

INDICADORES DE DESEMPEÑO BUROCRÁTICO EN PAÍSES DEL TERCER MUNDO: USOS Y LIMITACIONES¹

Oscar Oszlak

En el presente trabajo se examinan algunas de las dificultades teóricas y prácticas involucradas en la evaluación de las actividades y "productos" de las burocracias públicas en países dependientes, discutiendo los usos y limitaciones de los indicadores de desempeño. Debe aclararse, sin embargo, que estas son solamente ideas preliminares que han surgido de investigaciones actualmente desarrolladas en Uruguay y Argentina.

Conviene puntualizar de entrada algunos supuestos y premisas de los que parte el trabajo. Las burocracias públicas serán conceptualizadas como sistemas de producción que combinan recursos y procesan demandas, obteniendo como resultado una amplia variedad de resultados o productos. No obstante, dado que las burocracias pueden asumir diferentes roles frente al Estado y la sociedad, la naturaleza y volumen de los productos resultantes de su actividad dependerán, entre otras cosas, del predominio relativo de un rol sobre los otros y de su grado de mutua compatibilidad o conflicto. Esta observación parece ser particularmente válida en los países del Tercer Mundo, donde el aparato administrativo estatal desempeña importantes funciones políticas y sociales que frecuentemente contradicen su rol más convencional de productor de bienes y abastecedor de servicios públicos. Los trabajos teóricos sobre burocracia pública han ignorado prácticamente estas cuestiones. Consecuentemente, la utilidad que brindan las herramientas conceptuales disponibles se limita fundamentalmente a la apreciación de los aspectos formales del aparato administrativo del Estado. En este sentido, el debate iniciado por el denominado movimiento de la "Nueva Administración Pública" -especialmente su preocupación por los roles conflictivos y los propósitos múltiples de las organizaciones públicas- constituye un testimonio sumamente revelador de la debilidad de los fundamentos teóricos que sustentan la mayoría de los esfuerzos por evaluar la burocracia estatal.

Si se aceptan las observaciones precedentes, es necesario que los indicadores de desempeño sean sometidos a una revisión crítica a la luz de una teoría apropiada sobre la actividad y funciones sociales de los sistemas burocráticos públicos. Tomados aisladamente, los indicadores no brindarán evidencias claras acerca de la naturaleza del desempeño de dichos sistemas. A menos que se considere la constelación de

¹ Versión reducida del trabajo "Indicators of Bureaucratic Performance in Third World Countries: Uses and Limitations" publicado en *Phillippine Journal of Public Administration*, Vol XVII, Julio 1973, No 3. Se han eliminado del original algunas precisiones teóricas y la totalidad de las referencias bibliográficas.

variables asociadas con los productos de la burocracia, la evaluación puede resultar en un mero catálogo de deficiencias cuyas causas se infieran al azar, sobre bases puramente especulativas. El problema se complica por el hecho de que la naturaleza y grado de determinación de nuestras variables difieren de un contexto o coyuntura histórica a otro. En consecuencia, los indicadores resultarán significativos solamente cuando se los vincule a una interpretación conceptual más amplia de la productividad y del desempeño burocrático.

Teniendo presentes estas consideraciones, examinaremos primero algunos de los problemas de medición involucrados en la evaluación de los sistemas burocráticos.

1. Sobre medidas y comparaciones

Cuando nos referimos a sistemas complejos que sirven un amplio espectro de objetivos y obtienen diferentes clases de productos que no tienen "términos de intercambio" aceptados, resulta difícil fijar estándares e indicadores. La evaluación del desempeño burocrático es un claro ejemplo de esta dificultad. La variedad de objetivos, productos y unidades organizacionales involucradas da lugar a perspectivas diferentes que varían de acuerdo con el punto de vista del evaluador. Como se observara en una conferencia realizada hace algunos años, el auditor gerencial se concentra en la medición de la eficacia en el logro de objetivos y metas programadas; el psicólogo organizacional se preocupa por el nivel de satisfacción de los individuos; el politólogo examina los problemas relativos a la adaptabilidad, supervivencia, crecimiento y democratización de organizaciones; y el "buroatólogo" investiga "desviaciones y factores que reducen la cooperación. Como una manera de conciliar estos diferentes enfoques, la conferencia propuso que los distintos puntos de vista y elementos discutidos fueran combinados en un modelo matemático integrado. Dudo que este ejercicio se haya intentado alguna vez, pero como solución al problema de evaluar el desempeño burocrático suena suficientemente ingenua y estéril como para merecer un piadoso olvido.

