

ADMINISTRACION COMPARADA Y EL MODELO DE LA SOCIEDAD PRIMASTICA: PROBLEMAS DE CONCEPTUALIZACION

*Mario Negrón Portillo, José Orench Ramírez
y Mayra Rosario Urrutia**

Introducción

Durante los últimos años, se ha dedicado gran atención y esfuerzo al estudio de la administración comparada, particularmente en lo que respecta al escenario del Tercer Mundo. Dicho esfuerzo ha girado en gran medida alrededor de un grupo —el Grupo de Administración Comparada (CAG)— específicamente alrededor de una persona, Fred Riggs.

Los objetivos que persigue este breve artículo son los siguientes: primero, la discusión y análisis de la orientación original de dicho grupo; segundo, la discusión y crítica de la conceptualización, metodología y relevancia del modelo Riggsiano de la Sociedad Prismática; y último, sugerir una posible dirección a seguir en el estudio de la administración comparada.

I. La visión comparativa

“There was, and is, a real world of problems and issues which first gave rise to the field—problems of hunger, disease, mal development, population explosion, energy consumption, political instability and repression, inadequate human, physical and institutional resources, and desperate yearnings for human liberation”¹.

Durante las décadas del 50 y del 60, el campo de la política comparada se

* El profesor Mario Negrón Portillo está adscrito a la Escuela Graduada de Administración Pública en la Facultad de Ciencias Sociales del Recinto de Río Piedras, de la Universidad de Puerto Rico. El Sr. José Orench Ramírez es investigador en la Escuela Graduada de Administración Pública, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras. La Sra. Mayra Rosario Urrutia es egresada de la Escuela Graduada de Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras.

¹ Peter Savage, “Optimism and Pessimism in Comparative Public Administration”, *PAR*, Vol. 36, No. 4 (July-August, 1976), pág. 417.

convirtió en el “foco de estudio” para un gran número de científicos políticos. Los países en vías de desarrollo le proveían a este grupo un terreno fértil donde poner en práctica todo un número de teorías. Como colorario a este movimiento político, surge un grupo de académicos cuya preocupación era la administración pública, y mientras los científicos políticos se interesaban en proveerle al Tercer Mundo un marco teórico, los académicos le proveían las estrategias necesarias para poner en funcionamiento las máquinas gubernamentales. Como bien ha señalado William Siffin:

(‘developing’) countries share in common most of the same administrative problems and obstacles. To solve these problems the imperative was the transfer of administrative techniques to improve the central machinery of national government.²

Y así, armados de la concepción estructural-funcionalista y del análisis de sistema, el administrador comparativista se dio a la tarea de desarrollar una “nueva administración pública” —una administración pública que se adaptara a las necesidades del mundo emergente. Sin embargo, tal y como lo había hecho el científico político, el nuevo administrador comenzó a transplantar el modelo y “los principios” norteamericanos de administración a las distintas sociedades. De esta manera, lo que originalmente se visualizó como una nueva construcción conceptual basada en la experiencia del aprendizaje, se convirtió en una repetición del pasado. A pesar de que se reconocía la importancia del ambiente en la conducta administrativa, política y económica, este campo intentó transferir los “principios” que habían funcionado en unos países a las naciones emergentes. Esta falta de visión pudo deberse a un error involuntario al concebir la eficiencia y racionalidad como fin último de la administración, fundamentada en la “gerencia científica”, o a un deseo insatisfecho de experimentación en contextos sociales interesados en imitar los patrones de conducta occidentales. Consecuentemente, los países “no privilegiados” recibieron una dosis de administración instrumental —una administración no política, sustentada por los criterios de economía y eficiencia. Citando nuevamente a William J. Siffin:

The thematic value of them all was the idea of administration as instrumental. From this derived supportive values: efficiency, rationality, responsibility and (sometimes) effectiveness. Along with these there was the burgeoning value of professionalism.³

² William Siffin, “Two Decades of Public Administration in Developing Countries”, *PAR*, Vol. 36, No. 1 (Jan.-Feb., 1976), p. 62.

³ *Ibid.* p. 63.

Obviamente, —y al igual que sucedió con los intentos de estudiar la ciencia política en forma comparada— esta conceptualización instrumental llevó a esta área de estudio al fracaso y el CAG, haciendo uso de \$500,000 provistos por la Fundación Ford, estaba dispuesto a modificar su visión, reevaluar su conceptualización y tratar de nuevo.

