

modernización y administración pública: fundamentos teóricos en lapalombara, eisenstadt y apter

OMAR GUERRERO OROZCO

1. Elementos conceptuales de la modernización

Actualmente es común identificar un fenómeno a través de dos términos diferentes: modernización y desarrollo político. Esta situación tiene una razón de ser: los principales teóricos y estudiosos del fenómeno —LaPalombara, Eisenstadt y Apter— los emplean indistintamente para explicar el proceso transicional que convierte a un sistema político en otro diferente.

Joseph LaPalombara señala que un sistema político “moderno” no necesariamente coincide con aquellos sistemas ampliamente urbanizados, alfabetizados o muy diferenciados en la integración de sus componentes sociales; tal imagen es propia de sistemas políticos que funcionan en sociedades altamente industrializadas. La confusión se incrementa en la medida en que las metas principales de las nuevas naciones son esencialmente económicas, y en segundo término sociales y políticas. Consecuentemente, los países avanzados de Europa Occidental, E.U.A. y la URSS son los modelos de modernización más estimados.

Contra la posibilidad unilineal de modernización, LaPalombara propone el diseño de un modelo capaz de captar “con acierto los cambios básicos de cualquier sistema político”.¹ El sistema político constituye la unidad más importante del enfoque de LaPalombara para la realización de las políticas de modernización de las nuevas naciones. Gabriel Almond, que en una de sus obras² trata la problemática política de estos países, llega a señalar como funciones básicas de los sistemas políticos la integración y adaptación de las sociedades de que forman parte; tal misión es practicada en base de la posesión monopolista que ostentan los sistemas políticos para emplear (real o potencialmente) la fuerza física “más o menos legítima”.

De acuerdo con LaPalombara, un sistema político moderno se distingue por tener cuatro características:

¹ Joseph LaPalombara. En: LaPalombara y otros. *Burocracia y desarrollo político*, Buenos Aires, Editorial Paidós, 1970, p. 44.

² Gabriel Almond. *The Politics of Developing Areas*, New Jersey, Princeton University Press, 1967, p. 7.

- Grado de diferenciación estructural de sus unidades respecto a otros tipos de unidades (sociales, económicas, etcétera);
- Magnitud que alcanzan las funciones políticas institucionalizadas en relación a otros tipos de funciones;
- Grado de orientación adquisitiva en contraposición a criterios adscriptivos;
- Grado de secularización de las funciones políticas, que tienden a racionalizar los fines que persiguen.

De acuerdo con los razonamientos de LaPalombara, el proceso de comprensión teórica de la modernización se encuentra ligado al enfoque sistémico. Así, la política de las naciones en desarrollo es entendida en términos de interacción de componentes, muy diferenciados estructural y funcionalmente dentro de un proceso racional de cambio, en el que prevalecen criterios adquisitivos en la formación y ordenamiento de los nuevos *status-roles* e instituciones que componen el nuevo sistema político. Como consecuencia, un sistema político moderno se distingue de otros sistemas por tener una estructura de roles muy diferenciada, establecida sobre bases adquisitivas, y cuyas funciones, también muy diferenciadas, se orientan racionalmente a la consecución de fines específicos.

Para Samuel N. Eisenstadt la política de los países en desarrollo es concebible en el enfoque de sistemas; los sistemas políticos se distinguen de otros tipos de sistemas por la capacidad que tienen para “absorber variadas y tipos cambiantes de exigencias y organización políticas”,³ e incluye su “habilidad” para enfrentar dificultades nuevas y variables que se generan dentro del sistema o del contexto. Como consecuencia, el proceso de modernización tiene su desarrollo en la interacción del liderazgo y los grupos de intereses, éstos demandando y aquél diseñando la política pública.

Del mismo modo que LaPalombara, Eisenstadt señala que a mayor grado de diferenciación de la estructura de roles, mayor es la capacidad del sistema político para enfrentarse a las exigencias de los grupos de interés. Al proceso a través del cual el sistema político se capacita para absorber las exigencias y las nuevas cristalizaciones organizacionales, Eisenstadt lo denomina “mo-

dernización política”.⁴ La modernización tiene cuatro características:

- Elevado grado de diferenciación entre los roles e instituciones políticas y desarrollo de un plan unificado y centralizado de orientaciones y metas;
- Activación creciente de la organización política-administrativa central y su penetración gradual en todos los ámbitos sociales;
- Tendencia del “poder potencial” a difundirse a capas más amplias de población;
- Decadencia de las élites tradicionales, así como de sus pautas de legitimación, e incremento de los flujos de información.

Eisenstadt asocia la interacción de las cuatro categorías a la búsqueda, por parte del liderazgo, del apoyo político de los gobernados como contrapartida al rompimiento de los criterios adscriptivos que cimentaban el orden del antiguo régimen.