Más recientemente, otro grupo interdisciplinario se reunió en Alcalá de Henares, España, con iguales esperanzas de arribar a algunas conclusiones sobre las perspectivas de formular medidas concretas para aumentar la capacidad administrativa para el desarrollo. En esta conferencia, pese al hecho de haberse identificado y clasificado diversos indicadores, no hubo intento alguno —como observara acertadamente el Dr. Wu— "por integrar todos estos indicadores en una única medida de capacidad administrativa o por demostrar como seleccionar indicadores para la tarea práctica de evaluar una organización o sistema individualmente considerado".²

Por cierto, las conclusiones de esta reunión parecen sumamente sensatas y realistas. El Dr. Wu mismo reconoce en su trabajo que "la elección de indicador(es) depende, antes que nada, de situaciones individuales específicas, particularmente de los propósitos de la evaluación", proposición con la cual uno no puede sino estar de acuerdo. Ciertamente, los indicadores de desempeño burocrático tienen sentido sólo en la medida que sean claros los objetivos perseguidos al recurrir a la medición o evaluación.

² El trabajo de Chi-Yuen Wu, así como una versión preliminar del presente, fueron presentados en el Seminario sobre "Factores de Productividad Administrativa", que tuvo lugar en Nueva York en Marzo de 1973. El objetivo de este seminario fue discutir las posibilidades de identificar o de construir indicadores de desempeño burocrático que permitan evaluar la capacidad administrativa para el desarrollo.

Típicamente, los sistemas complejos tales como las burocracias públicas son objeto de una evaluación global en vísperas de reformas administrativas en gran escala. En estos casos, es inevitable transitar un terreno normativo ya que los objetivos de la burocracia y el grado en que satisface demandas y expectativas sociales son cuestiones que caen necesariamente dentro del ámbito de competencia del evaluador. Es así que deben establecerse estándares de deseabilidad los cuales, dada la multiplicidad y probable incongruencia entre objetivos, no pueden ser clasificados en una escala de utilidad unidimensional. El grado de incongruencia de objetivos puede ser bastante alto en vista del conflicto de roles que se manifiesta en la actividad de las burocracias públicas. Por lo tanto, la evaluación debe apoyarse —utilizando la expresión de Thompson— en "tests sociales", es decir, en criterios donde los factores de evaluación son eminentemente subjetivos, no susceptibles de "medición" en el sentido convencional y que comparten como condición y atributo común el cumplimiento de ciertas expectativas del evaluador.

Como normalmente no se dispone de estándares normativos relativamente cristalizados y el conocimiento sobre las relaciones causa-efecto que producen diferentes resultados es deficiente, la evaluación se basa a menudo en criterios subjetivos y emocionales más que en criterios científicos o racionales. Más aún, la evaluación de sistemas agregados y complejos, tales como las burocracias públicas, admite habitualmente como premisas básicas ciertos valores y creencias socialmente compartidos que sirven como sustitutos de los estándares de evaluación. La sociedad global se convierte así en el "grupo de referencia" del evaluador. Por supuesto, existen poderosas razones que explican este alto grado de conciencia social respecto al desempeño burocrático. El área de "actividad estatal ha crecido al punto de abarcar prácticamente toda faceta vital de la actividad humana y todo aspecto de la interacción social. Como consecuencia de esta expansión, la burocracia ha ganado mayor visibilidad y su actividad se ha hecho más vulnerable al comentario o la crítica popular. En tal sentido la proyección de experiencias individuales al nivel de verdad socialmente aceptada ha creado un alto grado de consenso respecto a la improductividad de la burocracia. Este consenso refleja necesidades personales insatisfechas, frustración recurrente y juicios formados en diarias interacciones con organizaciones burocráticas.

En la mayoría de los países del Tercer Mundo —y también en muchos de aquéllos pertenecientes a los otros dos mundos— se halla ampliamente difundida la creencia de que "el costo de la burocracia es excesivo" o que "los servicios públicos se prestan de un modo totalmente ineficaz". Pocos se animarían a cuestionar la validez de estas afirmaciones por hallarse profundamente enraizadas y formar parte del folklore popular. De modo que las burocracias son consideradas improductivas porque a pesar del "excesivo" volumen de recursos que utilizan, no alcanzan un grado aceptable de desempeño. Enfrentados con la tarea práctica de evaluación, los expertos confirman habitualmente estas creencias suministrando interminables inventarios de obstáculos y deficiencias que requieren solución.

