

003843

NUOVA AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

M. George Friedrichson

356
P75

RED NACIONAL DE BIBLIOTECAS
PUBLICAS

7350/F75

12363

0038

FREDERICKSON, H. GEORGE
NUEVA ADMINISTRACION PUBL

Fecha de devolución	Nombre del lector
9-DEZ	Jose Legorreta
30-NOV	Jose Legorreta
10-NOV	Jose Legorreta

003842

7350/F75

FREDERICKSON, H. GEORGE
NUEVA ADMINISTRACION PUBL

/

3812

nueva
administración
pública

NUEVA ADMINISTRACION PUBLICA

h.george frederickson


editores
méxico



CLASIF. 3-0/1878
EJEMPLAR
FECHA 22-VI-88
EXEMPLAR Biblioteca Benjamin Franklin
1

Título de la obra en inglés:
NEW PUBLIC ADMINISTRATION

© Copyright 1980 by The University
of Alabama Press
Alabama. E.U.A.

© Derechos reservados en idioma español por
N.O.E.M.A. EDITORES, S.A. Marquez Sterling
34 Bis. C.P. 06070, México, D.F.

Traducción al español de
ANGEL CARLOS GONZALEZ RUIZ
Universidad Nacional Autónoma de México
Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra
en forma alguna: sistemas, grabaciones, resúmenes,
fotocopias, etc., sin el permiso de los editores por
escrito

Primera edición en español, 1983

Impreso en México
Printed in Mexico

CONTENIDO

<i>Agradecimientos</i>	7
<i>Nota preliminar</i>	10
1. <i>Introducción</i>	15
2. <i>La Nueva Administración Pública en Contexto</i>	29
3. <i>Equidad Social y Administración Pública</i>	47
4. <i>Estática y Dinámica en Administración Pública</i>	67
5. <i>La Geografía de la Administración Pública</i>	91
6. <i>Educación y Administración Pública</i>	117
7. <i>Administración Pública en los ochentas</i>	137
<i>Notas</i>	147
<i>Bibliografía</i>	154
<i>Índice</i>	161

CUADROS Y FIGURAS

<i>Cuadro 1</i>	<i>Cinco modelos de administración pública</i>	34
<i>Cuadro 2</i>	<i>Valores, estructura y dirección en equidad social</i>	51
<i>Cuadro 3</i>	<i>Cambios y ductilidad en la nueva administración pública</i>	74
<i>Cuadro 4</i>	<i>Racionalidad en la nueva administración pública</i>	82
<i>Cuadro 5</i>	<i>Relaciones gerencia-trabajador, administración-ciudadano en la nueva administración pública</i>	88
<i>Cuadro 6</i>	<i>Estructura en la nueva administración pública</i>	114
<i>Cuadro 7</i>	<i>Educación en la nueva administración pública</i>	135
<i>Figura 1</i>	<i>Grupo de trabajo superpuesto y función del elemento de enlace</i>	101
<i>Figura 2</i>	<i>El Subordinado como elemento de enlace</i>	102
<i>Figura 3</i>	<i>Estructuras múltiples, de grupo superpuesto</i>	103
<i>Figura 4</i>	<i>Modelo sencillo del formato de matriz</i>	107
<i>Figura 5</i>	<i>Un modelo más complejo del formato de matriz</i>	109

AGRADECIMIENTOS

Este libro es un cúmulo de ideas, pensamientos y opiniones que han recibido una influencia considerable y positiva de mis maestros, colegas y estudiantes. Algunos de mis maestros influyeron en forma especial: Stewart Grow, Jesse Reeder, y Robert Riggs de la Universidad Brigham Young; Vincent Ostrom de la Universidad de Indiana; Winston Crouch y John Bollens de la Universidad de California en Los Angeles; Peter Woll de la Universidad Brandeis; Frank Sherwood, Elmer K. Nelson, Bruce Stonn y el finado John Pffiffner de la Universidad del Sur de California; Harry Reynolds de la Universidad de Nebraska en Omaha; y Arvo Van Alstyne de la Universidad de Utah.

Entre mis colegas que a través de los años han sido especialmente valiosos, destacan, sobre todo, Steven K. Bailey de la Universidad de Harvard; Harlan Cleveland del Aspen Institute; Dwight Waldo, Guthrie Birkhead, Jesse Burkhead, Seymour Sacks, Henry Lambright, y John C. Honey de Maxwell School, Universidad de Syracuse; Douglas Rae de la Universidad de Yale; Charles Wise, Charles Bonser, Louis C. Gawthrop, York Wilburn, John Ryan, Donald Klingner, y Eugene McGregor de la Universidad de Indiana; George Nicholas y Leo Cram de la Universidad de Missouri; Keith Quincy, Henry Kass, Robert Herold, Shane Mahoney, George Durrie, Lawrence Kiser, Neal Zimmerman, y Edward Connerly de Eastern Washington University; Alan K. Campbell y Gilda Jacobs de la U. S. Office of Personnel Management; Frank Marini de San Diego Sta-

te University; Yong Hyo Cho de la Universidad de Akron; Kenneth Howard de la State of Wisconsin; Michael Harmon, Stephen Chitwood, y David Porter de la George Washington University; Lee Fritschler, Robert Cleary, Howard McCurdy, y Dwight Ink de la American University; Orion White, Robert Deland, y Deil Wright de la Universidad de North Carolina, Chapel Hill; James Soles de la Universidad de Delaware; Jong S. Jun, Carl Bellone, y Ethan Singer de California State University en Hayward; Robert Biller, Chester Newland, Randy Harrison, Ross Clayton, Louis Weschler, Michael White, Larry Kirkhart, y John Kirilin de la Universidad de Southern California; Margaret Conway, Conley Dillon, y Charles Levine de la Universidad de Maryland; Charles Norris de la Corte de Los Angeles; Randy Hamilton de Golden Gate University; Adam Herbert de Florida International University; Howard Hallman del Center for Governmental Studies; Thomas Vocino de Auburn University; Ray Remy de la ciudad de Los Angeles; Mel Powell y Alden J. Stevens de Long Beach State University; John E. Kerrigan de la Universidad de Nebraska en Omaha; Dona Wolfe de la U. S. National Credit Union Administration; Philip J. Rutledge de la National Public Management Institute; Dallin Oaks, Karl Snow, Kent Colton, Stanley Taylor, William Timmons, y Dale Williams de Brigham Young University; David K. Hart y William G. Scott de la Universidad de Washington.

Tres personas muy especiales relacionadas con la oficina de Administración Pública de la Universidad de Alabama, (y sus distinguidas conferencias en la serie sobre administración pública), Coleman Ransome, Robert Highsaw, y Joseph Pilegge, fueron extremadamente útiles en la adaptación de las conferencias y la subsecuente preparación de este libro. Gracias a ustedes por un emocionante desafío y una nueva experiencia.

AUTORIZACIONES

Partes del capítulo 1 aparecieron anteriormente como "Organization Theory and New Public Administration," Frank Marini, ed., *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspectives*

tive (San Francisco: Chandler Publishing Co., 1971). Mi gratitud a Harper & Row Publishers, Inc, y a Linda S. Rogers por autorizarme a reproducir pasajes de aquel ensayo. Partes del Capítulo 1 y del Capítulo 4 aparecieron anteriormente en "Public Administration in the 1970s: Developments and Directions," *Public Administration Review*, 34 (septiembre-octubre de 1976), 564-576. Mi gratitud a la Sociedad Norteamericana de Administración Pública por autorizarme a reproducir porciones de esa publicación. Partes del Capítulo 5 aparecieron anteriormente como folleto en "The Recovery of Structure in Public Administration" (Washington, D.C.: The Center for Governmental Studies, 1970). Mi sincera gratitud a Howard W. Hallman, del Centro, por autorizarme a emplear parte de aquel folleto en este libro. Partes del Capítulo 2 aparecieron originalmente como "The Lineage of New Public Administration," *Administration and Society*, 7 (agosto de 1976), 149-174. Expreso mi agradecimiento a George y Sara McCune, de Sage Publications, Inc., por su autorización,

NOTA PRELIMINAR

En general, este libro se refiere a administración pública y, en particular, a la nueva administración pública.

La nueva administración pública es fruto de las postrimerías de los años sesentas y de los setentas, período que Dwight Waldo calificó de una "época de turbulencia." En este tiempo fui maestro de administración pública en la Escuela Maxwell de Ciudadanía y Asuntos Públicos para Graduados de la Universidad Syracuse. Mis cursos eran presupuesto, análisis de política y personal; mi trabajo consistía en preparar estudiantes de posgrado para emprender carreras en el servicio público. Mis alumnos eran hostiles e iracundos; **eran** producto de las impugnaciones y protestas de la época: la turbulencia. Afirmaban que la administración pública carecía de sentido, que era ajena a los problemas críticos y cuestiones de actualidad. Tenían razón. En ese contexto me apliqué con muchos otros a la elaboración de lo que ha llegado a conocerse como nueva administración pública.

