

# De la administración y del desarrollo

(\*) Roger Eloy Loayza Saavedra,  
e-mail: d180054@unmsm.edu.pe

Para demostrar cuan cierto y determinante ha sido el quehacer administrativo a través de la historia, no es indispensable extenderse en los antecedentes que tal actividad o profesión registra en cada una de las épocas; sin embargo, tampoco sería constructivo dejar de formular algunas referencias sustantivas, pero no, desde luego, como simple procedimiento retórico.

No incurriremos en exageración alguna, por tanto si destacamos cómo es que siempre hubo preocupación y ocupación del hombre para disponer de recursos, a la vez que para utilizarlos adecuadamente a fin de satisfacer sus necesidades de diferente índole, desde las más urgentes vinculadas a su propia subsistencia, aplicando a tal objeto, en las épocas primitivas, todas las formas posibles de una pragmática fisiocracia.

Más aún, la mayoría de nosotros sabemos que hasta en casi todas las religiones se pone de relieve que, en un principio, la Nada y la posterior confusión o Caos pudo superarse con éxito por la acción del respectivo Ser Supremo, que supo dar creación a los distintos entes, con consistencia y forma, y luego ponerlos en acción, con ordenamiento y funcionalidad. En ese magistral ejercicio de administración, cuyo producto insuperado fue el Cosmos, se utilizó valiosísimos y singulares recursos intangibles, tales como la Inspiración, la Voluntad, el Espacio y el Tiempo, a los cuales habría que agregar no sólo el Aire, que el filósofo Anaxímenes de Mileto consideraba el principio de todo, sino también la Inteligencia Infinita, a la cual Anaxágoras, el maestro de Pericles, le atribuía la capacidad ordenadora de todos los elementos del mundo.

Sin detenernos, pues, en un minucioso estudio histórico, lo que corresponde a otra instancia, es fácil comprobar que ya en la antigüedad no sólo estuvo presente el conjunto de la actividad administrativa en todos los pueblos, sino también que muchos de los

aspectos o fases de la misma tuvieron particular realización y apreciables resultados.

Debido a múltiples factores especiales, uno de los casos que ofrece grandes posibilidades para la observación de la actividad administrativa en la antigüedad lo constituye Roma. Por la considerable extensión territorial que alcanzó, por las numerosas naciones que estuvieron bajo su gobierno y por las diferenciadas entidades geográficas, económicas, sociales y culturales que trató de integrar, presenta un cuadro muy amplio de realidades, instituciones y normas, así como de contenidos, formas y aplicaciones, mucho de lo cual, con las correspondientes innovaciones y desarrollos, ha llegado hasta nuestro días.

Todo eso nos lleva a que, sin temor tampoco a equivocarnos, podamos afirmar que, de la magnitud tanto cualitativa como cuantitativa con que los diferentes países ejercieron la administración -entendiéndola en su real y más amplia acepción-, ha dependido, en gran parte, el estadio de progreso y el nivel de vida de que disfrutaron sus pueblos. Pero también el grado de supervivencia total en los siglos posteriores o, por lo menos, de proyección e influencia en el devenir de la Humanidad.

Ahora bien, en lo que se refiere al proceso nacional, sabemos igualmente que, desde la aparición del hombre en nuestro territorio, siempre se puso en práctica un conjunto de acciones concertadas entre sí para planificar, obtener y aprovechar los diferentes recursos que hicieran posible la satisfacción de sus necesidades en todos los órdenes.

Establecidos en los diferentes espacios geográficos del país, los antiguos peruanos crearon principalmente



sistemas para la vida de la familia y la comunidad, así como para el trabajo y distribución de los respectivos frutos. Hubo, por tanto, instituciones y normas desde las primitivas behetrías hasta la constitución de importantes culturas. De esto último son claros ejemplos, entre otras, Tiahuanaco y Chavín, en la región de la sierra; Paracas, Nazca, Mochica y Chimú, en la región de la costa. Pero se sabe también que una de ellas, la Mochica, llegó a conformar un verdadero Estado, el primero instituido en el Perú, como se ha ratificado con descubrimientos y estudios recientes.

Y, si todo ello sucedió en los primeros siglos de nuestra historia, la evolución del proceso peruano llevó más tarde a la creación de un Estado mejor estructurado, es decir, el denominado Imperio de los Incas. Entonces todos los aspectos de la vida social, cultural, económica y política alcanzaron una organización y funcionamiento de tal consistencia y significación que la convirtieron, junto a la Azteca y a la Maya, en una de las tres altas culturas del Continente previas al encuentro con el hombre de Europa.