Aún a este nivel subjetivo es posible identificar en las evaluaciones tres elementos diferentes. Primero, existen ciertos estados o *metas* deseables que poco tienen que ver con el desempeño real. Segundo, existen algunos *estándares* de comparación basados en expectativas sociales, en la experiencia pasada o en el desempeño de otros sistemas. Finalmente, existen ciertos *indicadores* implícitos de bajo desempeño que derivan de comparar metas y estándares con resultados reales. Sin embargo, las bases sobre las que se fijan estas metas, estándares e indicadores ofrecen un débil fundamento para evaluar o guiar decisiones de política. Por lo tanto, más allá de los mitos y lugares comunes, se plantean diversos interrogantes que tocan cuestiones cuyo tratamiento ya no admite juicios apresurados u opiniones irreverentes. ¿Cuánto

es lo "excesivo"? ¿Cuán malo es lo "deficiente"? ¿Cuáles son los estándares de comparación? ¿Es válido aplicar iguales estándares a contextos sociales o coyunturas históricas diferentes?

2. Sobre la elección de indicadores

Sin lugar a dudas, no es tarea fácil traducir creencias socialmente compartidas en verdades científicamente aceptadas. Como primera cuestión debe resolverse de que modo habrá de conceptualizarse la productividad cuando se la utiliza en la evaluación del desempeño de la administración estatal. Por productividad de la burocracia pública se entiende generalmente tanto la capacidad demostrada por el aparato estatal para alcanzar sus objetivos como el grado en que optimiza el uso de los recursos de que dispone. La productividad de la administración pública se define entonces por una relación insumo-producto (eficiencia) y por el grado de logro de objetivos (efectividad o eficacia).

Sin embargo, cuando uno intenta operacionalizar el concepto de productividad surgen problemas de medición casi insuperable, ya que sus dos elementos—eficacia y eficiencia— comparten como referente común un "producto" sumamente abstracto y heterogéneo. Dejando de lado el caso de las empresas públicas dedicadas a la producción de bienes y servicios susceptibles de cuantificación, la mayoría de las organizaciones públicas producen un tipo de "producto" (v.g. educación, salud pública, regulación financiera, bienestar social) difícil de cuantificar. Y aún cuando la medición fuera posible (v.g. número de graduados universitarios, pacientes atendidos, etc.), la necesidad de evaluar la calidad y/o la eficacia relativa de los servicios prestados involucra inevitablemente juicios de valor.

Los economistas han superado estos obstáculos recurriendo a un singular expediente. Para calcular la contribución del sector público al producto bruto interno, estiman que el valor agregado del producto del sector equivale al volumen total de recursos aplicado al funcionamiento del aparato estatal, o sea, el monto pagado a los factores de la producción que intervienen en la generación de su producto. Adopta analógicamente este procedimiento para operacionalizar el concepto de productividad supondría una abierta contradicción con nuestra definición. Por ejemplo, un mayor monto de salarios abonados a los funcionarios públicos no significaría una mayor productividad sino más bien lo contrario, a menos que los productos se incrementaran proporcionalmente. De todas maneras, este enfoque ha abierto una nueva perspectiva para atacar el problema evaluativo.

En efecto, dado que los instrumentos analíticos disponibles son inadecuados para desarrollar estándares de eficiencia o efectividad que puedan generalizarse a todo el sector público o segmentos significativos del mismo, se ha intentado inferir volumen o calidad del producto a partir del examen de los insumos. Sobre la base de ciertos indicadores acerca de la calidad de los recursos empleados o lo apropiado de su combinación, estos estudios concluyen que la baja calidad o las combinaciones pobremente diseñadas sólo pueden resultar en un menor producto o un pobre desempeño. Seguir esta línea de razonamiento requiere abandonar la idea de bailar una definición operacional de desempeño y reemplazarla por un conjunto de hipótesis que sugieran relaciones causales entre los condicionamientos y estímulos a los que se ven sujetos los insumos y el tipo de producto resultante. Sin embargo, la mayoría de los estudios no proporcionan mayor sustento teórico para demostrar precisamente de qué modo ciertas variables de insumo o proceso se asocian con el nivel de desempeño. En otras palabras, la constelación de factores que de algún modo afectan el producto del sector público son consideradas de una manera esquemática y poco rigurosa.