Los enfoques de LaPalombara y Eisenstadt difieren de las concepciones teóricas de David Apter, cuya intención no se enfoca a diseñar un sistema político moderno, sino un “modelo de política”. Observa la existencia de tres variables importantes para el análisis de la modernización: estratificación social, grupos políticos y gobierno. A través de estas variables es posible llegar a describir los “requisitos estructurales de todo gobierno”,⁵ que son:

- Estructura autoritaria de la toma de decisiones;
- Estructura de responsabilidad y asentimiento;
- Estructura de coerción y castigo;
- Estructura de determinación y asignación de recursos;
- Estructura de reclutamiento político y asignación de roles.

Por medio de estas variables, Apter analiza a la modernización cuyo núcleo central es la acción gubernamental; precisamente el gobierno es una estructura política cuya disposición de componentes está impor-

³ Samuel N. Eisenstadt. En: LaPalombara y otros, *op. cit.*, p. 93.

⁴ *Ibid.*, p. 94.

⁵ David Apter. *Estudio de la modernización*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1970, p. 37.

tantemente determinada por el grado de concentración o dispersión de los estratos sociales; a su vez, el gobierno es capaz, con sus decisiones, de afectar la distribución de los propios estratos. Sin embargo, la relación entre el gobierno y la estratificación social, normalmente se establece a través de grupos políticos, entre los cuales los partidos ocupan las posiciones predominantes.

Apter observa en el gobierno el elemento político mayormente comprometido en el cambio político modernizante que afectará a la sociedad. El gobierno es la unidad de un sistema político o de otro tipo de sistema que tiene la "pertenencia más generalizada que posee: 1) responsabilidades definidas para el mantenimiento del sistema del cual forma parte, y 2) el monopolio práctico de los poderes coercitivos".⁶ La posición suprema del gobierno le permite desempeñar con éxito su función gubernamental: combatir las amenazas que pongan en peligro la existencia del sistema del que forma parte.

Se puede advertir en Apter, Eisenstadt y LaPalombara, la particularidad de cada enfoque sobre la modernización, cuyo fundamento radica en el empleo de variables diferentes en el desarrollo de sus análisis. Sin embargo, los tres politólogos coinciden en la relevancia que añaden al papel del gobierno o el sistema político como unidades motrices de la modernización. También convergen en el enfoque de la modernización como un fenómeno transicional que cambia profundamente la estructura y el funcionamiento del sistema político, y que afecta necesariamente la sociedad en la cual está ubicado.

El sistema político es una unidad importante que interviene en la modernización; la administración pública es uno de sus instrumentos de acción. En el apartado siguiente podremos observar el papel que desempeña en el desarrollo político.

2. Papel de la administración pública en la modernización

La participación fundamental en la modernización la realiza el sistema político, o en su caso, en concordancia con el enfoque de Apter, el gobierno. En todo caso, se trata de unidades organizadas capaces de realizar el cambio político. La administración pública es la

organización cuyos fundamentos estructurales parecen ser los más adecuados para participar directamente en ese cometido. De acuerdo con esto, debemos recordar que los principios con que Weber enuncia a la burocracia: racionalidad, jerarquización, disciplina, eficiencia, etcétera, son los requisitos instrumentales del Estado moderno, empresas, sindicatos y partidos. Sin embargo, LaPalombara desecha el modelo weberiano por considerarlo rígido como medio de análisis de la realidad de los países emergentes. Opina que las concepciones de Weber son estáticas; la neutralidad burocrática, la disciplina rigurosa y el apego irrestricto a los cometidos del puesto, se contraponen al dinamismo y audacia que requieren los planes de modernización. Incluso señala el papel del Ente Nazionale Idrocarburi de Italia, cuyo funcionamiento eficiente contradice los principios tradicionales de la administración pública.

Ya que los gobiernos son las unidades sistémicas mayormente comprometidas en asumir la responsabilidad del desarrollo político, toca a la administración pública establecer y operar los recursos materiales, humanos, financieros y técnicos con los que se pondrá en marcha el cambio. Sin embargo, en muchos de los países emergentes, sobre todo en Asia y África, los vestigios coloniales, y aun las estructuras de las antiguas dominaciones tradicionales, son factores opuestos a la modernización. Es este punto donde LaPalombara observa atinadamente las limitaciones prácticas del modelo burocrático-legal de Weber, que incluso, tal como lo señala, ni en los países industrializados como E.U.A. ha tenido éxito su aplicación.

La mayor parte de los países emergentes deviene a la independencia después de una serie de conflictos y tensiones con las fuerzas coloniales. La primera etapa de independencia es un periodo de "descolonización" y reafirmación de los principios nacionales y, a veces, una vuelta a antiguos mitos y leyendas. El sistema político que tratan de organizar los nuevos dirigentes se establece sobre las ruinas precoloniales y coloniales, y se plantea ante ellos la necesidad de modelar una administración pública capaz de maniobrar con eficacia entre las estructuras del antiguo régimen y el entusiasmo "anárquico" de los nuevos métodos.