Si bien el contexto general del desarrollo de la nueva administración pública fue importante, varios sucesos propiciaron el surgimiento de este "movimiento." En primer lugar, la mayoría de los principales teóricos, autores y dirigentes de administración pública fueron invitados a dictar conferencias a fines de 1967, bajo el patrocinio de la Academia Norteamericana de Ciencias Políticas y Sociales. El presidente de la conferencia, James C. Charlesworth, describió así los propósitos y el ambiente de los participantes: "Abordar en forma audaz y sinóptica la disciplina de la administra-

ción pública y... determinar la importancia de la administración pública en el contexto filosófico más amplio."]

El voluminoso informe de la conferencia concluye: (1) Las agencias administrativas son forjadoras de políticas. (2) La dicotomía de la administración de políticas es anticuada. (3) Resulta difícil definir la administración pública y señalar sus límites. (4) Hay una gran diferencia entre administración pública y administración de empresas. (5) Hay una marcada diferencia entre administración pública y la disciplina de las ciencias políticas. (6) La teoría de la administración pública, normativa y descriptiva, estaba en desorden. (7) Ya no resultaba apropiada la jerarquía para definir o describir la organización pública. (8) Las inquietudes gerenciales y administrativas en la administración pública iban siendo sustituidas por cuestiones de lineamientos y de política. (9) Deberían surgir escuelas profesionales de administración pública. (10) La administración pública no se había dedicado en grado considerable a problemas sociales apremiantes, como el complejo militar-industrial, el movimiento laboral, tumultos urbanos, etc. (11) La especialidad se había preocupado de categorías intelectuales, semántica, definiciones y límites.²

La conferencia fue duramente criticada, sobre todo por teóricos, profesionales y estudiantes jóvenes. Entre las numerosas críticas de la Academia Norteamericana de Ciencias Políticas y Sociales a la administración pública se incluyeron: (1) Eludir los principales problemas de la época: levantamientos raciales urbanos, pobreza, la guerra en Vietnam, la responsabilidad ética de los funcionarios públicos; (2) la incapacidad de mostrar audacia al sugerir conceptos o teorías positivamente nuevos; (3) la preocupación por ideas, conceptos y teorías surgidos antes de 1960; (4) insuficiente interés por el cambio social y organizacional; (5) demasiada confianza en la pericia y las capacidades organizacionales con muy escaso cuestionamiento de las gestiones burocráticas; (6) insuficiente interés por los límites del crecimiento, la reducción organizacional y la decadencia; (7) interés insuficiente por las demandas y necesidades de los ciudadanos y por las cuestiones de ductilidad, excepto la de

funcionarios elegidos; (8) una visión demasiado optimista de lo que el gobierno y la administración pueden o deben realizar.

Dwight Waldo se quedó impresionado al ver que los participantes tenían por lo general entre 50 y 70 años y preguntó abiertamente por qué no se habían presentado los administradores públicos y los profesores de esta materia pertenecientes a la siguiente generación. Así nació la idea de realizar otra conferencia para abordar la administración pública, (pero limitada a personas de 35 años de edad o más jóvenes). Dicha conferencia fue celebrada y de ella surgieron opiniones y escritos diametralmente diferentes. Tres tratados principales fueron fruto de esa conferencia y de reuniones subsecuentes: *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*, de Frank Marini; *Public Administration in a Time of Turbulence*, de Dwight Waldo y *Neighborhood Control in the 1970s*, de H. George Frederickson. Dentro de los muchos temas que esos libros abordan, algunos predominan en los tres. Frank Marini identificó los temas principales de la Conferencia Minnowbrook como pertinencia, postpositivismo, adaptación a un ambiente turbulento, nuevas formas de organización y organizaciones enfocadas en el cliente. Todos los temas son desarrollados en otras partes de la literatura sobre nueva administración pública y su desarrollo es más cabal en este libro.

En segundo término, uno de los aspectos más interesantes del surgimiento de la nueva administración pública fue el problema de la responsabilidad personal. Dwight Waldo fue el director en jefe de la principal publicación de la especialidad, *Public Administration Review* durante todo este período. Frank Marini fue el director administrativo y yo dirigí las investigaciones y reportajes. Estábamos decididos a no utilizar la *Public Administration Review* como vehículo de propaganda ni tratar de hacer que en la especialidad predominaran las opiniones de los que se identificaban con la así llamada nueva administración pública. En ese período decidimos deliberadamente no emplear la frase "nueva administración pública." Esta es quizá la razón más importante de que muchos hayan pensado que la nueva administración pública había desapareci-

do. Sucedió todo lo contrario: la *frase* solía omitirse en la *Public Administration Review*, pero los conceptos e ideas relacionados con la nueva administración pública son parte importante de esa publicación y de la literatura sobre administración pública en general del decenio de 1970.

En tercer lugar, la organización profesional que contaba con más especialistas del ramo era la Sociedad Norteamericana de Administración Pública. La conferencia anual de 1970 de esa sociedad se celebró en Filadelfia. En la reunión, tuvo lugar una serie de coloquios, talleres y juntas sin autorización, bajo el rubro de la "no convención." La "no convención" fue organizada para oponerse al programa presentado por el Comité de la Conferencia porque éste no había prestado suficiente atención a las cuestiones críticas de la época. Para el último día de la conferencia, la concurrencia era más nutrida en las reuniones de la "no convención" que en las de la conferencia formal.

Fue también en la conferencia de Filadelfia de 1970 cuando se presentó una planilla de candidatos a la presidencia de la organización y a su Consejo Nacional, en oposición a los presentados por el Comité de Nominación. La elección fue ganada por los retadores que contendieron por la presidencia y el consejo. En consecuencia, muchos jóvenes y personas identificadas con la nueva administración pública y lo no convencional ocuparon puestos de responsabilidad en la ASPA sólo para descubrir que la organización estaba en una grave crisis fiscal. Esta fue superada y la organización llegó a ser mucho más democrática y dúctil. La ASPA se pronuncia hoy en las grandes cuestiones de la época. Tiene un proceso abierto de nominación y elecciones. Es envidiable su historial en cuanto al número de mujeres y miembros de minorías que han sido distinguidos con cargos importantes. Ha crecido, cambiando y prosperando, y su situación fiscal es sólida.

Este libro ha sido/escrito con la ventaja de la visión retrospectiva. La nueva administración pública señaló que los valores y la ética eran el problema medular en los setentas. Esa apreciación resultó acertada. La nueva administración pública se ocupa a fondo de

estrategias y enfoques ante la decadencia y la retracción de las organizaciones. Ese vaticinio resultó absolutamente exacto. Se efectuaron valoraciones acertadas sobre una era de limitación y no crecimiento. Hay muchos ejemplos más de juicios pertinentes que han influido en la administración pública desde los años setenta hasta los ochenta. También hubo errores y malos pronósticos, sobre todo en lo referente a la pobreza inabordable y a la mala distribución de la riqueza, los recursos y las oportunidades.

Dwight Waldo describió así la nueva administración pública:

Sus partidarios participaban preponderantemente en el cambio de la Sociedad Norteamericana de Administración Pública, para darle a ésta un giro más progresista. La literatura que ha producido tiene muchos lectores; sus ideas y sentimientos circulan en la comunidad de la administración pública, sobre todo entre académicos. Puesto que sus partidarios iniciales y conversos son principalmente jóvenes que están por alcanzar cargos muy influyentes, es probable que su influencia sea constante aunque impredecible. En suma, es remoto que transforme radicalmente la administración pública a corto plazo, pero a la larga es posible que lo logre; en todo caso, es hoy y seguirá siendo una aportación fructífera a todo el conjunto de teorías, técnicas y aspiraciones.^f

Si la valoración de Waldo es exacta, y la nueva administración pública ha tenido un efecto importante sobre la especialidad, entonces se requiere una explicación minuciosa de este tema. Tal es el propósito de este libro.

1: INTRODUCCION

El problema es: ¿cómo hacer un gobierno competente y autorizado sin destruir los valores de la participación y la responsabilidad democráticas-Don K. Price, "1984 and Beyond: Social Engineering or Political Values"

El bicentenario de los EUA en 1976 constituyó dos aniversarios importantes para la administración pública. Fue el nonagésimo aniversario de la publicación del primer ensayo totalmente desarrollado de lo que fue considerado un "nuevo" terreno o, al menos, una especialidad por separado: la administración pública. En ese ensayo, el joven politólogo Woodrow Wilson escribió las ahora célebres palabras: "la administración está fuera del dominio que le corresponde a la política. Las cuestiones administrativas no son de índole política; si bien ésta fija las tareas de la administración, no debe tolerarse que manipule sus funciones. .,1

Además, hacía exactamente 50 años que se había publicado el texto de Leonard White, *Introduction to the Study of Public Administration* (Introducción al estudio de la administración pública) el primero en la especialidad.é El libro de White fue, para su época, un intento avanzado y refinado de emparentar la ciencia del gobierno y la de la administración. Si bien Wilson había argumentado que la administración pública es "un terreno de negocios" y debía estar separada de la "política," White expresó cuarenta años después que la administración pública sólo puede ser eficaz si consti-

tuye una integración de la teoría del gobierno y la de la administración.