Los modelos de insumo-producto son útiles en tanto el análisis tome en cuenta las restricciones contextuales y los antecedentes históricos que rodean la actividad de la burocracia estatal. Faltando esta información, la evaluación omitirá los contenidos normativos reales y deberá apoyarse sea en los objetivos formales, en opiniones personales o en creencias populares. Proceder de otro modo implica modificar totalmente los criterios de relevancia, ya que antes de preguntar cuanto es el desempeño es preciso observar de qué clase de desempeño estamos hablando. Sólo *después* que se han identificado estándares apropiados de comparación y metas deseables es posible aplicar indicadores objetivos de desempeño. Si estamos de acuerdo que los indicadores se vuelven significativos cuando los resultados u observaciones empíricas se comparan con algún estándar o meta, deberán conocerse los estándares y metas antes que los indicadores puedan indicar algo.

Podría argumentarse que el desarrollo de estándares, metas e indicadores de desempeño burocrático requiere información sobre cuales cosas son factibles, cuales deseables y cuáles ocurren efectivamente *bajo determinadas circunstancias*. Luego, a menos que mantengamos "las circunstancias" constantes, ningún indicador (o meta, o estándar) podría pretender tener aplicabilidad universal. La elección de indicadores dependerá de la perspectiva y propósito perseguido por el usuario potencial. En este sentido, la mayoría de los indicadores de desempeño burocrático poseen la dudosa cualidad de ser difícilmente generalizables, aún para una misma unidad a través del tiempo. (...) Siendo inevitable que los indicadores incorporen elementos normativos o connotaciones valorativas, la evaluación se convierte en una actividad puntual y debe emplear por lo tanto indicadores contruidos "a medida".

Además, sin perjuicio de la cualidad "universal" o "particularista" de los indicadores, la evaluación de la capacidad o desempeño administrativo debe basarse en un marco conceptual más amplio. No basta con mostrar que de acuerdo con los indicadores disponibles ciertos estándares no han sido alcanzados. También es necesario establecer -entre otras cosas- cuales fueron los *reales* objetivos y metas buscados y cuáles fueron los usos competitivos a los que se destinaron los recursos. Como debiera ser evidente, la posibilidad de evaluar la capacidad administrativa para el desarrollo depende en buena medida del empleo de una teoría o modelo de administración pública aceptable. De acuerdo con esto, los indicadores jugarán necesariamente un papel subordinado y sólo adquirirán sentido una vez vinculados a un esquema analítico más amplio.

3. Evaluación del desempeño burocrático.

La dirección que ha seguido la investigación sobre desempeño y productividad burocrática durante las últimas dos décadas ha probado ser errónea e infructuosa. Centenares de científicos sociales y expertos han invadido literalmente el mundo "subdesarrollado", en busca de explicaciones plausibles acerca de la baja productividad de las burocracias públicas. Pero "no han permitido que las persistentes dudas sobre la neutralidad valorativa de su enfoque inhibieran demasiado sus investigaciones empíricas, sus intentos de comprender otras culturas y su interpretación de comportamientos que no están manifiestamente orientados y que pueden -desde su perspectiva- ser considerados como no racionales".

La falta de un verdadero paradigma científico, evidenciada en la coexistencia de diversas "escuelas" y enfoques competitivos, no ha sido obstáculo para el logro de un cierto consenso acerca de las premisas básicas que deben guiar la investigación. Este consenso, o "paradigma supletorio" en la expresión de Bodenheimer -estuvo vigente durante mucho tiempo en el campo de los estudios latinoamericanos y llegó a dominar la mayor parte de la investigación empírica llevada

a cabo por estudiosos y expertos extranjeros y por muchos de sus colegas del Tercer Mundo. En esencia, la congruencia entre las diversas teorías sólo puede explicarse por su común sustrato ideológico.

El estructural-funcionalismo, los análisis de sistemas, los modelos cibernéticos y los análisis cuantitativos comparados, compartiendo un común sesgo determinista y una cualidad pretendidamente "objetiva", han revelado una desmedida falta de interés en los supuestos filosóficos involucrados en la indagación social. Han compartimentalizado el mundo en dicotomías y celdas y dividido la historia en etapas a lo largo de continuos más o menos sofisticados. Muy a menudo, han probado ser nada más que una conveniente cortina de humo detrás de la cual pudieran refugiarse la trivialidad y la confusión.

