categoría funcional, es decir, las acciones como tales no son ni políticas ni administrativas. Es la relación entre las estructuras lo que determina su carácter en uno u otro sentido. Si una estructura prescribe normas que son aceptadas por otra como premisas de acción, la primera desarrolla una función política con respecto a la segunda y la segunda una función administrativa en relación a la primera. En este conjunto de relaciones, las funciones políticas y administrativas están inseparablemente entrelazadas, pero son distintas. Pero si la segunda estructura en el proceso de implementar las normas prescritas por la primera, formulara normas instrumentales que a su vez determinarían la conducta de una tercera, esta segunda estructura realizaría funciones políticas y administrativas simultáneamente. En consecuencia, la actividad de cualquier unidad no es política o administrativa en sí misma, sino que sólo puede ser caracterizada funcionalmente en relación a otras estructuras. La separación entre política y ad-

²⁶ Riggs, Fred W. "Administrative Development: An Elusive Concept", en Montgomery and Siffin. *Approaches to Development: Politics, Administration and Change*, New York. McGraw-Hill, Inc., 1966, pp. 227, 228, 229.

ministración es imposible estructuralmente, en términos de acción o proceso, pero factible funcionalmente, en términos de relaciones, de aspectos de un sistema relevante de interacciones en cualquier sistema político.

El campo de la administración pública sólo es concebible en el contexto en el cual se considera cómo la función política se ejerce y recíprocamente, la política puede entenderse únicamente si se conoce cómo se implementan las decisiones gubernamentales. “En este sentido, el esfuerzo por desprender el estudio de la política de la administración, o de la administración de la política, es similar a pretender separar un hombre de su sombra o tronar los dedos con un solo dedo.”

Si se analizaran las relaciones entre estructuras conforme a las funciones política y administrativa, se tendría el esquema siguiente:



La línea superior simboliza una función política, una salida de A que se convierte en la entrada de B. La salida es la prescripción autoritaria de normas que pretenden servir de premisas a la acción de B. La entrada es la internalización de esas normas por B. El grado en que la salida tiene fuerza es la *potencia* política. El grado en que se internaliza la entrada es la *conformidad* política. Ambas son afectadas, en mucho, por su relación de retroalimentación, que representa la función administrativa: la salida de B representa la extensión con la cual B puede cumplir efectivamente lo prescrito por A, ya que por razones diversas B, a pesar de aceptar completamente estas premisas, posiblemente no pueda implementarlas. La entrada a A representa el grado en que A adquiere conciencia de lo ejecutado por B y de los obstáculos a la implementación de sus propias prescripciones; esta entrada modifica las prescripciones de A, para proporcionar mayores recursos o hacer que B cumpla sus mandatos de manera más efectiva. La salida de B es la *capacidad* administrativa, mientras la entrada A es la *sensibilidad* administrativa. Estas mismas relaciones pueden

tener lugar entre B, C y D; asimismo, las relaciones entre A, B, C, y D, pueden ser simétricamente funciones políticas y administrativas.

Estas mismas funciones tienen lugar dentro de una misma estructura, si se consideran las relaciones que existen entre las subestructuras, y así, hasta llegar al rol, unidad de toda estructura. Esto hace posible considerar a las estructuras en sí mismas o en su relación con otras; o bien, a las subestructuras en relación con otras subestructuras dentro de la misma estructura.²⁷

II. RELACIONES ENTRE SISTEMA POLÍTICO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

a) *El ámbito de lo político: El sistema político*

La vida en sociedad proporciona al hombre un medio de satisfacer sus deseos y necesidades más eficientemente. A través de la asignación de tareas específicas a los individuos que han desarrollado las habilidades suficientes para desempeñarlas; y del trabajo en grupo, el hombre ha sido capaz de realizaciones que en forma aislada no podría haber obtenido o, al menos, no con la misma eficacia.

Una vez que los hombres comienzan a tratar entre sí, que se convierten en grupos, en asociaciones, en sociedad, no pueden permanecer sin una dirección que los conduzca a la satisfacción de sus valores e intereses individuales. Esta dirección del grupo, de la asociación, de la sociedad, origina conflictos sobre las metas que han de adoptarse y sobre la forma en que las mismas han de conseguirse. A pesar de que los conflictos pueden ser solucionados por la violencia, en toda sociedad existen canales y procedimientos reconocidos que regulan las actividades de los individuos, concilian sus desacuerdos y mantienen a la sociedad integrada.

El propósito de estos canales y procedimientos no consiste en eliminar los conflictos, sino mantenerlos dentro del nivel adecuado para que los hombres puedan coexistir pacíficamente e integrar la sociedad, no obstante sus diferencias. Estos medios de regulación

²⁷ Riggs, Fred W. "Professionalism, Political Science, and the Scope of Public Administration", en Charlesworth, James C., *Theory and Practice of Public Administration: Scope, Objectives and Methods*, Philadelphia, The American Academy of Political and Social Science, 1968, pp. 39, 41, 51, 52, 53, 54.

social pueden tener diversas características y contenido, desde la religión o la moral, hasta la política.²⁸

Sin embargo, “la conducta humana en su totalidad es demasiado compleja y sorprendente para que pueda, como tal, ser percibida o estudiada. Desde el punto de vista de la observación pura, si ésta fuera viable, todo lo que podríamos ver sería una confusa masa, un complejo e indiferenciado fluir de actividades. A menos que se construyan categorías, tipos y formas, resulta dudoso que se llegue a discriminar alguna cosa. Sin esas categorías sería prácticamente imposible distinguir una conducta de otra, un objeto de otro. Por lo tanto, ciertos aspectos particulares de la conducta tienen que abstraerse del conjunto si se quiere captar algún sentido. Esta diferenciación por abstracción nos permite agrupar y clasificar ciertas actividades para otorgarles un sentido e imponer así en cierta medida un orden”.²⁹