II. Riggs y el nuevo paradigma: la generalización de un caso de estudio como problema metodológico

Enfrentándose a lo que Ferrel Heady ha descrito como la ausencia de consenso paradigmático⁴ y movido por el fracaso de la exportación de modelos administrativos basados en la experiencia norteamericana. Fred Riggs se da a la tarea de desarrollar un nuevo modelo teórico. Un modelo que mediante el alcance de status paradigmático, pudiera establecer un consenso de hacia dónde debía la administración comparada enfocar sus miras, cómo debía establecer sus criterios y qué tipo de líneas de acción debía desarrollar.

En esta dirección —y basándose en los resultados de investigaciones empíricas realizadas en las Filipinas y Tailandia— Riggs descubre el velo y hace pública su teoría de la sociedad prismática. Este modelo societal correspondería a aquellas sociedades (tradicionalmente reconocidas como en vías de desarrollo) que se encuentran localizadas —en el “continuum” del desarrollo— entre las sociedades fundidas y las difractadas (tradicional-moderna, agraria-industrial, etc.) y que poseen y/o exhiben características encontradas en ambas.

La utilidad del modelo radica en que proveyó la base para el análisis comparado, análisis del cual, hasta ese momento, la “ciencia de la administración pública” carecía. Fue entonces posible comparar las sociedades por su grado de diferenciación estructural y funcional. Las sociedades fundidas no poseerían ninguna estructura ni función específica en la cual pudiera detectarse algún grado de diferenciación. En las sociedades difractadas cada estructura realizaría una función específica. Todas aquellas sociedades entre estos extremos se conocerían como sociedades prismáticas, en las cuales las estructuras realizarían más de una función.⁵ En estas sociedades la burocracia pública ejercería el control sobre los procesos relativos al establecimiento de política pública, al igual que aquellos procesos relacionados con la toma de decisiones. Contrario a la sociedad difractada (el modelo occidental desarrollado) y contrario a la visión marxista, la buro-

⁴ Ferrel Heady, “Comparative Administration: a Sojourner’s Outlook, *PAR*, Vol. 48, No. 4 (July-August, 1978), p. 359.

⁵ Fred Riggs, *Administration in Developing Countries*, Houghton Mifflin, 1966, págs. 19-31.

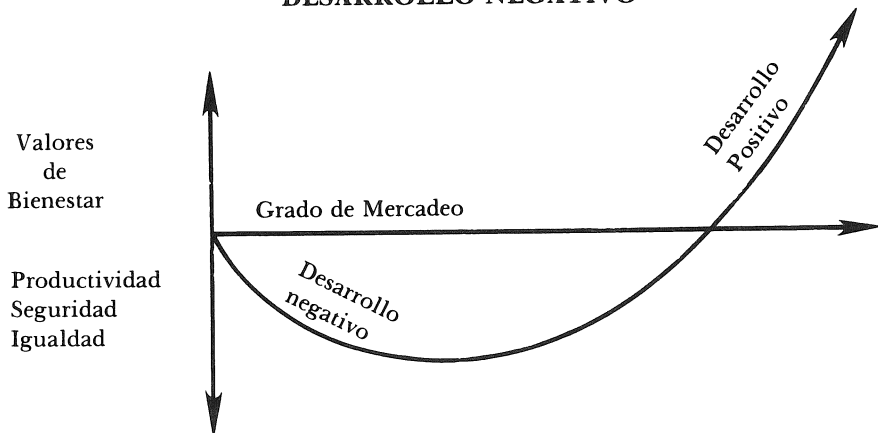
cracia prismática tendría en gran medida el control último sobre la esfera política. En palabras de Fred Riggs:

The prismatic bureaucracy, far from being merely an administrative apparatus for the execution of policies selected by a political superstructure, becomes, itself a primary vehicle for elite recruitment.⁶

En otras palabras, la ruta del poder se encuentra a través de la burocracia pública. Esta situación, alega Riggs, produce a su vez un desarrollo negativo.