Más adelante, el singular fenómeno del coloniaje determinó en nuestro país una transformación radical, dentro de la cual ocupó un primer lugar todo lo relativo a la administración. Desde luego, si bien es cierto que el nuevo orden de cosas estuvo orientado y dedicado prioritariamente a servir los planes e intereses de la metrópoli, imponiendo formas y procedimientos en tal sentido; también es cierto que la organización administrativa del Virreinato del Perú, creado en 1541, llegó a tener jurisdicción e influencia en todos los territorios entonces españoles de Panamá y América del Sur, con excepción de Venezuela; situación que se vio modificada con el establecimiento de los Virreinos de Nueva Granada, en 1718, y del Río de la Plata, en 1776.

Con la recuperación de la independencia en 1821 y la creación del Estado Peruano moderno, se abrió una nueva y decisiva etapa en la evolución de nuestra nacionalidad. Durante los 178 años que han transcurrido desde entonces, el país ha conocido, como la mayoría de los latinoamericanos, múltiples y diferentes situaciones, tanto en su realidad interior cuanto en su presencia y acción en el ámbito internacional.

Pero, en todo caso, debe reconocerse, como simple registro factual ajeno a cualquier afán tendencioso o simplemente reivindicacionista, que un signo y una realidad aleccionantes caracterizan el periodo republicano del Perú, cual es, el haber dejado de ser, por una serie de factores propios y extraños, el primer protagonista del

escenario sudamericano, como sí lo fue en los periodos autóctono y colonial.

Dentro de los factores propios, y no obstante intenciones constructivas y esfuerzos realmente desplegados, se encuentran los defectos de orden administrativo en que se incurrió al organizar la vida de la nación y el funcionamiento del Estado. No siempre se formuló una planificación racional, no se acudió a la utilización eficiente de los medios respectivos comenzando por los más calificados recursos humanos, ni tampoco se dio continuidad funcional a los programas o acciones que pudiesen haber producido resultados favorables.

Todo eso llevó a que, tal como ha sucedido en varios momentos de nuestra vida republicana, su primer cuarto de siglo estuviera caracterizado por la ausencia de sistemas administrativos adecuados o por la aplicación incompleta de los mismos, con los consiguientes perjuicios para todo el país. En ello se encuentra antecedentes, no justificativos pero sí explicativos, de situaciones iguales o peores por las que nuestro país ha atravesado después.

Es así como apenas en 1845 el Perú comenzó a tener, en todas las esferas nacionales, una sensación de ordenamiento administrativo, el cual procedía desde los niveles del gobierno. En una clara expresión de planificación y organización, el régimen de don Ramón Castilla formuló, aprobó y puso en ejecución el primer Presupuesto General de la República, instrumento con el cual, al mismo tiempo que se hacía la adecuada distribución de recursos financieros, se estructuraba todo un programa de administración. Y no por simple coincidencia, sino como un explicable correlato externo, el Perú recuperó, significativamente, vigencia internacional de liderazgo real y efectivo.

Veinte años después, nuestro país volvió a tener una situación similar de manejo administrativo interno eficaz para la coyuntura, así como de prestigio en su actuación internacional.

En lo que ha sido el periodo crepuscular más grave de su historia, los orígenes del cual se encuentran en desaciertos administrativos, el Perú tuvo que asumir por varios años, desde 1879, las consecuencias de ese desorden a nivel nacional, pagando un precio muy alto. A pesar de haberse movilizado los recursos más valiosos del país, es decir, sus propios hijos y la heroicidad de los mismos, así como los limitados medios materiales de los que se dispuso entonces, no se pudo evitar la crisis ni su

negativa secuela.

Tan solamente hacia 1895 la nación peruana vuelve a sentir que se reencausa su proceso por la vía de la recuperación y sobre las bases de la reorganización administrativa, dando origen a un periodo de cierta estabilidad institucional en todos los ámbitos, el cual tiene vigencia durante un cuarto de siglo, aunque signado por los caracteres de lo que Basadre denominó la República Aristocrática.