En términos de especialidades o profesiones, la administración pública es joven. Su ímpetu inicial tuvo mucha relación con la reforma del servicio civil, los movimientos de administrador de la ciudad y del "buen gobierno" y la profesionalización del mecanismo administrativo del gobierno. En esa época se desarrollaron los "principios de administración" y se establecieron los primeros programas académicos correspondientes en las universidades estadounidenses. Fue una época prometedora en la cual se fundó el servicio civil de los EUA, innovación adoptada en muchos estados y municipios estadounidenses. Se adoptaron sistemas formales de adquisición y presupuesto, y se aplicaron otros aspectos de la ciencia administrativa a los asuntos del gobierno. Muchos de los pioneros de ese movimiento de reforma desempeñaron también importantes papeles políticos, sobre todo Theodore Roosevelt y Woodrow Wilson. La administración pública era nueva, una respuesta a un gobierno que cambiaba con rapidez.

Podría decirse que la segunda "era" de la administración pública se inició con la Depresión y el Nuevo Trato, seguidos de la Segunda Guerra Mundial. Esa era se caracterizó por el crecimiento notablemente rápido del gobierno, sobre todo a nivel nacional, la formulación de importantes programas sociales estadounidenses y, por último, la creación de un inmenso programa de defensa. En esa época resultó patente que un gobierno grande y centralizado podía realizar tareas heroicas. Se desarrollaron pautas y actitudes para la conducción del gobierno estadounidense y para las prácticas de la administración pública en los dos decenios siguientes. Esa época produjo la mayoría de los académicos norteamericanos de la administración pública que habrían de dominar el panorama desde los cuarentas hasta los setentas.

El período siguiente se caracterizó por un rápido crecimiento del servicio público y una vasta suburbanización y urbanización. Sin embargo, fue también un período de grandes cuestionamientos sobre los propósitos y premisas de la administración pública. Se

creó una gran variedad de programas y servicios sociales, se mantuvo una maquinaria de guerra fría y el servicio público siguió creciendo y profesionalizándose. Al parecer, esa expansión podía continuar indefinidamente. No obstante, a mediados de los sesentas se presentaron simultáneamente varias crisis. En muchos aspectos, éstas parecían el resultado de los excesos de una época precedente. En otros aspectos, parecían dar expresión a problemas viejos y no atendidos, imbuídos en nuestra sociedad y nuestro sistema de gobierno. La crisis urbana fue resultado de una suburbanización desahogada... apoyada por el gobierno. La crisis racial está muy relacionada con la anterior pues resulta, en parte, de la acusada concentración de las minorías estadounidenses en las zonas céntricas de nuestras grandes ciudades. Al deteriorarse dichas zonas, lo mismo ocurrió con sus servicios públicos. Seguimos teniendo niveles inaceptables de desempleo, sobre todo entre las minorías. Nuestro sistema de beneficencia está gravemente sobrecargado. El rápido agotamiento de nuestros recursos combustibles genera una crisis de los energéticos, que viene a aunarse a la crisis ambiental. Claro está que también hay problemas de atención de la salud, transporte y así sucesivamente. Todas esas crisis han afectado a la administración pública.

Tres acontecimientos o actividades ocurridas entre mediados de los sesentas y los años setentas marcaron indeleblemente la sociedad y el gobierno y, por ende, la administración pública: la guerra en Vietnam, los tumultos urbanos y la continua pugna racial, y Watergate. Estas crisis y sucesos provocaron nuevos programas gubernamentales y modificaron la concepción y la práctica de la administración pública.

Frederick C. Mosher y John C. Honey estudiaron las características y la composición del servicio público a mediados de los sesentas.^f Su hallazgo básico fue que la mayoría de los servidores públicos sienten una identificación escasa o nula con la esfera de la administración pública. Pocos de ellos tomaron algún curso y, aun menos, poseían algún título de la especialidad. En aquella época, la administración pública parecía tener una **definición** bastante es-

trecha de sus propósitos, centrándose sobre todo en problemas de presupuesto, personal, organización y gerencia. Se descubrió que la mayoría de los servidores públicos se identificaban con algún otro ámbito profesional, como educación, planificación de la comunidad, derecho, salud pública o ingeniería. Aun muchos de los que podría esperarse una identificación con la administración pública, se muestran más interesados en subdivisiones de aquélla, como finanzas, personal, análisis de política y demás. Se daba muy poco énfasis a las políticas de la administración pública: se discutía muy poco sobre política de defensa, ambiental, económica o urbana. A la sazón, se hablaba mucho de administración pública como la "segunda profesión" de todo ellos. A mediados de los sesentas, difícilmente había florecido la educación en la administración pública. El entusiasmo inicial de los reformadores había sucumbido. La Sociedad Norteamericana de Administración Pública estaba empezando a luchar. Para fines de los setentas, la administración pública había cambiado, en su práctica y su enseñanza. Hay muchos indicios de ello: la Ley Intergubernamental de Personal; el Título IX de la Ley de Educación Superior; el Instituto Ejecutivo Federal y los Seminarios del Ejecutivo General; el notable crecimiento y vigor de la educación para el servicio público; el Programa de Administración Interna de la Presidencia; la Fundación Harry S. Truman; la magnitud y calidad de la ASPA; la fundación del Consorcio de Educación para el Servicio Público; varias subvenciones de HUD para actividades relacionadas con administración pública; una importancia mucho mayor a las políticas; un interés renovado de la ética y la moralidad en el servicio gubernamental, y la constante profesionalización del servicio público, aunada al refinamiento de los métodos administrativos en todos los niveles del gobierno.

La administración pública ha cambiado y se ha renovado. ¿Qué puede decirse pues de esta especialidad, ocupación o profesión, que sea nuevo? ¿Cómo describirlo mejor? ¿En qué medida es la culminación del pensamiento y las prácticas de los que han construido el servicio público y en qué medida difiere la administración pública moderna de lo predicho o esperado? ¿Es una creación tan dúctil a

su época como a su linaje? El propósito de este libro es bosquejar el perfil de la administración pública contemporánea y presentar mi "mejor pronóstico" en cuanto a las probables características y comportamiento de nuestra especialidad en un futuro próximo (digamos, de diez a veinte años).

¿QUE ES LA NUEVA ADMINISTRACION PUBLICA?

Es arriesgado ponerle a algo el letrero de "nuevo." El riesgo se duplica cuando la novedad se atribuye a ideas, pensamientos, conceptos, paradigmas, teorías. Quienes preconizan nuevas ideas suelen considerar las anteriores como anticuadas o inútiles. Por eso los autores de ideas anteriores se muestran a la defensiva y tienden a decir que, además de haber revestido las ideas antiguas en vocablos novedosos, hay muy poca novedad en el así llamado nuevo pensamiento. Aceptamos pues que partes de la nueva administración pública serían reconocidas fácilmente por Platón, Hobbes, Maquiavelo, Hamilton y Jefferson, así como por muchos teóricos conductistas modernos. La novedad estriba en la forma en que se ha realizado el tejido, no forzosamente en los hilos que en él se emplean. La novedad reside en los argumentos sobre el mejor uso que puede darse a la tela, por escueta que ésta sea.

Los hilos de la administración pública son bien conocidos. Herbert Kaufman los describe sencillamente como la búsqueda de estos valores básicos: representatividad, competencia políticamente neutral y liderazgo ejecutivo." En las distintas épocas, uno u otro de esos valores ha recibido el mayor énfasis. La representatividad predominó en la era de Jackson. La reacción ulterior fue el movimiento de reforma, que hizo hincapié en la competencia neutral y en el liderazgo ejecutivo. Ahora presenciamos una revuelta contra esos valores y una búsqueda de nuevos valores de representatividad.

Otros han argüido que los cambios en la administración pública recuerdan un juego de suma cero entre eficiencia administrativa y ductilidad política. Cualquier incremento en la eficiencia redundará, a priori, en una disminución de la ductilidad. Entramos en un

período en que la ductilidad pública debe pagarse con una disminución de la eficiencia administrativa.

Los modelos de administración pública con valores dicotómicos y tricotómicos son acertados como generalizaciones. Pero acusan la debilidad de toda generalización: no logran explicar las variaciones intermedias que suelen ser vastas, ricas y a veces sutiles. Además, la generalización no explica las porciones de la administración pública que quedan fuera de su alcance. Estas generalizaciones pueden ganar sustancia si se describe la nueva administración pública con algún detalle.