En la realidad concreta lo que se conoce como vida política no se encuentra relacionada de manera íntima e importante. Algunas actividades están unidas en forma más estrecha con ella que otras. Obviamente, todas forman parte de todo el proceso social y, en consecuencia, son también parte de otros sistemas analíticos, además del político. Sin embargo, es necesario aislar el grupo de relaciones que componen el sistema político, buscar un elemento de unidad, sin el cual no puede construirse un sistema.³⁰

La vida política se refiere a toda actividad que influye de manera importante en el tipo de medida autoritaria que adopta una sociedad y la forma en que la pone en práctica. Todas las actividades derivan sus relaciones o pertenencia al sistema del hecho de que todas, en mayor o menor medida, influyen en la manera en que las decisiones autoritarias son formuladas y ejecutadas por una sociedad.³¹ En este sentido, “la política es única en ser el proceso único a través del cual se toman decisiones autoritarias que son aplicables a toda una sociedad y se hacen cumplir legítimamente por medio de sanciones”.³²

En consecuencia, el sistema político comprende todos los pa-

²⁸ Rasmussen, Jorgen. *The Process of Politics. A Comparative Approach*, New York, Atherton Press, Inc., 1969, pp. 1, 2.

²⁹ Landau. *Op. cit.*, p. 15.

³⁰ Easton, David. *Política moderna*, México, Ed. Letras, S. A., 1968, pp. 100, 103.

³¹ Easton, David. “An Approach to the Analysis of Political Systems”, reprinted from *World Politics*, vol. ix, April, 1957, Princeton University, p. 384.

³² Rasmussen. *Op. cit.*, p. 2.

trones de interacción relevantes a la formulación de decisiones políticas; su unidad es el rol ocupado por un individuo o grupo. Es un sistema porque es un conjunto de roles o estructuras de roles interactuantes, y es político porque puede hacer uso de la compulsión física.³³ La utilización o posibilidad de ejercer la compulsión física lo distingue de otros sistemas sociales, aunque esto no significa que deje de ser importante la legitimidad, ya que “la fuerza legítima es el hilo que corre a través de las entradas y salidas del sistema político, dándole su calidad y carácter especial y su coherencia como sistema”,³⁴ pues ambas se relacionan de alguna manera con el empleo de la compulsión legítima.

Todos los sistemas políticos, sean democráticos o dictatoriales, modernos o primitivos, sirven al mismo propósito básico: determinar autoritariamente cómo utilizar los recursos de la sociedad.³⁵

Como todo sistema social, un sistema político está integrado estructuralmente por unidades y sus relaciones. Dado que cada sistema político es una colectividad, sus unidades son siempre miembros, ya sea individuos que ocupan roles, o subcolectividades en sí mismas reducibles a roles individuales.³⁶ Cualquier sistema político involucra estructuras y roles políticos desarrollados por actores, patrones de interacción entre los actores —individuales o colectivos—, y un proceso político. Es esencialmente una serie continua de patrones de interacción entre actores políticos, en el cual los líderes aseguran el apoyo que requieren y hacen aceptar restricciones a sus seguidores, mientras los seguidores obtienen dirección y decisiones y proporcionan el apoyo necesario; todo esto dentro de una cultura política, es decir, dentro de orientaciones específicas, actitudes hacia el sistema o sus partes y al propio rol que se desempeña en el sistema. La cultura política es la distribución particular de patrones de orientación hacia los objetos políticos, que implica elementos tanto cognoscitivos como afectivos. El funcionamiento de las estructuras políticas sólo puede comprenderse completamente, den-

³³ Wiseman, H. V. *Political Systems. Some Sociological Approaches*, New York, Frederick A. Praeger, 3a. Ed., 1967, p. 101.

³⁴ Almond and Coleman. *The Politics of the Developing Areas*, New Jersey, Princeton University Press, 1960, p. 7.

³⁵ Rasmussen. *Op. cit.*, p. 11.

³⁶ Parsons, Talcott. “The Political Aspect of Social Structure and Process”, en Easton, David, *Varieties of Political Theory*, New Jersey, Prentice-Hall, Inc., 1966, p. 75.

tro de este conjunto de valores y actitudes, de orientaciones hacia la política.³⁷

El sistema político se encuentra en todas las sociedades independientes en las cuales desarrolla funciones de integración y adaptación a través del empleo o la posibilidad de uso, de la compulsión física en algún grado legítima.

Las principales propiedades del sistema político son: *comprensividad*, *interdependencia* y existencia de *fronteras*.

La *comprensividad* significa que el sistema político incluye todas las interacciones que afectan la utilización o intención de uso de la coerción física. No sólo las estructuras formalizadas, sino todas las estructuras en sus aspectos políticos: burocracia, ejecutivos, partidos, grupos de presión, castas, linajes, etcétera.

La *interdependencia* se refiere a que el cambio en un subconjunto de interacciones produce modificaciones en todos los subconjuntos. De este modo, el surgimiento de los grupos de presión en el presente siglo ha producido cambios en el sistema de partidos y el proceso administrativo y legislativo; los cambios en los medios de comunicación han transformado el proceso electoral, las características de los partidos, etcétera.

En todo sistema político existen *fronteras*. El tipo de estructuras que quedan dentro de las fronteras es de suma importancia para el funcionamiento del sistema político. Estas estructuras procesan las entradas, establecen y mantienen el contacto entre lo político y la sociedad. Las fronteras entre lo político y la sociedad varían de uno a otro sistema político.³⁸ La frontera de un sistema político "está definida por todas aquellas acciones más o menos relacionadas directamente con la formulación de decisiones obligatorias para una sociedad; cada acción social que no participe de esta característica, será excluida del sistema y por consiguiente, será considerada automáticamente como una variable externa del medio ambiente".³⁹

Por otra parte, todo sistema político tiene cuatro características principales: *estructura*, *funciones*, *multifuncionalidad* y *heterogeneidad*.