El estudio de la burocracia pública no ha sido inmune a esta moda. Sistemas burocráticos concretos han sido catalogados en variadas tipologías y ubicados en el contexto de sistemas sociales más comprensivos cuyo proceso de desarrollo debía seguir inexorablemente el patrón de los países centrales. Las teorías sobre productividad administrativa también han sido contagiadas por una similar visión optimista acerca del curso de la historia. El nivel de desempeño se concibe como variable dependiente del desarrollo político, el que a su vez sólo puede ser logrado imponiendo sobre la sociedad tradicional roles y pautas culturales modernas.

Por lo tanto, de acuerdo con los estándares desarrollados en los círculos académicos y tecnocráticos "occidentales", el desempeño de la actividad burocrática en los países latinoamericanos resultaría totalmente irracional. Las explicaciones acerca de su nivel de productividad se han centrado generalmente alrededor de claros aspectos de la interacción intra-burocrática o, en el caso de estudios más patologistas, en torno a los valores, percepciones y actitudes de los funcionarios durante el proceso de socialización burocrática. Las misiones de asistencia técnica y los estudios empíricos sobre las burocracias públicas del Tercer Mundo aparecen así como esfuerzos encaminados a interpretar y superar la "irracionalidad" de estas pautas estructurales y comportamentales. De este modo América Latina, junto con otros segmentos del mundo "menos desarrollado", se han convertido en un inmenso laboratorio social que ha expandido el ya promiscuo campo disponible para los buropatólogos "occidentales".

El estudio del desempeño de las burocracias públicas en América Latina no puede basarse mecánicamente en supuestos y marcos de referencia desarrollados a partir de casos de estudio europeos o norteamericanos. Contextos y medios culturales diferentes requieren que nuestros marcos conceptuales sean críticamente revisados y cuidadosamente ajustados en función de dichas realidades. Una correcta evaluación del desempeño administrativo o una realista apreciación de las perspectivas de reformar instituciones burocráticas exige un profundo conocimiento de las condiciones históricas bajo las cuales se han desarrollado tales instituciones. Una evaluación de esta naturaleza debe considerar asimismo aquellas variables contextuales que contribuyen a conformar las normas, estructuras y funciones de la burocracia y, en última instancia, tienden a condicionar comportamientos y desempeños de acuerdo con la naturaleza y signo de los estímulos. En términos más concretos, la orientación filosófica o ideológica del régimen gobernante respecto del papel del Estado en la sociedad, la situación de poder de la burocracia frente al régimen gobernante; el grado de apertura del sistema político a la representación y demandas de intereses corporativos privados; las condiciones objetivas de producción y distribución del ingreso; y el grado de satisfacción de expectativas sociales son algunas de las variables cruciales que deben ser debidamente consideradas en cualquier diagnóstico confiable sobre la productividad burocrática. Esta tarea implica más que una simple identificación de rasgos patológicos y una mayor o menor sofisticación en su

descripción; se trata más bien de elaborar una aceptable teoría capaz de identificar e interrelacionar un conjunto de variables que expliquen la naturaleza, volumen y calidad de los productos de la burocracia.

No es redundante insistir en el hecho de que las dificultades que presenta el tipo de estudio criticado surgen de un examen superficial de los datos y de una falta de comprensión de la especificidad del desarrollo de las instituciones burocráticas en áreas periféricas. En los así llamados países desarrollados, el proceso de expansión industrial se dio a la par que tenía lugar el éxodo rural y el crecimiento de organizaciones burocráticas capaces de incrementar y consolidar la racionalidad del modo de producción capitalista (MPC). En estos contextos, la productividad burocrática tenía un significado distintivo: como criterio para definir producto y desempeño estaba íntimamente asociado a una ética particular, un modo de producción determinado y una formación social resultante. En cambio, lejos de constituir el subproducto de un proceso creciente de racionalidad en la vida económica y social, la aparición y desarrollo de las instituciones burocráticas en América Latina replicaron las dislocaciones de una estructura productiva consolidada bajo los auspicios del sub-desarrollo y la dependencia.