En todo lo que se ha referido brevemente hasta ahora, así como en las crisis internas que el país ha vivido en 1915, 1930, 1948, 1968, 1978 y 1992, se tiene un conjunto de hechos y circunstancias que constituyen vivas lecciones que el país ha debido, debe y deberá no sólo aprender, sino también utilizar y aplicar constructivamente. ¿Cómo? A través de la organización, el servicio y la eficiencia administrativa. ¿Para qué? A fin de obtener los mejores beneficios para todos los 25 millones de peruanos de hoy, así como para los peruanos de mañana, que alcanzarán un número mucho mayor y que tienen derecho a disfrutar de una mejor calidad de vida.

Es así como se hace más evidente, pues, que esa tarea de envergadura nacional deba ser asumida de manera no exclusiva, pero sí principal, por el universo que, como ciencia, técnica y arte, tiene la función administrativa y por quienes, con solidez y solvencia, se han formado en el estudio y la práctica de esa función.

En una ocasión como la presente, es imprescindible referirnos a algunos aspectos del contexto nacional de la actualidad. Y lo haremos no sólo lo con el constructivo propósito y el respetuoso lenguaje que nos caracteriza, sino también con el objeto de no omitir una consideración necesaria respecto al máximo entorno nuestro, por todo lo que el mismo ofrece para intensificar y optimizar la acción administrativa al servicio del desarrollo nacional.

De lo contrario, en lo institucional, estaríamos faltando al ejercicio de importantes responsabilidades que nuestras Facultades tienen en relación al país; y, en lo personal, incurriríamos -como en el conocido drama del clásico español- en la muda, quieta y grave actitud de un convidado de piedra, la cual jamás hemos asumido.

Al hacer una aproximación a los diferentes ámbitos y niveles de la realidad nacional, podemos ver inicialmente que hay funcionamiento en general de los diferentes

estamentos, así como la existencia de resultados reveladores de un camino orientado a satisfacer sus necesidades; todo ello, con cierto ordenamiento, de acuerdo a planes y objetivos fijados previamente, a la vez que en proporción a los diferentes recursos utilizados.

No obstante, si entramos en un examen detenido y minucioso, concluiremos en que, a pesar de los esfuerzos que realiza la mayoría de instituciones públicas y privadas muchas de ellas con éxito-, se registran considerables índices de desarticulación y de desajuste en muchos casos y en que, de no aplicarse más temprano que tarde las medidas correctivas que la ciencia y la técnica administrativa aconsejan, se estará provocando no sólo lo el mantenimiento de tal situación, sino su agudización, en la medida en que no se perfeccione los respectivos planes, no se realice una más racional utilización de recursos, no se practique una eficiente colocación de los bienes y servicios que el Perú produce y no se cumpla con una equitativa distribución de las ganancias entre toda la población.

Aún cuando puedan parecer planteamientos elementales, es imprescindible profundizar y aplicar constructivamente el conocimiento actualizado de cuántos, quiénes y qué somos, así como de qué nos proponemos alcanzar y de qué medios disponemos. En este sentido, debemos comenzar por convencernos positivamente de nuestra pluralidad étnica, cultural, social, económica y regional, a la vez que de la necesidad de reconocernos en nuestros derechos y deberes respectivos. Es a partir precisamente de tal diversidad que, con un criterio constructivo, tenemos que aceptar la conveniencia, la posibilidad y la factibilidad de seguir construyendo la integración y el desarrollo nacional sobre bases de organización, eficiencia administrativa y justicia social.

Con relación a los recursos, existe la necesidad que se les identifique en lo que son y para lo que pueden servir, es decir, que se determine su magnitud y significación ambiental, así como su valor económico y las posibilidades mejores de utilización. En este sentido, se hace prioritario lo relativo a nuestros recursos humanos, para evitar que sean marginados, en una u otra proporción, y que en más de un caso asistamos al aumento de las migraciones que concentran excesivamente la población en sólo determinados lugares, sobre todo Lima, así como a la emigración a otros países, o al incremento de los índices de frustración.

Porque la historia es maestra de la vida, pero sobre

todo porque tenemos que marcar consecutivamente progresos efectivos, se impone, en cuanto a los recursos materiales, el mandato de darles un adecuado empleo sin descuidar los criterios de preservación y renovación que fueren aplicables. Con esto evitaremos que se repita errores que afectaron en el pasado - cuyas consecuencias persisten de alguna manera - a bienes tan valiosos como el guano de las islas, el salitre, el caucho, el petróleo, los minerales, la fauna pesquera, entre otros. De la explotación de tales riquezas existe la sensación que, por defectos que se debió superar, no dejó el beneficio a que el país tenía derecho y de que las mismas, en más de un caso, fueron irresponsablemente depredadas.