Los sistemas políticos, aun los más simples, tienen una *estruc-*

³⁷ Wiseman. *Op. cit.*, pp. 33, 45, 98.

³⁸ Almond and Coleman. *Op. cit.*, pp. 8 y 9.

³⁹ Easton. *An Approach...*, p. 385.

tura; no existe sociedad que mantenga orden interno o externo que carezca de estructura política. Es decir, siempre existen patrones legítimos de interacción por medio de los cuales se mantiene el orden. Estas estructuras pueden ser intermitentes y no claramente identificables.⁴⁰

Si un sistema estructurado se mantiene a sí mismo, debe proporcionar mecanismos por medio de los cuales sus miembros son integrados o inducidos a cooperar en grado mínimo para que ellos puedan realizar decisiones autoritarias.⁴¹

Las mismas *funciones* son desarrolladas por todo sistema político, aunque con diferente frecuencia y por estructuras de diversas clases.

Además, toda estructura política, no importa cuán especializada sea, es *multifuncional*: los cuerpos legislativos afectan a lo administrativo y judicial; la burocracia es una de las más importantes fuentes de legislación; los grupos de presión inician la formulación de leyes y participan en la administración, etcétera. Es imposible la existencia de estructuras políticas relacionadas con otras en un proceso común, sin multifuncionalismo. Los sistemas complejos tienen estructuras con una diferenciación funcional, las cuales tienden a desempeñar un rol regulatorio en relación a la función dentro del sistema en conjunto.

Asimismo, ciertas estructuras políticas peculiares a los sistemas políticos primitivos, permanecen en los modernos con funciones de gran importancia. Es decir, las estructuras diferenciadas modifican las no especializadas, pero no las asimilan. Todos los sistemas políticos son transicionales y en ellos tiene lugar el cambio cultural.⁴²

En su forma más elemental, un sistema político no es más que un medio para convertir en productos ciertas clases de insumos. Esto es, al menos, un útil punto de partida para hurgar en las complejidades de la vida política.⁴³

La razón de existir de los sistemas políticos tiene su origen en que las demandas de los individuos o grupos no pueden satisfacerse

⁴⁰ Almond and Coleman. *Op. cit.*, pp. 11 y 12.

⁴¹ Easton. *An Approach...*, p. 387.

⁴² Almond and Coleman. *Op. cit.*, pp. 11 y 25.

⁴³ Easton, David. *Esquema para el análisis político*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1969, p. 156.

plenamente, por la escasez prevaeciente de las cosas consideradas como valiosas.

En todo sistema político la población expresa sus intereses y formula *demandas*; los gobiernos se ven precisados a atenderlas y convertirlas en *decisiones autoritarias*. Aun en los regímenes dictatoriales esta actividad no desaparece, aunque se restrinja. A través de ciertas estructuras, los deseos difusos de la sociedad se transforman en demandas definidas. Estas estructuras, por medio de las cuales se expresan y encauzan los diversos intereses, no constituyen meros transmisores de demandas al gobierno, sino las filtran y moldean. Los partidos políticos y los grupos de presión modifican las demandas de cualesquiera de sus miembros, en virtud de su combinación con las demandas de los otros miembros.⁴⁴

No todas las demandas ingresan al sistema político; sólo aquellas que requieren del esfuerzo organizado de una parte de sociedad para establecerla autoritariamente. Estas demandas pueden originarse dentro o fuera del sistema, es decir, pueden ser internas o externas.⁴⁵ Asimismo, pueden existir expectativas más difusas que las demandas que se refieren a un grupo amorfo de creencias sobre lo que el gobierno debe hacer y la conducta que los funcionarios y ciudadanos deben seguir.⁴⁶

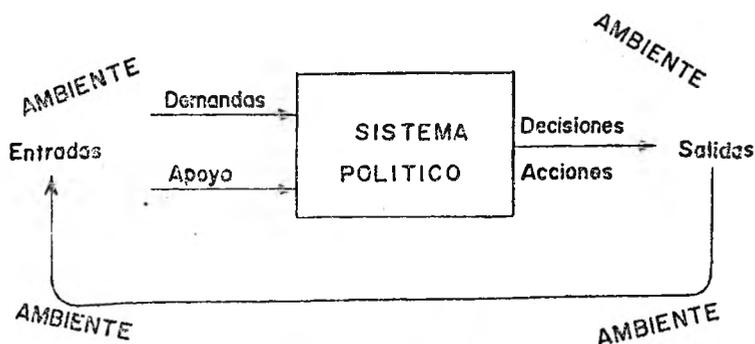


Fig. I.- Modelo Simplificado de Sistema Político según D. Easton.

⁴⁴ Rasmussen. *Op. cit.*, pp. 12, 13, 14.

⁴⁵ Easton. *An Approach...*, p. 387.

⁴⁶ Wiseman. *Op. cit.*, p. 128.

Pero las demandas no hacen operar por sí solas al sistema político; son únicamente el elemento que se procesa. En consecuencia, es necesario el *apoyo* como energía en forma de acciones u orientaciones sobre las cuales se levantan las demandas. Sin apoyo las demandas no pueden ser satisfechas. Este apoyo puede manifestarse tanto a través de conducta externa como de predisposiciones mentales. El apoyo penetra al sistema en relación a tres objetos: la comunidad, el régimen y el gobierno. En el primer caso, el apoyo es obvio, ya que ningún sistema puede funcionar si sus miembros no apoyan la existencia de un grupo que se encargue de buscar soluciones a las diferencias o promover decisiones por medio de la acción pacífica en común. En cuanto al régimen —conjunto de acuerdos que regulan la manera en que las demandas entran al sistema, son establecidas y las decisiones se llevan a efecto—, se requiere también un mínimo de apoyo respecto a estas reglas, pues de lo contrario no existiría suficiente armonía en las acciones de los miembros para tratar los problemas generados. Por último, debe existir apoyo al gobierno y a la forma en que realiza sus tareas concretas; el gobierno puede conseguir este apoyo de muchas maneras: persuasión, consentimiento o manipulación. Estos tipos de apoyo se encuentran entremezclados en forma tal, que la presencia de uno es una función de la existencia del otro o de los otros tipos.⁴⁷

Las demandas y el apoyo constituyen los elementos básicos del proceso político, por medio del cual los “individuos cuyas metas y valores políticos tienen una fuerza política insignificante, se agrupan en agregados de fuerza creciente a fin de influir en la formulación y ejecución de la política pública”.⁴⁸ A través de él, los líderes procuran el apoyo que requieren de sus seguidores, e imponen a los mismos restricciones en su libertad, a cambio de dirección y decisiones.