La génesis y subsiguiente expansión de la burocracia estatal en estos países tuvo lugar en circunstancias históricas diferentes a las de los países centrales. En un comienzo, el aparato administrativo sirvió a los intereses de la corona española y representó el modo más eficaz para administrar la extracción, procesamiento y envío de los productos de la colonia a la sede imperial. Con la independencia, las nuevas naciones latinoamericanas heredaron, como parte del legado colonial, la pesada maquinaria burocrática del imperio. Sin embargo, la tradición de "laissez faire", el caudillismo y las dificultades de integración nacional se combinaron para "mantener el desarrollo de las instituciones burocráticas dentro de proporciones razonables. Más tarde, el auge de la inmigración, unido a fenómenos mundiales con fuerte repercusión local tales como crisis económicas, guerras, movimientos obreros y cambios en la posición hegemónica de los países altamente industrializados con la consecuente modificación de los patrones de comercio internacional y dependencia, determinaron un *creciente* grado de *intervención* del Estado en la vida social. La incipiente industrialización requería una activa regulación de la nueva actividad económica y de las relaciones laborales resultantes de la expansión en estos países del MPC. Sin embargo, la subordinación de las economías latinoamericanas a los intereses de los países hegemónicos frenó el desarrollo de una industria integrada, ya que esta situación estructural alentaba la producción de materias primas y manufacturadas con escasos requerimientos tecnológicos. Por otra parte, la situación dependiente sujetó a las economías periféricas a los caprichos de una demanda mundial caracterizada por precios regulados y restricciones de mercado.

Bajo estas circunstancias, el sector industrial se vio limitado en sus posibilidades de absorber la fuerza de trabajo que expulsaba el sector rural, a su vez estancado progresivamente como consecuencia de un sistema de propiedad y tenencia de la tierra anacrónico e injusto que pasó a constituir un típico rasgo de subdesarrollo en América Latina. El Estado debió entonces asumir el papel de empleador de la fuerza de trabajo desplazada por el sector agropecuario, que no encontraba otras oportunidades de empleo productivo. Las posibilidades de desempeño de este nuevo papel se vieron favorecidas por la creciente capacidad extractiva del Estado, que le permitió obtener una porción creciente del excedente social.

Por otra parte, la necesidad de regular los conflictos emergentes entre los intereses del capitalismo nacional y los de la burguesía rural-financiera asociada al gran capital internacional, condujo a la expansión de una infraestructura burocrática cuyas

unidades se orientaban a menudo por objetivos y políticas contradictorias. De este breve resumen puede concluirse que la actividad del aparato estatal en América Latina no respondió exclusivamente a una necesidad económica (v. g. acompañar el proceso de racionalidad productiva propio del MPC) sino, además, a necesidades sociales (v. g. atenuar los efectos del desempleo estructural inherente a casi toda economía dependiente) y a necesidades políticas (v. g. mantener un cierto equilibrio entre los intereses de las clases dominantes de la sociedad civil, servir a los intereses políticos profesionales otorgantes de prebendas y sinecuras en retribución de lealtades partidarias, etc.).

4. Algunas observaciones teóricas sobre conflicto de roles y productividad

Los comentarios precedentes pueden resultar útiles para resolver la aparente contradicción existente entre la visión, digamos, "positiva" de la burocracia, como la forma más perfeccionada de organización racional productiva que puede coexistir con un MPC y la popular visión negativa del aparato estatal que "evoca la lentitud, la pesadez, la rutina, la complicación de procedimientos y la mal adaptación de las organizaciones "burocráticas" a las necesidades que deben satisfacer..." ¿Cómo conciliar estas dos visiones extremas? Formalmente, las burocracias han tendido a adoptar formas similares de organización y funcionamiento independientemente de las características del contexto social o del modo de producción prevaleciente. Sin embargo, este isomorfismo no debe dispensarnos de efectuar ciertas observaciones en cuanto a la función que estos organismos desempeñan, la cual se explica en buena medida por las condiciones diferenciales de nacimiento y crecimiento que marcan su vida institucional. Es evidente que las organizaciones burocráticas poseen una dinámica distintiva que es advertible en cualquier contexto. De aquí, el concepto de "burocratización" como patrón de desarrollo organizacional presente en los trabajos de Weber, Crozier, Lefort y otros. No obstante, a pesar de estos rasgos comunes, la inserción de una burocracia dentro de un determinado contexto social no sólo afecta diferencialmente su estructura y funcionamiento sino que también puede modificar significativamente la naturaleza de los productos que genera.