Los educadores tienen como objetivo básico y como su filosofía más adecuada, expandir y transmitir el conocimiento. La policía hace cumplir la ley. Las dependencias de salud pública prolongan la vida al combatir la enfermedad. Los organismos públicos emplean bomberos, especialistas en sanidad, trabajadores de beneficencia, diplomáticos, militares y demás. Cada especialización o profesión tiene su propia serie de objetivos y, por ende, su filosofía.

¿Qué es pues administración pública? ¿Cuáles son sus objetivos y su filosofía?

La respuesta clásica siempre ha sido: la dirección eficaz, económica y coordinada de los servicios antes mencionados. La atención siempre se ha enfocado en la administración de máximo nivel (el gobierno de la ciudad, por ejemplo) o los servicios auxiliares básicos (presupuesto, organización y gerencia, análisis de sistemas, planificación, personal, compras). La filosofía de la administración pública es casi siempre lograr una mejor dirección (más eficaz o económica). La nueva administración pública agrega la equidad social a los objetivos y filosofía clásicos. La administración pública convencional o clásica pretende responder alguna de estas preguntas: (1) ¿cómo podemos ofrecer más o mejores servicios con los recursos disponibles (eficiencia)? o (2) ¿cómo mantener nuestro nivel de servicios, gastando menos dinero (economía)? La nueva administración pública añade esta pregunta: ¿fomenta este servicio la equidad social?

Equidad social es una expresión que abarca un conjunto de pre-

ferencias de valores, de diseño organizacional y de estilo administrativo. La equidad social exalta la igualdad en los servicios del gobierno. La equidad social propugna la responsabilidad de los administradores públicos en las decisiones y el cumplimiento del programa. La equidad social pone de relieve el cambio en la conducción de los asuntos públicos. La equidad social insiste en la ductilidad a las necesidades de los ciudadanos antes que a las de las organizaciones públicas. La equidad social impone que el estudio y la formación de los administradores públicos debe ser interdisciplinaria, aplicada, de índole práctica y teóricamente sólida.

Una de las inquietudes básicas de la nueva administración pública es que se trate con equitatividad a todos los ciudadanos. La equidad social parte de esos valores como premisas. El gobierno pluralista discrimina sistemáticamente en favor de burocracias estables y consolidadas, junto con la clientela minoritaria especializada propia de éstas (la Secretaría de Agricultura y los grandes agricultores son un ejemplo) y en contra de las minorías (trabajadores agrícolas, migratorios y permanentes, por ejemplo) que carecen de recursos políticos y económicos. El resultado de esto es la persistencia de desempleo generalizado, pobreza, enfermedad, ignorancia y falta de esperanza en una era de crecimiento económico. Esta situación es moralmente reprobable y, si no se modifica, constituye una amenaza fundamental, aunque a largo plazo, a este sistema político o a cualquier otro. La miseria persistente en medio de la abundancia engendra una militancia generalizada. Esta provoca la represión, la cual va seguida de mayor militancia y así sucesivamente. Una administración pública que no logra estructurar cambios para subsanar la miseria de las minorías acabará forzosamente por ser utilizada para reprimir a esas mismas minorías.

Por diversas razones—de las cuales son quizá las más importantes las legislaturas de comités, las de ciudadanos importantes, las burocracias empedernidas, los procedimientos no democráticos dentro de partidos políticos, la falta de equidad en la recaudación de rentas de los gobiernos menores dentro del sistema federal—los procedimientos de la democracia representativa hacen intentos es-

casos, o nulos, por eliminar la discriminación sistemática contra las minorías sin privilegios. Así pues, la equidad social incluye actividades encaminadas a fomentar el poder político y el bienestar económico de esas minorías.

¿Administración pública sin valores?

Un compromiso fundamental para con la equidad social implica que la nueva administración pública intenta remediar la queja de Dwight Waldo, según la cual esta especialidad nunca ha reconciliado las consecuencias teóricas de la participación en "política y la elaboración de lineamientos para la acción."? La dicotomía de la formulación de políticas y la administración carece de respaldo empírico pues resulta obvio que los administradores elaboran y ejecutan las políticas. El continuo "formulación de políticas-administración" tiene más firmeza empírica, pero no logra responder el cuestionamiento teórico. La nueva administración pública trata de responderlo de este modo: los administradores no son neutrales. Deben estar comprometidos tanto con la buena administración como con la equidad social yesos son sus valores, sus metas o filosofías.

Cambio

Una adhesión fundamental a la equidad social implica que la nueva administración pública participa diligentemente en el cambio. La nueva administración pública trata de cambiar las políticas y estructuras que inhiben sistemáticamente la equidad social. No se trata de buscar el cambio por el cambio mismo ni de pretender que se alteren los papeles relativos de administradores, ejecutivos, legisladores o tribunales en nuestras formas constitucionales básicas. Educadores, agricultores, policía y demás pueden trabajar para conseguir cambios que favorezcan sus objetivos y para oponerse a los que los amenacen, todo dentro del marco de nuestro sistema de gobierno. La nueva administración pública trabaja igualmente por

fomentar los cambios que favorezcan sus propósitos: buena administración, eficiencia, economía y equidad social.

La adhesión a la equidad social no sólo incluye la búsqueda de cambios, sino también el empeño de encontrar formas organizacionales políticas que se muestren capaces de ser continuamente flexibles o siempre favorables al cambio. La burocracia tradicional ha demostrado su capacidad para la estabilidad, de hecho, para la ultraestabilidad." En su búsqueda de estructuras cambiantes, la nueva administración pública tiende a experimentar o recomendar formas organizacionales burocráticas modificadas. Descentralización, evolución, conclusión, proyectos, contratos, evaluación, desarrollo de organización, expansión de la responsabilidad, confrontación y participación del cliente son conceptos esencialmente antiburocráticos que caracterizan a la nueva administración pública. Esos conceptos tienen el propósito de incrementar el potencial de cambio en la burocracia y propiciar cambios de política que aumenten las posibilidades de equidad social.

Otros instrumentos organizacionales, como sistema de programación-planeamiento-presupuesto, análisis de política, medición de la productividad, presupuesto base cero y reorganización, pueden favorecer el cambio hacia la equidad social. Casi siempre se les presenta como estrategias básicas para la buena administración, pues no es prudente recomendar el cambio abiertamente. Sin embargo, esos instrumentos pueden utilizarse para el cambio. El análisis de política y la medición de la productividad son fundamentales para determinar la calidad y distribución de los costos y beneficios públicos. Los sistemas de presupuesto EPB y base cero son herramientas útiles para impugnar las pautas actuales de gastos públicos y los programas públicos de planificación, con buenas probabilidades de alcanzar objetivos específicos. La reorganización es un recurso básico para reordenar las capacidades organizacionales a fin de satisfacer mejor las necesidades públicas. Estos tres conceptos sólo superficialmente son neutrales o simples prácticas de buena administración. En el fondo, son medios por los cuales los administradores y ejecutivos tratan de introducir el cambio. No es de

sorprender que gocen del favor de los círculos de administración pública. Tampoco resulta sorprendente que los economistas y politólogos del campo "pluralista" consideren que instrumentos tales como el PPB amenazan su propia concepción de gobierno democrático.⁸ Aunque son más sutiles en función del cambio, el PPB, la medición de la productividad y el análisis de política pertenecen al mismo género que otras técnicas de cambio más abiertas, como desarrollo organizacional, proyectos, contratos, descentralización y otras por el estilo. Todas ellas propician el cambio y éste es básico para la nueva administración pública.

El compromiso de la nueva administración pública para con la equidad social implica un gobierno administrativo o ejecutivo fuerte (lo que Alexander Hamilton llamó "energía en el ejecutivo"). Las facultades de elaboración de políticas propias de los sectores administrativos del gobierno son cada día más reconocidas. Además, una forma fundamentalmente nueva de acceso y representatividad política se acusa hoy en la administración del gobierno, y esas cualidades pueden ser tan vitales en las decisiones de políticas más importantes como la representatividad o el acceso a la legislación. La nueva administración pública no sólo trata de cumplir sus deberes legislativos en la forma más eficiente y económica, sino también influir y participar en la ejecución de políticas que mejoren en forma más general la calidad de la vida para todos. Si es cierto que los organismos administrativos son campo de batalla de las políticas, resulta esencial que el servidor público sea un decidido defensor de esas políticas. La defensa de las políticas es tan antigua como la administración. ¿Dónde está el jefe de secretaría u oficina que no trate de mejorar el presupuesto, los salarios, los recursos y los beneficios de su organización? Seguramente nadie desearía tener un jefe de policía, superintendente de escuelas o secretario de defensa que no considerara vitales para el bienestar de la población las funciones de su institución. La nueva administración pública destaca los propósitos sociales del organismo por encima del bienestar de éste (reconociendo, empero, que ambos factores son importantes.)