En este proceso intervienen diversos roles y estructuras. Entre estas últimas, son identificables los partidos políticos, los grupos de presión, el gobierno y, en general, cualquier elemento social que pretenda influir en la decisión política.

El gobierno desempeña un papel fundamental en el proceso. Debe responder a las demandas por medio de la prescripción de la forma en que los recursos de la sociedad deben utilizarse para satis-

⁴⁷ Easton. *An approach...*, pp. 390 y 393.

⁴⁸ Sorauí, Francis I. *Ciencia política*, México, UTEHA, 1967, p. 8.

facérlas. Estas prescripciones deben aplicarse a casos concretos y resolver las disputas que se originen. El gobierno tiene responsabilidades definidas para el mantenimiento del sistema del que forma parte, y prácticamente, el monopolio del poder coactivo. Además, el gobierno tiene una función fundamental en la legitimación de poder dentro del sistema político y, en general, reconoce la legitimidad de toda relación de poder, aunque la forma en que se realiza esta legitimación puede variar de uno a otro sistema. De hecho, las relaciones de poder son las entradas del sistema político que crean el acto de legitimación y las salidas tienden a reforzar las relaciones de poder existentes o a cambiarlas.⁴⁹

El resultado del proceso político, las salidas del sistema, son: a) las decisiones y acciones de las autoridades respecto a los objetivos que pueden alcanzarse y al orden de prioridad de los mismos; b) el otorgamiento de prestigio, influencia y uso autorizado del poder y servicios públicos a los diversos grupos de la sociedad; c) la distribución de los diversos medios, beneficios y derechos a esos grupos o individuos,⁵⁰ y d) la integración de los miembros de la sociedad dentro de un grupo real.

Las funciones de las salidas son las funciones gubernamentales de formulación de normas, su aplicación y adjudicación. La primera, es la “actividad gubernamental suprema, es decir, la determinación de los objetivos primarios de la sociedad, y la formulación de las reglas generales para el mantenimiento o el cambio del orden existente en la sociedad”. La función de aplicación, es la “actividad administrativa que se ocupa de la ejecución de estas reglas básicas en las diferentes esferas sociales y de la organización de las actividades técnicas necesarias para su ejecución eficiente. El propósito principal de la actividad administrativa es prestar diversos servicios a los diversos grupos de la sociedad y regular y asegurar la provisión de recursos al sistema político por parte de los diferentes estratos y grupos”. La tercera, “se ocupa de probar y autorizar la validez de la aplicación de las reglas básicas a los casos particulares, concretos, que se plantean en la sociedad”.⁵¹

En este sentido, la función administrativa, la administración pública, constituye el principal elemento de retroalimentación del sis-

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Eisenstadt, S. N. *Los sistemas políticos de los imperios*, Madrid, Ediciones de la Revista de Occidente, 1966, p. 34.

⁵¹ *Ibid.*, pp. 32 y 33.

tema político, esencial para el funcionamiento del sistema y uno de los mecanismos de apoyo más importantes para el mismo.

Las salidas del sistema —acciones y decisiones—, constituyen un cuerpo específico de inducción de los miembros del sistema, en apoyo del propio sistema. La inducción de esta clase puede ser negativa o positiva, conforme se utilicen la compulsión y las sanciones.

Para obtener el apoyo por medio de incentivos positivos, un gobierno no requiere satisfacer todas las demandas, incluyendo aquellas de sus seguidores con mayor influencia. La mayoría de los gobiernos y partidos, o grupos políticos, consiguen construir una reserva de apoyo, en la medida que sus seguidores, o miembros, perciban que en general éstos son favorables a sus propios intereses. Esta reserva de apoyo puede perdurar aun cuando las decisiones sean desfavorables para los miembros.

De este modo, el sistema no requiere satisfacer todas ni algunas demandas de todos sus miembros. En lo fundamental sólo necesita satisfacer las demandas de los miembros de mayor influencia, pero a largo plazo, “la inhabilidad persistente para producir salidas satisfactorias para los miembros del sistema puede conducir a exigir el cambio del régimen o la disolución de la comunidad política”.⁵²

Si las acciones han sido tomadas para satisfacer demandas o condiciones creadas que lo hagan, debe retroalimentarse información, al menos para las autoridades del sistema, sobre los efectos de cada salida o decisión. Sin esta información el sistema podría operar en la obscuridad. Este proceso de retroalimentación “consiste en la producción de salidas por las autoridades, la respuesta de los miembros de la sociedad a estas salidas, la comunicación de información acerca de esta respuesta a las autoridades, y finalmente, las acciones sucesivas posibles de las autoridades”.⁵³

Que el sistema político procese las demandas, las prescriba e implemente eficientemente, depende en gran parte de su estabilidad. Sin embargo, dado que la vida social no es estática, el sistema debe ser tan estable como flexible. No debe ser tan rígido que no pueda adaptarse al cambio; paradójicamente, un sistema flexible debe ser estable a largo plazo.⁵⁴

⁵² Easton, David. “Categories for the Systems Analysis of Politics”, en Easton, David, *Varieties of Political Theory*, New Jersey, Prentice-Hall, Inc., 1966, pp. 152 y 153.