Dentro del conjunto de recursos intangibles, debemos tener en cuenta el racional aprovechamiento de los avances científicos y tecnológicos porque son, hoy más que nunca, instrumentos indispensables para generar e impulsar el progreso, como igualmente de otros recursos esenciales a los que no hemos dado utilización adecuada, tales como, entre otras: la voluntad de actuar, lo que en más de un caso nos ha llevado a postergar decisiones fomentando el desorden y la improvisación; el tiempo, respecto a lo cual no hay aún un uso plenamente productivo, mientras que en otros casos se registra un desperdicio de este recurso, pero sí subsiste una tendencia a la impuntualidad, que ha motivado que la "hora peruana" sea negativamente conocida en casi todo el mundo; el espacio ambiental, patrimonio común y primordial contra el cual, impunemente, hay quienes ejercitan agresiones de todas las formas y magnitudes; la innata capacidad creativa de nuestro pueblo, a la cual, a veces, no se le orienta hacia objetivos de vanguardia y de nivel superior, como se aprecia hoy en algunos medios de comunicación; y, por supuesto, el "know-how" de organización y funcionamiento con que, entre otras capacidades, nuestras Facultades de Ciencias Administrativas deben servir a la comunidad nacional.

Habiéndose reconocido por todos la existencia de graves problemas que afectan nuestra sociedad en su conjunto, es clamorosa la necesidad de una acción concertada para alcanzar una pronta solución integral. En el caso de los más urgentes y evidentes, como son el desempleo y la pobreza extrema, se impone que, no sólo el Estado sino también los demás sectores, formulen propuestas razonables y convenientes, concilien sus funciones, criterios e intereses, y asuman sus responsabilidades con las acciones consiguientes. Desde luego, las Universidades en general, y las Facultades de Ciencias Administrativas en particular, tienen una obligación principal, que estamos dispuestos a cumplir siempre.

Para comenzar, todos tenemos que hacer un reconocimiento de los distintos factores que condicionan aquellos dos problemas y admitir que, si hubiese habido un justo reparto de la producción y sus resultados, tales índices negativos en lo laboral y en el poder adquisitivo serían menores. Es por ello prioritario que se estructure fórmulas adecuadas para generar ocupación, para dar una razonable estabilidad laboral y para ejecutar, por parte de todos los empleadores, un sistema de capacitación y promoción integral, así como una equitativa política de remuneraciones, cuyos más bajos niveles deberán permitir la satisfacción con decoro y suficiencia de, por lo menos, las necesidades básicas, tales como alimentación, vestido, vivienda, educación, salud, recreación.

Por lo que venimos refiriendo, parecería que los desajustes por un deficiente manejo de criterios y acciones en la administración solamente se registran en el campo propiamente económico; pero, ello no es así, ya que también están presentes en otros órdenes de la vida nacional, tales como los de carácter cultural y social. Y esto se debe, a nuestro juicio, a que se ha intensificado, desde hace casi una década, un afán excesivamente utilitario.

En efecto, como resultado del colapso del sistema socialista que regía sobre todo en Europa Oriental, se acentuó la vigencia del neoliberalismo, que ha llegado a ser incorporado en gran parte de los países, ya sea directa y totalmente, ya sea indirecta y parcialmente, situación de la cual nuestra realidad no ha podido exceptuarse.

No es ningún secreto que, por ejemplo, las instituciones privadas que ofrecen servicios educativos no solamente imponen altos costos económicos para dar esas prestaciones, en lugar de colaborar lealmente con el Estado mediante tarifas equitativas, sino también, entre otros excesos en que se permiten incurrir, fijan condiciones compulsivas de pago por adelantado, aumentan de manera repentina y a cortos intervalos tales costos y, más aún, establecen un sistema adicional de todo esto a través de las denominadas "donaciones voluntarias".