En este último sentido ya no nos estamos refiriendo a un patrón de organización social ubicuo sino a una unidad concreta que asume diferentes roles y por lo tanto desempeña diversas funciones sociales. Aún cuando las organizaciones burocráticas compartan ciertos rasgos peculiares que pueden ser reconocidos en el aparato administrativo de casi cualquier Estado, debemos distinguir cuidadosamente que hace a una burocracia diferente a otra cuando observamos los fines perseguidos, los intereses representados y las consecuencias derivadas de su función social. La tradicional dicotomía Estado gendarme -Estado intervencionista no "agota el espectro analítico ya que el problema debe ser examinado en otras dimensiones. Por ejemplo, la intervención del Estado en la esfera económica a través de la explotación directa de empresas comerciales e industriales tiene: características totalmente diferentes a la intervención en la vida social (v. g. regulación de la lucha de clases, promoción del bienestar social, etc.) o en la vida política (v. g. regulación de los procesos de "institucionalización política").

Luego, si las funciones son diferentes, también lo serán las consecuencias concretas de las actividades de la burocracia y los estándares e indicadores a utilizar para medir o evaluar su productividad. El problema no debe reducirse entonces a "contar" puentes construidos, pacientes atendidos, expedientes despachados, estudiantes promovidos o teléfonos instalados, en relación a las metas fijadas o los recursos empleados, sino que debe incluir además "productos" tan heterodoxos como desocupados potenciales absorbidos, huelgas evitadas, intereses partidarios promovidos, beneficios sectoriales amparados, amenazas insurreccionales suprimidas, y así sucesivamente.

Obsérvese que este modo de ver el problema no implica una redefinición de "productividad burocrática" sino una conceptualización más precisa y la extensión del concepto de modo de incluir el conjunto de "productos" que resultan de la actividad de la burocracia estatal. Si estamos de acuerdo que la burocracia asume roles diferentes, sea como demandante (en la medida que promueve sus propios intereses), como mediadora y representante de ciertos intereses sectoriales o de clase frente al poder adjudicador del Estado o como productora de bienes, regulaciones y servicios que sirven al "interés público" -convencionalmente su misión específica- resulta obvio que el análisis del producto no puede reducirse a esta última función, precisamente la más visible y vulnerable al juicio popular. Más bien debe comprender la totalidad de objetivos logrados en el desempeño de sus diversos roles. Y digo que esto no implica una redefinición conceptual por cuanto productividad -tanto en sus denotaciones de eficiencia y efectividad- está indisolublemente ligada a la noción de "objetivo" es decir, a un concepto que posee una evidente connotación valorativa. Consecuentemente, en la medida que los objetivos son multifacéticos, heterogéneos y conflictivos, los resultados de la actividad estatal no pueden evaluarse exclusivamente de acuerdo con aquellos objetivos que corrientemente identificamos con la vaga noción del "interés general". Y si lo hacemos, debemos al menos ser conscientes del limitado alcance de nuestras evaluaciones y de aquellos aspectos que quedan excluidos del análisis.

Aún cuando el concepto de productividad, tal como es aquí empleado, mantiene su significado corriente, adquiere por otra parte una considerable riqueza analítica que vale la pena explorar a fin de desmistificar el estudio de la burocracia pública y situar el examen de su efectividad y eficiencia en un plano más realista y promisorio. En primer lugar, la identificación de roles diferentes y de funciones que promueven intereses variados y a menudo conflictivos, abre un inmenso campo de exploración analítica y obliga a revisar los instrumentos de medición y evaluación en el terreno empírico. En segundo término, se modifica radicalmente el andamiaje de premisas y supuestos sobre los que los reformadores administrativos han montado tradicionalmente sus estrategias de cambio, así como la naturaleza de las fórmulas que -ya desde un punto de vista prescriptivo- han venido pregonando en cuanto recinto político hallaron eco.