⁵³ Wiseman. *Op. cit.*, p. 35.

⁵⁴ Rasmussen. *Op. cit.* n. 15.

b) *La administración pública y el contexto político*1. *L. F. Urwick: Un modelo de gobierno*

Lyndall F. Urwick en una de sus obras,⁵⁵ pretende ubicar a la administración dentro del proceso de gobierno, como una de las funciones que éste realiza. El modelo general que presenta, en sus funciones y principios es válido para la administración gubernamental y para los negocios en general.

Según Urwick el proceso de formulación de objetivos y políticas de un gobierno, en los países democráticos, se realiza frecuentemente por medio de una maquinaria que consiste en un pequeño grupo o gabinete encargado de la preparación de *proposiciones detalladas*, que constituye la *autoridad gobernante* real, y de un cuerpo representativo mayor, que frecuentemente incluye dos cámaras, cuya función es *criticar* y *revisar* las proposiciones citadas y nominalmente *controlarlas*. En las empresas privadas estos cuerpos equivalen al consejo de directores y al conjunto de accionistas, respectivamente.

Una de las tareas fundamentales de la autoridad gobernante es *nombrar al dirigente* del organismo, usualmente el presidente, quien puede ser auxiliado por otros dirigentes en las diversas funciones que tiene que desempeñar. Estos líderes son nombrados para establecer *ligas* entre la autoridad gobernante y la autoridad operante. Esta relación a menudo pasa desapercibida, dado que el ejecutivo principal es un miembro de la autoridad gobernante. Estas funciones son esencialmente legislativas.

La labor principal de la autoridad operante —dirigentes—, es *guiar* al organismo, pero su tarea va más allá de la dirección, pues lo *representa* tanto en el exterior como ante quienes trabajan dentro de él. En consecuencia, el dirigente requiere de *iniciar* cambios para mantener su política y sus métodos congruentes en las condiciones cambiantes, al mismo tiempo que necesita *interpretar* su política actual y, sobre todo, los cambios para aquellos que laboran con él. Por otra parte, como director del organismo, el dirigente realiza las *funciones administrativas* de previsión, planeación, organización, dirección, coordinación y control; además de las funciones específicas

⁵⁵ Urwick. *Op. cit.*, pp. 64-73.

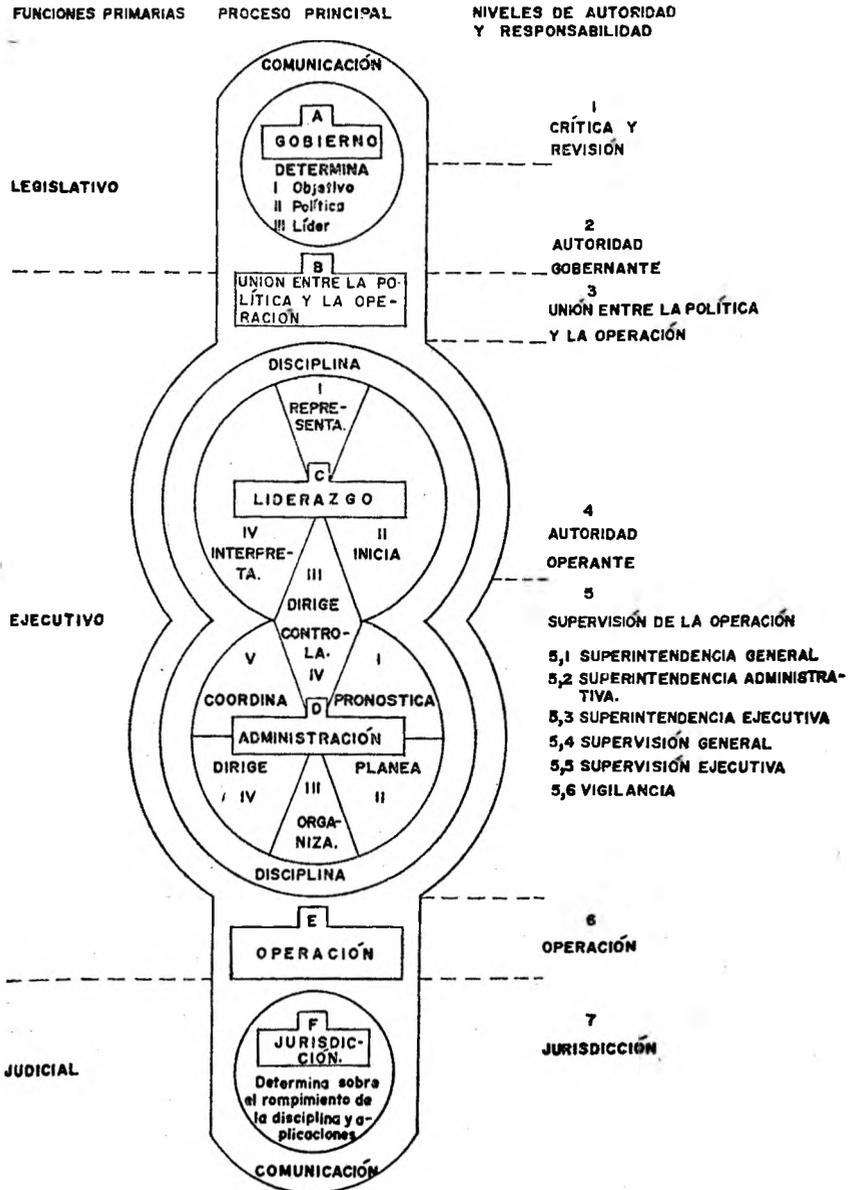


FIG. 2.- MODELO DE GOBIERNO (L.F. URWICK)

que constituyan la materia del organismo. Asimismo, para llevar a cabo las funciones administrativas el dirigente puede delegar autoridad en otros directores o supervisores, lo que da origen a diferentes *niveles de supervisión*. Bajo estos niveles tiene lugar la operación a través del trabajo de la mayor parte del personal. Todas estas funciones son sustancialmente ejecutivas —liderazgo y administración—, requieren particularmente de orden y, por lo tanto, de *disciplina*.