La administración pública clásica recalca el desarrollo y forta-

lecimiento de instituciones encaminadas a afrontar problemas sociales. Sin embargo, el enfoque de la administración pública ha tendido a desplazarse hacia los problemas propios de la institución. La nueva administración pública intenta reenfocar el problema y considerar otros posibles métodos institucionales para abordar problemas. La índole esquiva de problemas públicos tales como la pobreza urbana, el desempleo y el cuidado de la salud, induce a los administradores públicos a cuestionar seriamente si vale la pena invertir más dinero y esfuerzo en instituciones que sólo parecen empeorar los problemas. Por eso tratan de modificar esas instituciones o de fundar otras, que puedan modificarse más fácilmente, a fin de alcanzar soluciones más próximas. La nueva administración pública se preocupa menos por la Secretaría de Defensa que por la defensa misma; menos por las comisiones de servicio civil que por las necesidades de mano de obra de las agencias administrativas y de la sociedad en conjunto; menos por la creación de instituciones que por encontrar otros medios para resolver problemas públicos. Claro está que esas alternativas poseen características organizacionales reconocibles y que tendrán que ser fundadas y sostenidas, pero tratarán de no llegar a convertirse en burocracias empedernidas e inflexibles que acaben por constituir problemas públicos más graves que las situaciones sociales que aquéllas estaban destinadas a mejorar.

El cambio de énfasis, (de fundar y mantener instituciones a abordar las anomalías sociales), tiene una importante analogía en el estudio de la administración pública. La última generación de estudiantes de esta materia acepta, en general, tanto el positivismo lógico de Herbert Simon como su llamado a construir una teoría de organización con bases empíricas. Ellos se centran en conceptos genéricos, como decisión, función y teoría de grupos, para edificar una teoría de organización que pueda generalizarse. Se buscan rasgos comunes de comportamiento en todos los ambientes organizacionales. La organización y las personas que la componen son el referente empírico. El producto suele ser la descripción, no la prescripción, y, si se trata de esta última, lo que se prescribe es cómo

manejar mejor la organización interna. Lo fundamental es la organización y, en segundo término, el tipo que ésta adopte: privada, pública o voluntaria. Los dos elementos teóricos más importantes que ha producido esta generación son la teoría de la decisión y la de relaciones humanas. Ambas se consideran como conductistas y positivistas; acusan cuando menos tanta influencia de la sociología, la sicología social y la economía, como de las ciencias políticas.' o

Los partidarios de la nueva administración pública podrían definirse mejor como "postconductistas." A diferencia de su antecesor, el postconductista destaca el factor público de la administración pública. El postconductista acepta la importancia de comprender lo más científicamente posible cómo y por qué se comportan las organizaciones como lo hacen, pero suele estar más interesado en los efectos de esa organización en su clientela y viceversa. No son antipositivistas ni anticientíficos, aunque quizá se muestran algo menos que entusiastas por la aplicabilidad del modelo de ciencias naturales a los fenómenos sociales. Ellos no acostumbran esgrimir el conductismo como filosofía para tratar de describir cómo se conducen las organizaciones públicas. Tampoco son propensos a usar el conductismo como fachada de una supuesta neutralidad y son algo más que escépticos respecto a la objetividad de los que afirman que están haciendo ciencia. El postconductista trata de usar recursos científicos para ayudar al análisis, la experimentación y la evaluación de políticas y modalidades administrativas opcionales. En suma, el postconductista es menos "genérico" y más "público" que su antecesor; menos "descriptivo" y más "prescriptivo;" menos "orientado a la institución" y más "orientado a los efectos sobre el cliente;" menos "neutral" y más "normativo" y, así lo esperamos, no es menos científico.

Participación

La adhesión de la nueva administración pública a la ductilidad y la equidad social implica participación. Algunos partidarios de la nueva administración pública destacan la participación interna. Los

efectos positivos de que los servidores públicos puedan participar e influir en las políticas que gobiernan su trabajo han sido demostrados empíricamente. Los procesos de decisión abiertos y cabalmente participativos son, desde tiempo atrás, verdaderos cánones de la buena administración. Otros partidarios de la nueva administración pública ponen de relieve la participación ciudadana en la elaboración de políticas. Esta opinión es más frecuente entre quienes practican o enseñan el gobierno municipal y trabajan con las burocracias "al nivel de la calle." Así pues, participación ciudadana, control del vecindario, descentralización y ambientes de trabajo democrático son temas ordinarios de la nueva administración pública.

Esta ha sido una descripción breve y reconocidamente superficial de la nueva administración pública desde la perspectiva de un analista. Si resulta siquiera parcialmente exacta, se observará claramente que se están produciendo cambios fundamentales en la administración pública que repercuten en su estudio y práctica, así como en la conducción general del gobierno.

2: LA NUEVA ADMINISTRACION PUBLICA EN CONTEXTO

El instrumento primordial de nuestro éxito en este siglo no ha sido ni nuestra fuerza militar ni nuestra riqueza, sino nuestra invención social más venturosa: la organización moderna. Los estadounidenses han llegado a este último cuarto del siglo XX con, sólo una leve idea de que la organización moderna, con 'u, secuelas de poder y control; ha llegado a ser la fuerza dominante en nuestras vidas, que configura y modifica los valores y al pueblo de los Estados Unidos para adecuarlos a sus exigencias. Las organizaciones modernas han influido en nosotros de un modo tan profundo, pero tan callado, que difícilmente no, percataremos de que son nuestros principales instrumentos de control social. Los vemos, con naturalidad, igual que los anuncios comerciales de televisión, lo, teléfono, tragamonedas y la música ambiental. -William G. Scott y David K. Han, Organizational America

La nueva administración pública surgió a fines de los años sesenta y a principios de los setenta en respuesta a diversos estímulos, sobre todo la guerra en Vietnam, la constante inquietud racial, la insatisfacción sistemática con la base intelectual de la administración pública, y el ambiente de cambio general en las disciplinas de las ciencias sociales. Las tres principales colecciones de ensayos que suelen identificarse con la nueva administración pública (*Toward a New Public Administration* de Frank Marini, *Public Admin-*

istration in a Time of Turbulence, de Dwight Waldo y *Neighborhood Control in the Seventies* de George Frederickson) sirven para ilustrar que no existe *una* nueva administración ni *la* nueva administración pública.' Más bien, hay una rica variedad de interpretaciones sobre lo que ocurre en las ciencias sociales y cómo se aplica ésto a los problemas públicos. Hay un gran conjunto de valores relacionados con la nueva administración pública y éstos no siempre son congruentes. Por eso me opongo a la idea de que debe haber una sola nueva administración pública, reconocida por todos, con un modelo correspondiente que sea una negación absoluta de la teoría y las normas pretéritas de la especialidad. Sostengo, pues, que lo novedoso en la nueva administración pública proviene directamente de los valores que orientaron la administración pública tradicional. La nueva administración pública avanza lógicamente de las nuevas aportaciones del conocimiento en ciencias sociales y el enfoque de éstas sobre problemas públicos. Si esto es cierto, la nueva administración pública tiene un linaje rico y significativo. Una descripción de ese linaje podría poner a la nueva administración pública en contexto y aclararía sus objetivos.

CIENCIAS POLITICAS

Cualquier consideración sobre administración pública debe empezar en las ciencias políticas. Claro está que las ciencias políticas son la disciplina madre y que casi todos los antiguos teóricos estadounidenses en la materia fueron politólogos (Woodrow Wilson, W.W. Willoughby, Frank Goodnow, Leonard White, Paul Appleby, John Pfiffner). Las ciencias políticas, en especial la teoría política, han sido tradicionalmente el punto donde ha convergido la consideración más completa del pensamiento normativo y filosófico que ahora es medular en la administración pública. Pero ésta siempre ha sido algo más y algo menos que las ciencias políticas.

En la universidad, la administración pública es más que ciencias políticas por cuanto quienes estudian o se preparan para dicha administración son más propensos a estudiar sicología social y eco-

nomía que ciencias políticas.é El alejamiento de la administración pública de las ciencias políticas se advierte en el surgimiento de escuelas de políticas y asuntos públicos.' Percibimos aún más la separación de ciencias políticas y administración pública porque ocasionalmente los politólogos advierten que la disciplina madre ha dejado desnutrida y arrinconada a esta hija suya. Pero lo que denota la importancia de la desviación de la administración pública respecto a las ciencias políticas es la concentración con que sus académicos estudian teorías, ideas y modelos de las demás ciencias sociales. En la dependencia oficial, la administración pública siempre ha sido más que ciencias políticas porque el personal suele componerse de especialistas de otras disciplinas. Pocos de esos especialistas han hecho estudios de administración pública, y mucho menos de ciencias políticas. Pero la administración pública ha sido siempre algo menos que las ciencias políticas, una hija de la disciplina madre que tiene con ésta una relación difícil y que busca a su "padre", con esperanza y éxito, en las demás disciplinas.