Para explicar el desarrollo negativo, Riggs visualiza un eje cartesiano en el cual el eje vertical significa un aumento o disminución de los valores de bienestar: productividad, seguridad e igualdad, y el eje horizontal el grado de mercadeo. (Ver Figura A*)

FIGURA A*
DESARROLLO NEGATIVO



En la intersección de los ejes se sitúan las sociedades fundidas en las cuales Riggs considera que el desarrollo no ha ocurrido aún y que los valores de bienestar no se perciben como buenos o malos. La curva en la gráfica —que representa el paso de sociedad fundida a difractada— comienza en forma descendente. Esto implica que un aumento en el grado de mercadeo con-

⁶ *Ibid.*, p. 135.

lleva a una disminución en los valores de bienestar (desarrollo negativo: mayor mercadeo, menos valores) y que ésto trae como consecuencia tensión revolucionaria e insatisfacción. Luego de esta declinación —y he aquí lo inexplicable— ocurre un aumento en los valores de bienestar con o sin transformación revolucionaria que llevaría a una alta posición de bienestar combinado con sustancial mercadeo.⁷

¿Cómo una baja en productividad, que puede significar mayor pobreza y consecuentemente inseguridad y desigualdad, es un factor necesario para el desarrollo? ¿Es un alto grado de mercadeo asociado a una baja en los valores de bienestar requisito para el desarrollo?

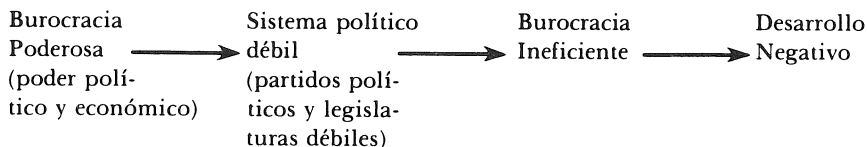
La estabilidad de la sociedad fundida donde los valores no se perciben, es un claro ejemplo de lo que ocurriría —pobreza, desigualdad, inseguridad— en la búsqueda del desarrollo (Esto es lo que implica el modelo).

El modelo es aplicable —si se puede— a países que buscan llegar a los niveles de los industrializados, pero no explica cómo los industrializados llegaron allí. ¿Cuál fue la experiencia de Estados Unidos, Inglaterra y la Unión Soviética? No se percibe el factor tiempo. ¿Lograrán los nuevos países en unos 20 años lo que tomó a otros siglos?

Es con respecto a esta situación donde nos parece a nosotros que se suscita el problema de tipo metodológico-paradigmático más serio del modelo. Como bien ha señalado Lipset y otros, el proceso de generalizar un caso de estudio puede resultar en dificultades muy serias.⁸

El caso particular del argumento planteado por Riggs puede ser refutado por la experiencia histórica del desarrollo económico-administrativo de ciertos países. En otras palabras, al utilizarse una gráfica lineal, el modelo Prismático de Riggs semejaría lo siguiente:

SOCIEDAD PRISMATICA



⁷ *Ibid.*, págs. 117-121.

⁸ Seymour M. Kipset, *et al.*, "Generalising from a Case Study: Problems of Analysis", on Greg Grusky y George Miller (eds.), *Sociology of Organizations*, págs. 169-74.

No obstante, lo que resulta correcto en las Filipinas no tiene relevancia explicativa para los casos de España y Brasil, países en los cuales regímenes autoritarios con burocracias poderosas han permitido un desarrollo no contemplado dentro del modelo prismático.

Se nos ocurre pensar que Riggs al igual que Samuel Huntington y otros, padece, involuntaria o voluntariamente, de un prejuicio occidentalista y contrario a lo ya "descubierto" por la orientación de política comparada, mantiene el rol supremo de los partidos políticos como requisito para alcanzar un verdadero desarrollo. Sin embargo es de conocimiento general que en países en desarrollo la burocracia y el partido político "fuerte" suelen estar estrechamente vinculados.

III. *¿Un nuevo paradigma?: problemas de conceptualización metodológica*

La visión Riggsiana de la administración pública comparada está construida sobre dos conceptualizaciones metodológicas particulares. Ambas conceptualizaciones, nos parece, están llenas de problemas y limitaciones.

Partiendo de la premisa de que no existe consenso sobre las características de las situaciones administrativas en sociedades de transición,⁹ Riggs nos ofrece como solución su modelo prismático. Sin embargo, entendemos, que en gran medida esta "nueva visión" refleja los viejos y parroquiales ideales occidentales sobre el análisis administrativo. Como resultado se produce en el trabajo de Riggs un análisis estructural-funcionalista modificado. Una modificación en la cual se pone mayor énfasis en las funciones que en las estructuras(?). Como colorario resulta entonces que según Riggs este "funcionalismo", analíticamente hablando, puede servirnos de base para el análisis comparado de la burocracia pública. En otras palabras, lo que Riggs nos plantea es la necesidad de visualizar y entender cómo las funciones burocráticas afectan las estructuras y funciones societales y viceversa. Esto, se nos antoja pensar, no es otra cosa que una combinación analítica del funcional-estructuralismo y el análisis de sistema, todo dentro de la perspectiva que algunos autores han llamado "ecología administrativa".¹⁰ En palabras simples, el mensaje de la obra de Riggs es que para poder entender el comportamiento de la burocracia pública se hace necesario tener una visión holística. Si bien es cierto que este tipo de visión ha sido utilizada por otros autores —debido a la dimensión realista que le da al análisis— no es menos cierto que el énfasis metodológico en la misma,