La última importante función del gobierno es la judicial, que consiste fundamentalmente en establecer y aplicar sanciones y dictaminar sobre los conflictos que surjan dentro de la sociedad.

Estas tres funciones constituyen el proceso principal del gobierno y se encuentran relacionadas entre sí por medio de la *comunicación* recíprocamente establecida.

2. *Ira Sharkansky: Un esquema del sistema administrativo*

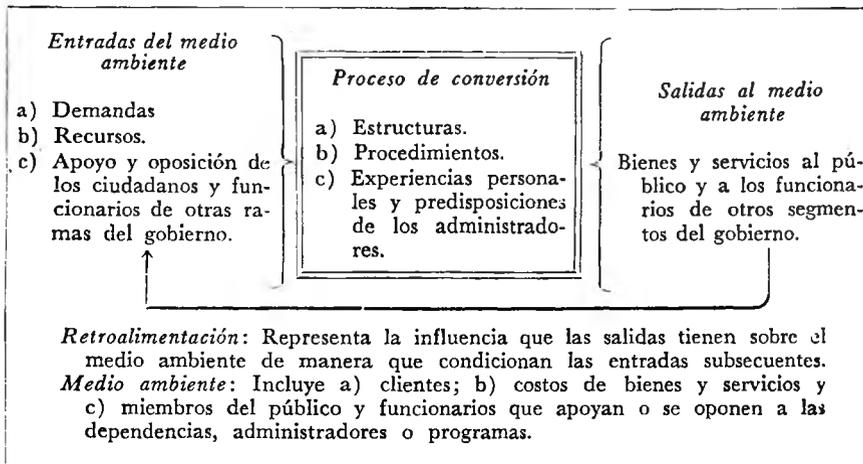
Uno de los autores de los últimos tiempos, Ira Sharkansky⁵⁶ ofrece un interesante esquema para el estudio de la función administrativa gubernamental conforme a las características fundamentales del sistema político, descritas anteriormente.

Para Sharkansky, uno de los factores comunes del campo de la ciencia política y de la administración pública radica en que ambas están relacionadas con la política pública, a través del proceso político. El proceso político comprende la formulación, aprobación e implementación de los programas gubernamentales. En este proceso participan los administradores públicos al lado de otros actores: ciudadanos, grupos de presión, partidos políticos, ejecutivos políticos y, en ocasiones, los portavoces de gobiernos extranjeros. Asimismo, en el proceso ciertas ideas, recursos, estímulos y restricciones, influyen en los participantes. El proceso político es dinámico y está conformado por intensas controversias acerca de los propósitos del gobierno, los programas adecuados para lograr estos objetivos, el impacto de los mismos en la población y sus implicaciones con otras actividades gubernamentales.

Las actividades administrativas, en forma similar a las actividades políticas, pueden abstraerse de este proceso complejo y conside-

⁵⁶ Sharkansky, Ira. *Public Administration. Policy-Making in Government Agencies*, Chicago, Markham Publishing Company, 1970, pp. 1-12.

rarse como un sistema analítico, no identificable con ninguna estructura concreta. El sistema administrativo tiene los siguientes elementos: *un medio ambiente* que estimula a los administradores públicos y recibe el producto de su trabajo; *entradas* que transmiten a los administradores los estímulos del medio ambiente; *salidas* que llevan los resultados de la acción administrativa al medio ambiente; un *proceso de conversión* que transforma las entradas en salidas; y la *retroalimentación* que relaciona las salidas de un periodo y su interacción con el medio ambiente, con el proceso de conversión y las entradas, en un periodo posterior a aquél. Todos estos elementos interactúan uno con otro, y juntos forman el sistema administrativo.



(Fig. 3. El sistema administrativo (Ira Sharkansky)

El medio ambiente comprende el conjunto de fenómenos sociales económicos y políticos que ofrecen problemas para los formuladores de la política, los cuales pueden ayudarlos o confundirlos en la solución de estos problemas. Dentro de él pueden citarse a los beneficiarios de la política, los costos de los recursos necesarios para llevar a cabo la misma, y los grupos de presión y ciudadanos que la apoyan o la rechazan. Las características del medio ambiente pueden facilitar u obstaculizar la formulación de la política.

Las entradas del sistema administrativo son las *demandas*, los *recursos* y el *apoyo*, la *oposición* o la *apatía* hacia la actividad de los

administradores. El pueblo puede demandar los bienes y servicios públicos que considera necesarios, la regulación de la conducta de una parte de la población, o satisfacciones emocionales por medio de declaraciones o actitudes simbólicas. Estas demandas no representan en sí la naturaleza de la interacción de los administradores con la ciudadanía, sino que pueden tomar formas diversas, desde requerimientos rutinarios de servicios hasta confrontaciones públicas de toda índole: colocación de avisos, problemas de desobediencia civil, represiones violentas, etcétera. Los recursos que ingresan al sistema pueden ser de personal, materiales, tecnológicos y financieros. El apoyo, la oposición o la apatía muestran en sí mismas el grado en que la población desea contribuir económicamente a las actividades gubernamentales, aceptar el empleo en el gobierno y la regulación de su conducta; lo anterior, es también observable a través de la paciencia que la población tiene en situaciones adversas, o bien, por sus sentimientos hacia los administradores públicos. Las demandas no sólo pueden originarse en el sector de la sociedad diferente al gobierno, sino dentro de éste; las demandas de *status*, instrucciones, solicitudes o juicios del ejecutivo, de las legislaturas o del poder judicial, con sus correspondientes recursos y apoyo u oposición en forma de fondos y autoridad discrecional, son también frecuentes, sólo que en ocasiones son informales y aun implícitas.