La mayoría de los politólogos reconocen con facilidad la magnitud y el poder de la burocracia. Frances E. Rourke afirma que

diversas circunstancias de la vida moderna, por ejemplo el creciente peso del conocimiento experto en la formación de políticas, siguen empujando a la burocracia hacia una posición preeminente en el proceso de gobernar... ese poder burocrático descansa, en parte, en las extraordinarias capacidades de las dependencias públicas como fuentes de pericia, pero también en el hecho de que los organismos administrativos han llegado a ser centros importantes para la movilización de la energía y el apoyo políticos. En consecuencia, la política burocrática, más que la de partido, se ha convertido en el escenario predominante de las decisiones en el estado moderno."

En consecuencia, resulta lógico suponer que la burocracia es un tema importante para quienes estudian el gobierno. Sin embargo, el gran número de hombres y mujeres encargados de llevar a cabo los programas del ~~gobierno~~ los burócratas--son quizá los que

menos han sido estudiados entre todos los participantes del gobierno estadounidense, al menos por los politólogos. Una encuesta reciente de los hábitos de investigación y publicación de politólogos muestra que sólo el siete por ciento de los artículos publicados sobre ciencias políticas se refieren a la burocracia y a la rama ejecutiva del gobierno. Para comprender la administración pública moderna es preciso ir mucho más allá de las ciencias políticas.

Otra forma de conseguir el mismo resultado es afirmar que la administración pública no es una ciencia social ni una disciplina, sino una aplicación de las ciencias sociales (y otras) a los problemas públicos. Es un tema, una profesión y una especialidad. La administración pública tiende un puente entre esas disciplinas y, por ende, toma las partes pertinentes de éstas y las aplica a problemas públicos. Esto no implica que la administración pública no sea académica o científicamente creativa. De hecho, el ímpetu intelectualmente más emocionante de la administración pública proviene de su función cohesiva y práctica. En administración pública hay tantas posibilidades de realizar un adelanto sin precedente como en las disciplinas que ella abarca.

La publicación de *Structure of Scientific Revolutions* (Estructura de las revoluciones científicas), de Thomas Kuhn, ha provocado el afán de encontrar el paradigma de todos los terrenos de las ciencias sociales.^f Es intrigante que los politólogos que se identifican desde hace poco con la administración pública consideren que ésta es teóricamente yerma. De hecho, hay cinco modelos principales en la administración pública moderna, cada uno de ellos con importantes teóricos, referencias empíricas, postulados, hipótesis y normas. No obstante, la mayor parte de la investigación y la literatura que sirven de base a esos modelos no se encuentra en las ciencias políticas. La riqueza teórica de la administración pública es notablemente mayor que en casi todos los demás ámbitos de las ciencias políticas, principalmente porque aquélla es una especialidad que "toma en préstamo." Pero la explicación y comparación de estas teorías o modelos suele encontrarse en las disciplinas de donde éstos fueron tomados: sociología, psicología social, econo-

mía y otros campos.

Para organizar y categorizar la administración pública y con propósitos de explicación, se emplean cinco "modelos." Estos modelos se establecen en términos de teoría, tomando ésta como conocimiento positivo o de base empírica. El segundo propósito de este capítulo es exponer y comparar estos modelos en función de valores, sirviéndonos de esto para trascender los argumentos apoyados empíricamente y llegar a los que se encuentran en la filosofía política contemporánea acerca de lo que constituye buen gobierno, conducta ética y razonamiento moral sólido. En consecuencia, los valores (normas) se definen como los supuestos normativos que los modelos discutidos contienen, o que sirven de apoyo a éstos, y el proceso de razonamiento moral que sustenta los modelos. Después de delinear estos modelos, la nueva administración pública se describe en términos de valores y el parentesco entre la nueva administración pública y los cinco modelos queda así bosquejado.

CINCO MODELOS EN ADMINISTRACION PUBLICA

Aquí se identifican los cinco modelos básicos de la administración pública contemporánea: el modelo burocrático clásico, el neoburocrático, el institucional, el de relaciones humanas y el de elección pública (ver Cuadro 1). Los nombres no son especialmente importantes aun cuando su uso va en aumento, salvo quizá en el caso de lo que he designado como modelo neoburocrático. Los teóricos a quienes incluyo en esa categoría pueden identificarse con alguna de las otras o resistirse a que se les categorice. El agrupamiento de los teóricos es menos importante (aunque profesionalmente más arriesgado) que la integridad de los cinco modelos. En la descripción de los modelos y sus características teóricas y normativas, se evidenciará que si bien se ha intentado ilustrar la integridad dentro de cada modelo, algunos teóricos son verdaderamente híbridos. La literatura de investigación y la de síntesis de cada uno de esos modelos están suficientemente desarrolladas, de modo que no será preciso revisarlas. Suponemos que el lector conoce ya la literatura

CUADRO 1 CINCO MODELOS DE ADMINISTRACION PUBLICA

Teorías y Teóricos	Enfoque empírico (unidad de análisis)	Características	Valores por maximizar
Modelo burocrático Clásico Taylor Wilson Weber Gulick, Urwick	La organización El grupo de producción La dependencia del gobierno La oficina El grupo de trabajo	Estructura, jerarquía, control, autoridad, dicotomía políticas-administración, cadena de mando, unidad de mando, alcance del control, asignación del mérito, centralización	Eficiencia Economía Efectividad
Modelo neoburocrático Clásico Simon, Cyert March, Gore	La decisión	Positivista-lógica, investigación de operaciones, análisis de sistemas, cibernética, ciencia de la administración, productividad.	Racionalidad Eficiencia Economía Productividad
Modelo Institucional Lindbloom J. Thompson Crozier Downs Mosher Etzioni	La decisión (racional) La decisión (gradual) Conducta organizacional (sistemas abiertos) Conducta Organizacional Conducta individual y organizacional Oficinas y profesiones Conducta organizacional comparativa (poder)	Empírica, positivista, la burocracia es expresión de cultura, pautas de conducta burocrática enfocadas en la supervivencia, competencia, tecnología, racionalidad incrementalismo, poder	Ciencia "Análisis neutral de conducta organizacional" Incrementalismo Pluralismo Sentido crítico

<p>Blau</p> <p>Riggs</p> <p>V. Thompson</p> <p>Selznick</p>	<p>Conducta de la organización (intercambios)</p> <p>Organización y cultura</p> <p>Conducta organizacional</p> <p>Conducta organizacional (organismica)</p>		
<p>Modelo de relaciones humanas</p> <p>McGregor</p> <p>Likert</p> <p>Bennis</p> <p>Argyris</p>	<p>El individuo y el grupo de trabajo</p> <p>Relaciones supervisor/trabador</p> <p>Desempeño supervisor/trabajador</p> <p>Cambio conductual</p> <p>Cambio conductual</p>	<p>Relaciones interpersonales e íntergrupo, comunicaciones, sanciones, motivación, cambio, capacitación, autoidad compartida, corrección de procedimientos, consenso</p>	<p>Satisfacción del trabajador</p> <p>Superación personal</p> <p>Dignidad individual</p>
<p>Modelo de elección pública</p> <p>Ostrorn</p> <p>Buchanan, Tullock 0150n</p> <p>Mitchell</p> <p>Frohlich,Oppenheimer, Young</p> <p>Niskanen</p>	<p>Relaciones organización/cliente y distribución de bienes públicos</p> <p>Estructuras superpuestas descentralizadas</p> <p>Sector público como mercado</p> <p>Magnitud del grupo cliente y distribución del servicio público</p> <p>Distribución</p> <p>Liderazgo y distribución de bienes</p> <p>Contratación de desempeño</p>	<p>Antiburocrático, aplicación de la lógica económica a problemas de distribución del servicio público, altamente analítico, analogías del mercado, contratos, pequeñez, descentralización, negociación</p>	<p>Opciones o elecciones ciudadanas. Igualdad de acceso a los servicios</p> <p>Competencia</p>

y a los principales teóricos. La consideración de teoría y valores en estos modelos se realiza bajo estas advertencias.

El Modelo Burocrático Clásico

Si alguna realidad predomina en la práctica de la administración pública estadounidense es precisamente la persistencia y perdurabilidad del modelo burocrático clásico. Este tiene dos elementos básicos: la estructura o diseño de una organización y los medios por los cuales son administradas las personas y las labores dentro del plan organizacional. El tipo ideal de Max Weber es el punto de partida general para comprender los aspectos estructurales de la burocracia. En el gobierno nacional, jerarquía y burocracia se perciben en la preocupación por los organigramas y la asignación de personas para los puestos incluidos en ellos (e incluso en el afán de hacer que las "autoridades" los firmen en forma oficial), así como en la prolijidad de las descripciones de puestos, las clasificaciones del personal y las escalas de salarios. Weber consideró también, en su descripción de jerarquía, algunas pautas de conducta que se muestran en las organizaciones escalares, como la tendencia a llevar registros minuciosos, procurar la simetría en el mando y otras cosas por el estilo.