⁹ Riggs, *op. cit.*, p. 3.

¹⁰ Para más información sobre la "Ecología Administrativa", ver el libro de Ferrel Heady, *Public Administration: A Comparative Perspective*, (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, Inc., 1966).

puede provocar unas consecuencias desastrosas. O sea, si bien es cierto que la cultura, las tradiciones, los valores y otras variables sociales juegan un rol importantísimo en la determinación de los patrones de acción de la burocracia pública, no es menos cierto que este tipo de acercamiento (approach) puede producir un análisis orientado al mantenimiento y la estabilidad de la sociedad. En otras palabras, la aplicabilidad del modelo conceptual-analítico provisto por Riggs puede implicar que para poder alterar la composición y la conducta de la burocracia pública en un país determinado, se hará necesario alterar el marco societal primero. Como bien ha notado Milton Essman, esta visión contemplaría el que:

significant changes in administrative behavior must be preceded by, and can result only from changes in the major system. Thus, administrative efficiency depends less in knowledge and system and far more on the motivation of administrators which in turn reflect the demands made on them and thus, the optimal values of the larger society.¹¹

De aceptar este argumento tendríamos que poner en tela de juicio la misma validez práctica de los conceptos administración comparada y desarrollo administrativo (development administration),¹² a la vez que tendríamos que cuestionar la capacidad de los organismos públicos para generar cambio.

De más está mencionar las consecuencias que tendría el aceptar este tipo de análisis para con el desarrollo de las burocracias públicas en los diversos países del mundo, así como para el rol que juega la academia como agente de cambio.

IV. *El nuevo paradigma: problemas de relevancia*

Otro problema fundamental presente en el análisis Riggsiano es aquel correspondiente a la relevancia. ¿Qué tan relevante es el análisis de Riggs para la práctica administrativa? El asunto es sumamente interesante ya que el mismo Riggs ha señalado durante los últimos años que ellos —el CAG— fallaron en crear un puente unificador entre la vida académica y la práctica

¹¹ Milton Essman, "The Ecological Style in Comparative Administration", *PAR*, Vol. 27, No. 5 (Sept. 1967), págs. 271-272.

¹² Para efectos de este trabajo el término "development administration", significa esfuerzos organizacionales para llevar a cabo programas o proyectos a través de los cuales se involucran metas de desarrollo. Estos esfuerzos, organizados a través de la estructura gubernamental, no sólo estaban destinados a reformar el ambiente físico, humano y cultural, sino también en aumentar la capacidad del gobierno para encargarse de estos programas. Esta perspectiva ya no implicaba que las organizaciones debían adaptarse al ambiente, sino que poseerían la capacidad para transformarlo.

administrativa. El punto, nos parece importante aclarar, no ha sido suscrita únicamente por Riggs —en relación al CAG— sino que es un problema mucho más amplio, el cual abarca la disciplina de Administración Pública en general. No obstante nos parece que el asunto de relevancia es mucho más complejo que lo reflejado en la mera dicotomía entre la teoría y la práctica. El problema es uno de reconocer la magnitud de las fallas del modelo prismático. Este modelo resulta altamente irrelevante no sólo porque (contrario a los primeros esfuerzos) no le ofrece al practicante unas guías (pistas) en lo referente a la solución de los problemas tales como ineficiencia, rutina, etc., sino que tampoco le ofrece al académico un modelo lo suficientemente amplio y flexible para ser utilizado en sociedades con características diferentes. Por otro lado, los problemas de conceptualización adscritos al modelo y resultantes del prejuicio occidentalista así como de la visión de sistema, limitan el campo de acción del modelo haciendo de éste uno irrelevante en términos del propósito de desarrollar un consenso unitario sobre qué hacer y qué dirección tomar.