Las entradas no constituyen las únicas influencias de las acciones de los administradores, sino que las características mismas del propio proceso de conversión también las afectan; por ejemplo, *la estructura formal* de las dependencias gubernamentales, *los procedimientos* que deben seguirse para tomar decisiones y *las experiencias y predisposiciones* de los administradores. Sharkansky considera estas características entradas internas del sistema.

Los administradores deben tomar en cuenta todos los factores relevantes para tomar las principales decisiones y encontrar la manera de evaluar la intensidad, el apoyo político, las virtudes morales y los costos financieros implicados en cada una de las demandas más importantes. El proceso de conversión puede tener diversos rasgos: conflictos entre las normas formales y los valores personales de los administradores, conflictos por el incremento de costos, utilización de procedimientos rutinarios para simplificar las complejas y numerosas entradas, y tendencias hacia la rigidez en lo relativo a demandas de innovación. Obviamente, la administración usualmente involucra alguna controversia, pues mantiene relaciones con

otros sistemas —económico, social y político—, que generan conflictos, además de los que surgen en su propio seno.

Las salidas del sistema administrativo constituyen *servicios, bienes tangibles y regulaciones de la conducta, además de actitudes, declaraciones y actividades que proporcionan mensajes simbólicos* a quienes están interesados en ellos. Estas salidas pueden estar encaminadas a satisfacer tanto las demandas de los ciudadanos como de otros sectores gubernamentales. En lo que se refiere a estos últimos, las salidas pueden consistir en información, asesoría técnica, etcétera, necesarios para la formulación de la política. Lo anterior no significa ignorar el importante papel de las salidas del sistema administrativo como retroalimentación de apoyo del sistema político, cuya deficiencia puede acarrear serios problemas para éste y para los propios administradores.

Los mecanismos de retroalimentación aseguran la continuidad de la interacción entre los administradores, las diversas entradas y los receptores de las salidas. Así, la retroalimentación representa la influencia de las salidas producidas en un momento dado, sobre las demandas, los recursos, y el apoyo o la oposición que recibe un sistema administrativo, los cuales presionan a los administradores para que reafirmen o modifiquen sus políticas o decisiones en determinado sentido.

El sistema administrativo logra estabilidad si quienes toman decisiones tienen éxito para satisfacer las demandas manteniéndose dentro de los recursos convenientemente disponibles.

Para Sharkansky, el sistema administrativo no es sólo la unidad administrativa involucrada en el proceso de conversión, sino esa unidad y todos los elementos y procesos que interactúan con ella. Tal esquema conceptual "...nos ayuda a pensar en la administración pública. No es un conjunto fijo de actores y actividades. Puede utilizarse para guiar nuestras ideas sobre sucesos universales, lo mismo que particulares ... El sistema es una estructura conceptual cuyo propósito es ayudar al estudio de la administración pública ... Como estructura conceptual, el sistema guía la selección y organización de la información relativa a la administración pública".

El sistema comprende todas las unidades que porporcionan servicios, recolectan impuestos e imponen regulaciones. Todas estas unidades se encuentran dentro del proceso de conversión, pero se excluye al jefe del ejecutivo, los legisladores y su *staff* inmediato. Desde luego, estas fronteras son difusas —reconoce Sharkansky. No

obstante el sistema sigue siendo válido, pues “nuestro foco es la ‘cuarta rama del gobierno’: aquellas personas y organizaciones que no están usualmente incluidas en la división tripartita de ejecutivo, legislativo y judicial”.

3. *Fred W. Riggs: La reforma administrativa un problema de balance dinámico.*

En uno de sus más recientes trabajos Fred W. Riggs,⁵⁷ señala que la reforma administrativa requiere ser considerada contextualmente, esto es, como parte de una concepción comprensiva del sistema de elementos interdependientes que constituye el gobierno. De este modo, pueden evitarse enfoques lineales de análisis que relacionan de manera simplista los síntomas con el tratamiento, y que originan reformas “sintomáticas” que sólo agravan las mismas condiciones que se tratan de superar. Así, “frecuentemente una clase particular de funcionamiento administrativo defectuoso es un síntoma de condiciones profundamente arraigadas en el cuerpo político. Los esfuerzos para tratar directamente con la enfermedad administrativa, aunque pueden tener éxito a corto plazo para aliviar las condiciones que generan quejas, pueden empeorar a largo plazo estas condiciones”.

Según Riggs, en todo sistema gubernamental cuyo funcionamiento es correcto, existe cierto número de balances que deben ser tomados en cuenta por cualquier estrategia de reforma administrativa.

Para Riggs, el gobierno es una organización a través de la cual la sociedad toma decisiones que comprometen sus necesidades colectivas y su bienestar. La política y la administración son concebidas como dos aspectos de este proceso de toma de decisiones, pero no son entidades o estructuras diferentes del gobierno, sino son dos formas de mirar un mismo proceso.

Los funcionarios nombrados por elección normalmente conciben al gobierno en términos políticos, por lo que las asambleas —legislaturas— se conocen como instituciones políticas; los burócratas tienden a ver al gobierno en términos administrativos, por lo tanto la burocracia se considera una institución administrativa. Estas

⁵⁷ Riggs Fred W. “Administrative Reform as a Problem of Dynamic Balancing”. Prepared for the Round Table on Administrative Reform and Development, Beirut, Lebanon, April 1970, 50 pp.

concepciones conducen a considerar a la política y administración como separadas, separación que aunque es cierta si se pretenden distinguir las estructuras gubernamentales, asamblea y burocracia, no es válida para aislar los aspectos políticos y administrativos de la toma de decisiones que ambas realizan, pues ni las asambleas sólo desempeñan funciones políticas, ni la burocracia únicamente ejecuta funciones administrativas. Por el contrario, en la teoría de la división de poderes, más que una distinción entre la política y la administración, encuentra su expresión el concepto de separación y balance. Las tres ramas de gobierno normalmente realizan funciones políticas y administrativas. La distinción entre estas tres estructuras institucionales tuvo como objetivo proteger a la república contra la tiranía de una facción, por medio de la limitación de la capacidad de cada uno de estos órganos gubernamentales para imponer sus deseos a la sociedad.