En lo administrativo y en sus microaspectos, el modelo burocrático clásico se inicia con la administración científica de Frederick Winslow Taylor, y puede remontarse a sus ideas iniciales de comprensión de la productividad mediante estudios de tiempos y movimientos, hasta llegar a los enfoques modernos para medir la productividad." En el modelo burocrático clásico, estructura y administración se vincula estrechamente. Esto se aprecia claramente en la literatura sobre reorganización. Cuando la gerencia o la productividad están en problemas, recurrir a la reorganización, a rediseñar la maquinaria, a reestructurarla, es una práctica típicamente burocrática. La jerarquía y el control gerencial siguen siendo las realidades existenciales de la organización pública estadounidense. Herbert Wilcox presenta argumentos convincentes, basados en sus

investigaciones realizadas con niños, en el sentido de que el control gerencial y las jerarquías están tan arraigados en la cultura occidental, en especial la estadounidense, que a quienes son producto de esa cultura les resulta muy difícil imaginar organizaciones complejas estructuradas en forma que no sea escalar o administradas por medios de control que no sean los tradicionales.⁸

El problema con el modelo burocrático clásico fue que administradores y académicos trataron de crear una ciencia aplicada estricta del diseño de organizaciones o de la administración de éstas. El supuesto de que había una forma mejor de administrar o diseñar una organización determinada era evidentemente erróneo. Muchos de los primeros intentos de hacer una ciencia del estructurar y administrar organizaciones, fueron acertadamente criticados por Herbert Simon cuando afirmó que esos principios científicos eran simples "proverbios." Pero opinar que no hay o no puede haber una ciencia estricta de creación o administración de organizaciones no equivale a afirmar que la estructura y la administración carezcan de importancia. Nadie podría recomendar con sensatez que se dispusiera a los trabajadores al azar, ni se podría suponer que se obtuviera producto alguno de una organización compleja si no existieran medios para distribuir a los trabajadores en forma cooperativa y productiva. El problema no consiste en crear una ciencia del diseño de organizaciones o una ciencia de la administración, sino en idear estructuras que sean compatibles con objetivos organizacionales adecuados a las necesidades de los trabajadores y a los deseos del "público."

Los valores expresados por los que crearon el modelo burocrático clásico son hoy tan válidos y convincentes como hace cincuenta años. Desempeñar una función pública lo más cabalmente posible con el dinero disponible (definición estricta de eficiencia) es fundamental en cualquier teoría o modelo de administración pública. Realizar programas públicos con el menor gasto posible (definición estricta de economía) es igualmente básico para cualquier criterio de administración pública eficaz. Igualmente, un valor básico de administración pública es lograr que una organización sea lo

más productiva posible, que proporcione un servicio en la cantidad y calidad que la colectividad lo requiera.

Por tanto, los valores de eficiencia y economía son parte de la nueva administración pública. El problema no residía pues en los valores que era preciso maximizar según los modelos burocráticos clásicos. El problema consistía en la forma *en* que se pretendía alcanzar esa eficiencia, economía y productividad. Gran parte de la labor de los teóricos de la organización, que aquí clasificamos como neoburocráticos o de reacciones humanas, se dedicó a demostrar que la eficiencia, la economía y la efectividad son fruto de un relajamiento en los controles, del debilitamiento de jerarquías y la disolución de la dirección autoritaria.

El Modelo Neoburocrático

Este modelo es uno de los productos de la era conductista en ciencias sociales. Los valores que este modelo pretende maximizar suelen ser similares a los del modelo burocrático; por eso se le llama "neoburocrático;" en casi todo lo demás, ambos modelos diseñaron. El modelo burocrático destaca la estructura, el control y los principios de administración; la unidad de análisis es, en general, el grupo de trabajo, la dependencia, la secretaría o todo el gobierno. Los valores por alcanzar son efectividad, eficiencia o economía. En el modelo neoburocrático, la decisión *es* la unidad de análisis más común y el proceso de decisión constituye el enfoque central. La pauta de razonamiento es "racional;" es decir, se toman decisiones para alcanzar una meta determinada en la forma más completa posible. La "ciencia de la administración," el análisis de sistemas y la investigación de operaciones que hoy utilizamos se basan en las antiguas obras de Herbert Simon, James March y Richard Cyert.⁹ Estos teóricos enriquecieron su trabajo con una profunda comprensión de las pautas formales e informales de control organizacional, límites de la racionalidad y otras cosas por el estilo, pero las versiones modernas básicas de la escuela neoburocrática han permanecido dentro de la lógica original de medios-fines surgida del positivis-

mo lógico. Son evidentes las similitudes entre el análisis de medios-fin del modelo neoburocrático y la dicotomía políticas-administración del modelo burocrático. Los objetivos de la investigación de operaciones, el análisis de sistemas, el análisis de políticas y las ciencias de administración son esencialmente los mismos de los teóricos burocráticos. No obstante, su trabajo es muy refinado y contribuye apreciablemente al logro de la eficiencia, la economía y la productividad.

La profunda validez de los valores que motivaron a quienes crearon o reseñaron el modelo burocrático clásico se aprecia en el hecho de que aquéllos persisten, en la administración pública moderna, bajo nuevos estandartes o rúbricas. Son esencialmente esos mismos valores los que se persiguen con una maravillosa precisión numérica en la medición de la productividad, lo cual sirvió de tema a un simposio reciente de la *Public Administration Review*.) o La lectura de ese simposio indica claramente que la administración pública contemporánea en realidad no es muy diferente en su empeño de alcanzar la productividad con métodos de medición y no con métodos de estructura y administración. Claro está que los enfoques contemporáneos son mucho más científicos y analíticos, pero siguen persiguiendo los mismos valores que encierra el paradigma burocrático clásico. Los enfoques modernos del análisis de políticas permiten al administrador o al académico valorar las consecuencias o resultados, de los programas públicos, con más efectividad que en el pasado. Pero los modernos analistas de políticas y evaluadores de la productividad pueden tener un eslabón débil en su lógica, como el que existía en el paradigma burocrático clásico. Si es erróneo suponer que jerarquía, centralización y mando gerencial permiten alcanzar la eficiencia, la economía y la productividad, quizá también es inexacto suponer que el análisis de políticas logrará esos objetivos. Además, quizá es equivocado pensar que alguno de esos enfoques tiene que ser favorable al control democrático o popular del gobierno. Al mismo tiempo, resulta igualmente claro que los valores o decisiones racionales fundamentales **para lograr** la eficiencia, la economía y la efectividad son y serán siempre elemen-

tos medulares de cualquier diálogo normativo sobre administración pública y que sin duda lo son en el caso de la nueva administración pública. Sin embargo, surgen dos interrogantes: ¿Cómo alcanzar esos valores? y ¿son absolutamente antagónicos esos valores con otros que debieran ser fundamentales para la administración pública?

El Modelo Institucional

El modelo institucional ' es fruto del trabajo de muchos científicos sociales de los años cuarentas, cincuentas y sesentas. En su manifestación básica, es más riguroso metodológicamente que los trabajos de quienes describieron la burocracia por vez primera; por tanto, sus hallazgos tendrán un respaldo empírico más fuerte. El modelo institucional es la expresión de la era conductista, particularmente en sociología y ciencias políticas. Una versión anterior, empíricamente rica, de este modelo puede encontrarse en los estudios elaborados por el Inter-University Case Programo

El teórico institucional se preocupa menos por cómo diseñar organizaciones eficientes, efectivas o productivas, y más por cómo analizar y comprender a las burocracias existentes. Estos eruditos suelen ser "positivistas" en su perspectiva y buscan un orden en las organizaciones complejas, o pautas discernibles de comportamiento burocrático. Los académicos de la administración pública clasificados como institucionales muestran mucho menos interés en cómo hacer que el gobierno sea más eficiente, económico o productivo, que en averiguar cuál es el comportamiento de las organizaciones complejas.

Esta categoría incluye obras como la notable síntesis del comportamiento organizacional, elaborada por James Thompson, uno de los modelos más completos de las ciencias sociales modernas.' 2 El análisis y síntesis del comportamiento de determinados grupos profesionales burocráticos, realizado por Frederick Mosher, es rico tanto empírica como lógicamente.' 3 El análisis comparativo de organizaciones complejas realizado por Amitai Etzioni es también

una integración completa de las características de conducta de la burocracia.⁴ Los "científicos" de la era conductista han hecho progresar considerablemente la comprensión sistemática del comportamiento burocrático. No existe aún un modelo o paradigma aceptado por todos, sino un acervo de conocimientos que se acumulan bajo el rubro de "teoría de la organización." Los académicos de la administración pública son usuarios sistemáticos y contribuyentes de la teoría de la organización.