Por su mismo realismo, por su ruptura con esquemas formales e interpretaciones convencionales, por el sustrato de racionalidades contradictorias que descubre detrás de una fachada de racionalidad formal, este enfoque puede parecer un tanto cínico y, como tal, vulnerable. Por cierto, puede al menos ser acusado de poco operativo en tanto los supuestos, normativos del reformador administrativo permanezcan inalterables. Después de todo, siempre resulta más "operativo" funcionar bajo supuestos "ceteris paribus" y "mutatis mutandi", o sea manejando una variable (v. g. un rol, un tipo de función) y suponiendo las demás condiciones del problema como parámetros o constantes, que hacer intervenir estos "desprolijos" factores como variables con igual o mayor grado de determinación. Expresado de otro modo, si en situaciones concretas nuestro interés en la productividad del aparato estatal se reduce a determinar en que medida alcanza los objetivos que le han sido *formalmente* fijados o cual es el volumen de recursos que emplea a tal efecto, nuestra opción analítica consistirá o bien en considerar sus otros roles y funciones como variables explicativas del fenómeno o bien como parámetros. En cambio, si nuestro interés es prescriptivo, la opción ya no cabe, a menos que nos conformemos con aumentar el volumen de recetas inconsecuentes. Y digo que la opción ya no cabe por cuanto la solución del problema que nos preocupa provocara inevitablemente consecuencias respecto a otros aspectos (v. g. otros roles, otras funciones) de la productividad burocrática. En otras palabras, la eliminación de las "disfunciones" inherentes a un rol implicaría la eliminación de las "funciones" inherentes a los demás roles. La eliminación del clientelismo político como instrumento para promover funcionarios acarrearía la

eliminación de su función politizadora. Pautas de asignación de recursos que observaran criterios de prioridad "social" -quizás diferentes a las prioridades del régimen gobernante- disminuirían probablemente los medios de coerción a disposición del Estado. O, para suministrar un último ejemplo, la aplicación de estrictos criterios de racionalización administrativa arrojaría a la "inactividad" privada a una gran masa de desocupados, a menos que simultáneamente se encararan proyectos tendientes a aumentar las fuentes de trabajo para absorber la mano de obra desplazada.

Por supuesto, existen obvias dificultades para evitar el conflicto de roles. El desempeño de funciones diferentes puede oponer a la burocracia a diversos intereses corporativos o al gobierno mismo, pero también puede permitirle conciliar intereses asumiendo un rol arbitral. Sin embargo, como el conflicto se halla generalmente circunscripto y los oponentes de hoy pueden convertirse en los aliados de mañana, la vulnerabilidad de la burocracia es verdaderamente insignificante, ya que el desempeño de roles variados le asegurará su supervivencia independientemente de la efectividad o eficiencia con que cumpla sus objetivos formales.

Esta observación tiene importantes consecuencias teóricas y prácticas con respecto a la productividad burocrática y su evaluación. Cuando se hace referencia a esta materia se piensa generalmente en términos del rol "infraestructural" de la burocracia, sin siquiera considerar su rol "mediador" o su rol "sectorial" (auto-orientado). Por lo tanto, plantear el problema de la productividad de la administración pública requiere una previa decisión acerca de que aspectos (o que roles) de la actividad burocrática se hallan involucrados. Las consecuencias operativas de reducir el análisis a un solo rol -pasando por alto o negando el resto- diferirán de aquellas que resultarían de un examen más comprensivo del desempeño burocrático.

En resumen, podría argumentarse que la productividad burocrática debe interpretarse de manera de abarcar los diversos "productos" que resultan de la actividad del aparato estatal y que este enfoque puede conducir a conclusiones más significativas tanto analíticas como prácticas- que si el desempeño se evalúa en términos de un único rol. En la medida que la burocracia refleja en su seno las contradicciones de la sociedad civil, el desempeño de diferentes roles puede traducirse en la satisfacción simultánea de demandas contradictorias, aún a expensas de violar criterios convencionales de racionalidad productiva. Un interesante corolario de esta proposición sería que los esfuerzos por reducir el conflicto de roles y aumentar su compatibilidad puede no necesariamente resultar en mayor productividad. Los supuestos de suma-cero no son aplicables en este caso. Las burocracias pueden deliberadamente 'tratar de incrementar la incongruencia de roles y reducir el producto resultante de un tipo de actividad a fin de elevar el nivel general de desempeño. Por lo tanto, a menos que los indicadores utilizados para evaluar sistemas burocráticos otorguen debida consideración a estas advertencias, toda evaluación fracasará en detectar las variables más críticas que verdaderamente explican el volumen y calidad del desempeño administrativo.