Conforme a Riggs, el balance del poder es esencial para incrementar las capacidades administrativas del gobierno, tanto como para asegurar su responsabilidad política. No obstante que en muchos países subdesarrollados el balance de poder entre instituciones rivales se considera un obstáculo para la eficiencia y se demanda una estructura gubernamental monolítica como la más adecuada para alcanzar un rápido crecimiento, las formas de gobierno monolíticas o desbalanceadas no sólo fracasan en lograr la representatividad política, sino que a largo plazo no pueden ser administrativamente efectivas. La efectividad del gobierno no depende únicamente de la manera en que se implementan las decisiones, también influye su habilidad para conseguir el apoyo continuo y la lealtad de su población.

En el fondo, dos principios se encuentran en tensión en la estructura de cualquier gobierno: la capacidad y la representatividad. Si se habla de reforma administrativa, se piensa en la necesidad de aumentar la capacidad gubernamental. Si se habla de reforma política se piensa en la representación de las mayorías o de las minorías, en la necesidad de incrementar la igualdad y la justicia social. Con frecuencia las demandas de aumentar la capacidad las expresan los elementos derechistas o conservadores de la sociedad; las demandas de mayor igualdad corresponden al ala izquierda o liberal.

La solución de este problema dialéctico puede lograrse en la medida en que se sinteticen las demandas conflictivas de mayor capacidad y mayor igualdad.

Si nos concentramos en el esfuerzo de mejorar la capacidad a través de una reforma administrativa, sin satisfacer simultáneamente la necesidad de mayor igualdad política, entonces las turbulencias revolucionarias minarán y destruirán lo que se ha ganado en la lucha por mayor eficiencia. Por consiguiente, en ocasiones la mejor manera de mejorar la administración puede ser trabajar por un sistema político más representativo, y recíprocamente, por supuesto, la vía más prometedora hacia la reforma política a veces será luchar por aumentar las capacidades administrativas. Cuál es el curso de acción a seguir no puede ser determinado especulativamente o con razonamientos *a priori*. . . Necesitamos entender la dinámica de cualquier sistema particular antes de decir qué clase de reforma se necesita.

En todo caso, la función administrativa está influenciada por los balances dinámicos entre y dentro de las estructuras componentes del gobierno: burocracia, asambleas electas, sistema de partidos, sistema de tribunales, jefe del ejecutivo y ciudadanía.

Riggs considera que algunos de estos balances clave deben existir en los siguientes puntos: el jefe del ejecutivo en relación con el aspecto político de la sociedad; la burocracia en relación a su contexto; el sistema de partidos; el conjunto de instituciones que rodean a las asambleas electas; las asambleas electas en sí mismas; la burocracia en sí; y la ciudadanía y sus relaciones con el gobierno.

Pero la efectividad de la función administrativa no depende únicamente de lo que suceda en las instituciones oficiales del gobierno, sino de la habilidad del mismo para movilizar el apoyo activo y la participación de la ciudadanía. Esta cooperación no puede darse por supuesta y en ella los principios de capacidad e igualdad adquieren su forma más dramática. La capacidad gubernamental depende del deseo del público para cumplir con las leyes, y la igualdad social depende de la prontitud con que el gobierno responda a los diversos y muchas veces conflictivos intereses de los ciudadanos. En este sentido, el aspecto político de la sociedad será balanceado en la medida que estos requerimientos contradictorios puedan satisfacerse simultáneamente. Si el balance no existe, se reduce la posibilidad de que los ciudadanos puedan inducirse a aceptar las decisiones y operaciones del gobierno como legítimas y representativas. Si se da el balance se tenderán a acentuar las áreas de interés común en donde los compromisos entre los diferentes grupos son posibles.

Asimismo, para que exista este balance, es de fundamental importancia que la burocracia esté compensada en términos de la capacidad profesional y responsabilidad política.

Quizá en épocas pasadas estos balances dinámicos no fueron necesarios, pero en la actualidad, "la difusión de la ciencia y la tecnología no sólo ha incrementado la complejidad intrínseca de los problemas que afronta todo gobierno moderno, sino también ha movilizadado a la población mundial hacia una mayor conciencia de sus derechos e intereses". De este modo, la demanda popular de mayor igualdad trae aparejada la necesidad de aumentar la capacidad del gobierno. Ningún gobierno puede ahora ignorar el sentir y las necesidades populares y cualquier falla en responder a estas demandas e intereses provoca una brecha creciente entre el Estado y la sociedad, entre el gobierno y los ciudadanos, a todas luces funesta.

El balance, para Riggs, no se refiere a ninguna forma particular de gobierno, puede encontrarse en muchos países completamente diferentes en los detalles y el estilo a través de los cuales logran este balance. El concepto sólo pretende sugerir algunas de las condiciones mínimas necesarias para que cualquier gobierno pueda cumplir con éxito y a largo plazo sus objetivos políticos y administrativos. Las doctrinas de la reforma administrativa dan por hecho la existencia de este balance, pero la experiencia al respecto muestra muchos efectos paradójicos cuando se adopta este criterio.

En consecuencia, esperar una prescripción general para la reforma administrativa es ilusorio. No puede existir una prescripción universal, se requiere determinar la etapa de desarrollo de cada país, los balances o desbalances existentes, y en esta tarea, cada sociedad puede descubrir la mejor forma de gobierno que con base en este balance satisfaga tanto las demandas de igualdad de la población como de capacidad del gobierno.