Con referencia al campo social, los ejemplos son tanto o más numerosos y hasta más graves, comenzando por la reducida oferta de empleo, las bajas remuneraciones, la ausencia de estabilidad, así como la limitada posibilidad de ofrecer mayor capacitación y la consiguiente promoción al trabajador, como ya se refirió. Todo ello, sin excluir un maltrato a su dignidad, que tiene

recurrente expresión en los despidos intempestivos, especialmente de servidores con considerables años en las respectivas empresas y con varios dependientes en su hogar, para reemplazarlos de inmediato por nuevos servidores de edad más joven, a los cuales, se les dará una remuneración menor, que en principio no les afectará ya que no tienen, por lo general, obligaciones mayores.

Tampoco podemos dejar de mencionar lo que, al introducirse el neoliberalismo que se quiso apoderar de nuestra economía, ha sucedido en cuanto a la generación de empleo al haberse presentado la misma, no en grandes organizaciones de producción de bienes con oferta masiva y creciente de trabajo, sino, por lo general, en centros de servicios con escaso número de plazas y, en ciertos casos, con actividades no totalmente constructivas.

Dentro de ese contexto, general, un caso particular constituyen lo diremos con el anglicismo de uso tan recurrente- los llamados "services", cuya legislación se ofreció modificar para superar errores o abusos, así como todas las formas de subcontratación en cadena, que a veces nos hacen recordar las injusticias que se presentaban en el trabajo portuario de la estiba, con la situación que confrontaban los "puntos" y "contrapuntos".

No deseamos cansar con referencias a lo que el liberalismo tiene como defectos o excesos, si bien posee también aspectos favorables como los incentivos a la creatividad y a la generación de riqueza. Lo mejor sería que esa creatividad se oriente siempre a realidades constructivas y que la riqueza obtenida una vez más lo reiteramos se distribuya con justicia y equidad.

Pero, aún antes de que el sistema neoliberal alcanzara su mayor difusión, personalidades de la más alta jerarquía moral habían advertido y censurado los perjuicios que sus aspectos negativos pueden originar en la entidad espiritual y material del ser humano. Tal el caso, por citar uno solo, de Karol Wojtyla, más conocido como el Papa Juan Pablo II, quien en 1991 se pronunció en ese sentido durante la primera visita que realizó a su patria, Polonia, inmediatamente después del desmoronamiento del sistema socialista.

A ello se han sumado otras voces autorizadas, como la de Vivianne Forrester, quien en su libro "El horror económico", al referir las graves características del neoliberalismo a ultranza, señala que lo más terrible que le puede suceder ahora a un ser humano, en tal contexto, no es que sea explotado, sino que no sea explotable porque, entonces, no tiene importancia alguna y, peor

aún, no existe para el sistema.

A la luz de las situaciones y aspectos que como simples ejemplos nos hemos permitido exponer, resulta más que evidente gran parte de la situación nacional, así como muchos de sus factores, características y posibles proyecciones. Y, como sabemos que todos aspiramos a que nuestra realidad evolucione de la manera más positiva y satisfactoria, estamos convencidos de que podemos coincidir en un camino destinado a lograr ese trascendente objetivo que, en último término, se dirige a la realización del Perú en su destino de total grandeza.

Por ello, asimismo es imperioso que, más temprano que tarde, todas las instituciones representativas nacionales lleguen, mediante un trabajo sostenido, integrado y constante, en primer término a un gran Acuerdo Nacional, con principios y metas generales; y de inmediato, a la elaboración de un Proyecto Nacional de mediano y largo plazo, que fije de manera específica nuestros objetivos y las acciones consiguientes para activar la consolidación de la unidad nacional, el bienestar efectivo de todos sus habitantes y la creciente vigencia de nuestro país en los diferentes espacios internacionales.

Al respecto, toca a las Facultades de Ciencias Administrativas, dentro de la acción que asuman nuestras Universidades, tener una participación principal en esa gran tarea, particularmente en todo lo que compete a la planificación, organización, funcionamiento, producción, dirección, ejecución, evaluación, control y adecuación de los diferentes ámbitos y niveles del país, utilizando a tal efecto la capacidad instalada que poseen dichas Facultades en cuanto al universo de la ciencia y técnica administrativas.

(\*) Doctor en Derecho y Ciencias Políticas, Doctor en Educación, Licenciado en Relaciones Internacionales, Diplomático de Carrera, Periodista, Conciliador, Con Estudios de Postgrado en Roma y Bruselas, Docente Universitario, Director de la Escuela Académico Profesional de Administración de Negocios Internacionales y miembro de la Unidad de Investigación de la Facultad de Ciencias Administrativas de la UNMSM.