Alcanzada la independencia, sucede una etapa de desorganización de la vida social, económica y política. Un recurso importante de estabilidad con que cuenta el nuevo gobierno es la burocracia; asimismo, como las metas económicas están en primer orden, la acción de

⁶ Ibid, p. 42.

los líderes se orienta a buscar el apoyo del aparato burocrático. Debe esperarse, según lo observa LaPalombara, el incremento del personal burocrático y la ampliación del radio de acción de la administración pública dentro de la vida nacional.

El papel de la administración pública en la modernización puede determinar en mayor grado, según lo analiza LaPalombara, la tendencia a un desarrollo económico rápido, y como consecuencia, un desarrollo político autocrático. La planeación de metas económicas requiere del incremento de recursos financieros y materiales en los sectores productivos, así como la centralización de la toma de decisiones y el crecimiento incessante del aparato administrativo, cuya manifestación se observa a través de la creación de empresas productivas y financieras propiedad del gobierno. Si a estas reflexiones de LaPalombara agregamos la tendencia del liderazgo a perpetuarse en el poder, e incrementarlo en su provecho, podemos determinar el aumento consecuente del poder práctico que se delega a la burocracia, y con ello su posible conversión en grupo de interés. De acuerdo con esto, se contempla a la burocracia como un sólido organismo con metas propias y capacidad suficiente para presionar al liderazgo en su favor. En tal situación, los dirigentes deben establecer los mecanismos de control que garanticen su dominio sobre el personal administrativo.

Sin embargo, LaPalombara no se propone analizar el aspecto de autoengrandecimiento de la actuación burocrática, y en su lugar expone las características que se pueden observar en una administración pública involucrada directamente al desarrollo político. Así, dentro de un sistema político, la administración pública puede ser un filtro adecuado para el control del flujo de demandas; más aún cuando el sistema carece de partidos políticos o de movimientos de opinión capaces de agregar intereses opuestos a la política pública. De acuerdo con esta función, la administración pública puede realizar cualquiera de estos cometidos:

- Limitar la producción de exigencias;
- Controlar las demandas originadas en el contexto del sistema político;
- Absorber una cantidad razonable de exigencias por medio de las organizaciones con que cuenta o crear otras con este propósito.

Según la opinión de LaPalombara, los países nuevos optan combinadamente por los caminos segundo y ter-

ceros, en tanto que el resto lo hace combinadamente por medio de los tres. Para Eisenstadt, también la burocracia tiene la capacidad de asimilar las demandas dirigidas al sistema político; del mismo modo que las unidades ejecutivo-legislativas y los partidos políticos, la burocracia constituye con ellos los "corolarios básicos de cualquier proceso de modernización".⁷ Eisenstadt señala que la burocracia de los países emergentes se ha desarrollado en dos períodos: primero, con la persistencia de algunos elementos coloniales; segundo, con la asimilación de una nueva estructura administrativa. El acoplamiento de antiguos y nuevos componentes se manifiesta en tensiones y conflictos; el liderazgo se ve impedido a desplazar los elementos tradicionales y apoyar a la burocracia que ha reclutado. El riesgo de esta medida repercute en los servicios administrativos y en el nivel de eficiencia esperado.

Del mismo modo que La Palombara, Eisenstadt señala a la burocracia como un factor de orden y estabilidad en los comienzos de la vida independiente. La burocracia tiene un papel complementario a la actividad gubernamental respecto de las necesidades y exigencias sociales, ya que con la activación de sus funciones continuas y rutinarias fortalece las políticas económicas del nuevo régimen. La administración pública desempeña un papel relevante en la modernización, como un factor de estabilidad interna; Eisenstadt resume la participación de ésta, en cuatro puntos:

- Colabora en el mantenimiento de la estructura unificada del gobierno y articula medidas políticas;
- Regula las demandas de los grupos de interés al sistema político;
- Coadyuva a la legitimación de los nuevos gobernantes, que ya no se fundamentan en las pautas de valor tradicionales;
- Modifica los criterios particularistas y adscriptivos, en favor de criterios universalistas y adquisitivos.

Los cuatro indicadores que Eisenstadt agrega al papel burocrático en la modernización, representan elementos que suministran interesantes perspectivas para el estudio de las tendencias que desarrolla hoy día la administración pública. LaPalombara y Aptier plantean temas relevantes que pueden originar revisiones del con-

⁷ LaPalombara, *op. cit.*, p. 100.

cepto weberiano de burocracia. Es un fenómeno que ha vuelto a ser tema importante de estudio; Weber sentó los principios que ahora otros polítólogos revisan, Frente a una exposición típico-ideal que concibe a la burocracia como un sistema que puede ser contrastado a las acciones reales de la administración empírica, tomando

las acciones como “desviaciones” de una conducta pre establecida, los nuevos enfoques pretenden la conceptualización de la burocracia conforme a los patrones concretos que cada realidad representa en los países emergentes. Así, la burocracia es fuente de nuevas reflexiones y tema de estudios que apenas empiezan.