Además de lo discutido anteriormente, la conceptualización Riggsiana plantea problemas adicionales. Entre éstos podemos señalar dos en particular. Primero, que el uso por parte de Riggs de un vocabulario exótico para describir conceptos simples, hace que el análisis tenga trazas de incoherencia en muchas ocasiones. Por ejemplo:

Let us now try to construct models for sala finance by juxtaposing the corresponding *fused* and *diffracted* structures. *Prismatic* inputs, A, will be formed by combining tributes and taxes to form, logically, enough, *tributary taxation*. The thoroughputs, B, will be called *probendary budgeting*, the sala output, C, *donative expenditures*. (The lack of a conveniente adjectival form for “largess” dictates the use of a different word for C)... Three different complexes cause the essential features of “tributary taxation”. These are *penury*, *tax avoidance* and *tax diversion*.¹³

The study of development in Western society, is, then, primarily the study of *endo-prismatic* change, whereas development in non-Western societies is predominantly *exo-prismatic*. In the following discussion I shall usually refer to *exo-prismatic* conditions, rather than *endo-prismatic* ones, to transitional rather than pre-modern societies. Consequently the term “*prismatic*” may be taken to mean “*exo-prismatic*” unless otherwise

¹³ Fred Riggs, *Administration in Developing Countries*, op. cit., pág. 288. (Enfasis suplido).

stated. In ambiguous contexts the term “*exo-prismatic*” will be used.¹⁴

El segundo problema está relacionado con la existencia de lo que podemos llamar una fragmentación conceptual del modelo prismático, así como el que da paso al mismo y/o que resulta del mismo, tiene dificultad en distinguir entre asuntos sustantivos y asuntos periféricos. El resultado de esto es, como bien dice Jamil Jreistat, “se hace difícil desarrollar conocimiento administrativo relevante cuando no hay acuerdo sobre lo que se quiere ser relevante”.¹⁵

V. Comentarios finales: una posible dirección a seguir

A lo largo de este trabajo hemos tratado de señalar una serie de deficiencias presentes en el modelo de análisis de Fred Riggs, deficiencias de naturaleza conceptual, así como deficiencias metodológicas.

En este momento la pregunta que nos ocupa es la siguiente: En términos analíticos ¿hacia dónde debe moverse el campo de Administración Comparada? La contestación a esta pregunta nos parece debe ser abandonar el estructural-funcionalismo así como la teoría de sistema y enfocar nuestra atención sobre el concepto burocracia. Lo que estamos planteando es la necesidad de reconocer la cualidad cuasi-universal de la burocracia y, siguiendo la línea de acción propuesta por Sigelman, reconocer la importancia para el análisis del trasfondo, las actitudes y el comportamiento de los burócratas, las burocracias y aquéllos con quienes éstos y éstas interactúan.¹⁶

Con esto en mente, y reconociendo lo complejo de nuestro sujeto de estudio, proponemos empezar una nueva tarea analítica, partiendo de la guía provista por las siguientes preguntas:

1. ¿Cuáles son las características dominantes de naturaleza operacional interna, presentes en las organizaciones burocráticas públicas? Ej.: composición, arreglos jerárquicos, patrones de especialización y tendencias en el comportamiento.
2. ¿A qué nivel es la burocracia pública multifuncional mientras participa en la toma de decisiones que encaminen la formulación de política pública?

¹⁴ *Ibid.*, pág. 41 (Enfasis suplido).

¹⁵ Jamil E. Jreistat, “Synthesis and Relevance in Comparative Public Administration”, *PAR*, Vol. 1, No. 6 (Nov.-Dec., 1975), pág. 666. (Traducción nuestra).

¹⁶ Lee Sigelman, “In Search of Comparative Administration”, *PAR*, Vol. 36, No. 6 (Nov.-Dec., 1976), pág. 624.

3. ¿Cuáles son los principales recursos que tienen los grupos externos para ejercer control sobre la burocracia pública y qué tan efectivos son dichos controles externos?¹⁷

Como bien indican estas preguntas, nuestro interés no se limita a la comparación estructural de diversas burocracias públicas, sino que cubre el área del comportamiento organizacional interno, así como su interrelación con los actores societales.

Esta visión permitiría el análisis comparado al igual que la construcción de modelos analíticos, sin caer en los errores y limitaciones de las construcciones analíticas que ocuparan la atención y dirigieran los esfuerzos del campo de estudio.

¹⁷ Ferrel Heady, *op. cit.*, pág. 61.