Si la teoría de la organización y el modelo institucional están tan bien desarrollados como aquí se afirma, ¿en qué fundamentos normativos descansa este cúmulo de conocimientos?

Como es su costumbre, los académicos conductistas evaden las cuestiones normativas, afirmando que su labor consiste en describir la organización, no en recomendar respuestas. Sin embargo, hay intensas corrientes normativas en el modelo institucional. Una de éstas puede describirse como la escuela de académicos concienzudos que han analizado la burocracia y han descubierto que ésta es poderosa, se resiste al cambio, parece rebasar los controles legislativos o ejecutivos, tiende a aislar y estratificar su tecnología y garantizar sus fuentes de ingresos, y tiende a preocuparse primordialmente por su supervivencia. Después de discernir esas pautas conductistas, el académico observa que la burocracia es mala y debemos encontrar el modo de controlarla, o bien concluye que aquélla es un fenómeno natural y el precio que una sociedad compleja y avanzada debe pagar para que el gobierno preste servicios.

Uno de los pocos intentos detallados de defender los valores del modelo institucional lo realizó Charles Lindbloom, quien sostiene que la racionalidad no sólo es improbable sino también indeseable. En su obra *The Intelligence of Democracy: Decision-Making Through Mutual Adjustment* (Inteligencia de la democracia: la toma de decisiones mediante ajuste mutuo), sostiene que las burocracias toman decisiones en forma gradual, que éstas consisten en negociaciones y avenimientos (en realidad, éstos son los que convienen a los intereses de la élite del grupo) y que llevan poco a poco al gobierno hacia objetivos vagos.⁵ Además, Y lo más impor-

tante, considera que así es como tiene que funcionar el gobierno democrático. Sólo mediante decisiones graduales es posible integrar la experiencia y la habilidad burocráticas con las preferencias y prejuicios políticos de los funcionarios elegidos. Los opositores de la opinión descrita aseguran que ésta no es sino una disculpa rebuscada para la operación de un sistema de gobierno ineficaz en la actualidad. Bajo el disfraz de "describir la democracia," dignifican y justifican las debilidades de los sistemas democráticos. En nombre del empirismo, concluyen que: "así son las cosas en las organizaciones complejas y no se puede hacer gran cosa al respecto," o bien: "así son las cosas en las organizaciones complejas y probablemente así deben ser."

El Modelo de Relaciones Humanas

Este modelo constituye, en muchos aspectos, una reacción al modelo burocrático clásico y al neoburocrático. La importancia que la teoría burocrática asigna al control, la estructura, la eficiencia, la economía y la racionalidad incitó al desarrollo del movimiento de relaciones humanas. Si nos remontamos hasta el experimento de Hawthorn y las obras de Elton Mayo y sus colegas, el movimiento de relaciones humanas ha evolucionado hasta llegar a ser un organismo teórico, altamente empírico y rico en investigaciones, en el cual los psicólogos sociales han sido los principales teóricos. Quizá las dos obras importantes que han influido en los estudiosos de la administración pública han sido *The Human Organization: Its Management and Value* (La organización humana: su administración y valor) y *The Social Psychology of Organizations* (Sicología social de las organizaciones) de Daniel Katz y Robert Kahn.¹⁶

El modelo de relaciones humanas se aplica principalmente en dinámica de grupos, capacitación de la sensibilidad y desarrollo organizacional. La importancia de estos movimientos de capacitación refleja claramente los valores fundamentales del modelo de relaciones humanas: participación del cliente y el trabajador en la toma de decisiones, reducción de las diferencias de condición social, re-

ducción de la competencia personal y énfasis en la franqueza, la honradez, la realización de cada persona y la satisfacción del trabajador. El modelo burocrático clásico y el neoburocrático (con la posible excepción de los teóricos de la decisión racional) son adecuadas representaciones empíricas de organizaciones públicas. Sin embargo, hay grandes dudas en cuanto al efecto del modelo de relaciones humanas sobre la administración del gobierno. Si ha habido algún impacto, éste ha sido lento y leve. No insinuamos que los hallazgos empíricos de los teóricos de las relaciones humanas sean inexactos; la cuestión es que esos hallazgos se basan más en experimentos y ensayos que en observaciones de organizaciones complejas en acción. Tampoco queremos sugerir que los valores en que se apoya el movimiento de relaciones humanas sean endeble. Queremos decir que esos valores pueden competir con los que sirven de base a los modelos clásico y neoburocrático. Por ejemplo, el control gerencial y la autoridad compartida pueden ser antagónicos, así como la eficiencia y el sentido de lo que es correcto en materia de procedimientos. Sin embargo, la escuela de relaciones humanas ha presentado pruebas convincentes de que, en ciertas condiciones, la autoridad compartida y la satisfacción del trabajador guardan una correlación positiva con la productividad.

La mejor descripción del choque de valores entre esos modelos la proporcionaron David K. Hart y William G. Scott.⁷ Primero describieron las notables similitudes entre el teórico político clásico Thomas Hobbes y Frederick Taylor, padre de la administración científica: (1) La naturaleza humana es esencialmente mala, perezosa e indolente. (2) Así pues, debe haber controles para evitar que los pérfidos humanos se destruyan unos a otros. (3) De preferencia, esos controles deben ser centralizados y autocráticos. (4) Si bien los controles autocráticos sobre la sociedad (Hobbes) o sobre la organización (Taylor) producen cierta pérdida de libertad, reditúan también ventajas materiales, eficiencia y predecibilidad.

Scott y Hart describen luego las similitudes entre la filosofía política de Jean Jacques Rousseau y Douglas McGregor: (1) El hombre es bueno por naturaleza, pero las organizaciones o los go-

biernos pueden ser malos. (2) El hombre debe superar a sus instituciones mediante una nueva lucidez, la liberación de su fuerza emocional y el desarrollo de nuevas estructuras que permitan la sinceridad, la honradez y la autenticidad: las relaciones humanas. (3) Las nuevas estructuras se basan en la voluntad general, en el consenso; los inconformes deben ser "capacitados" para que sean "libres."

La mayoría de los teóricos modernos de las relaciones humanas se inclinan hacia las normas de Rousseau y McGregor, pero éstas no son la realidad dominante en las organizaciones públicas complejas. Al parecer, Hobbes y Taylor se imponen por hoy, pero las actividades de capacitación de los partidarios de las relaciones humanas pueden tener también repercusiones.

El Modelo de Elección Pública

A la versión moderna de la economía política se le suele denominar ahora "economía no de mercado" o enfoque de la "elección pública." Este acervo de conocimiento es rico en tradición y rigor intelectual, pero algo endeble en cuanto a evidencia empírica. No obstante, los teóricos de la elección pública tienen y seguirán teniendo una importante influencia sobre la administración pública estadounidense. Vincent Ostrom ha concluido recientemente lo que en esencia es una fusión de la lógica de elección pública, la historia y la teoría de la administración pública y la filosofía política. En su libro, *The Intellectual Crisis in American Public Administration* (La crisis intelectual de la administración pública norteamericana), compara la perspectiva de administración pública elaborada por Woodrow Wilson, a la que él llama teoría burocrática, con las perspectivas del teórico de la elección pública, que él denomina un "paradigma de la administración democrática."⁸ A juicio de Ostrom, la perspectiva de Wilson se aparta bruscamente de la de Hamilton-Madison acerca de la naturaleza del gobierno. Sin embargo, ambas se remiten más directamente a la filosofía política de Hobbes. El paradigma Wilsoniano, o burocrático, tiene los siguientes elementos: siempre habrá un centro dominante de poder en cual-

quier sistema de gobierno; una sociedad será controlada por ese centro único de poder y cuanto más poder se unifique y dirija desde un solo centro, tanto más responsable será éste; el ámbito de la política determina las tareas de la administración, pero el ámbito de la administración está fuera de la esfera política propiamente dicha; la perfección en el orden jerárquico de un servicio público profesionalmente capacitado proporciona las condiciones estructurales necesarias para la "buena administración; y la perfección de la "buena" administración así descrita es una condición-necesaria para la modernidad de la civilización humana y para el progreso del bienestar humano.' 9

En cambio, la interpretación de Ostrom de las perspectivas de elección pública, que él apoya en el *Federalist*, o sea Hamilton y Madison, tiene los rasgos siguientes. El suministro de artículos y servicios públicos depende de decisiones tomadas por diversos grupos de autoridades, y la factibilidad política de cada empresa colectiva depende de una serie de decisiones favorables en todas las estructuras esenciales de decisión a lo largo del tiempo. La administración pública cae dentro del dominio de la política. Pueden emplearse diversas disposiciones organizacionales para suministrar diferentes bienes y servicios públicos. Esas organizaciones pueden ser coordinadas mediante varias distribuciones multiorganizacionales, incluso el comercio y la contratación en provecho mutuo, la rivalidad competitiva, la adjudicación y la facultad de mando en [erarquías limitadas. La perfección en el orden jerárquico de un servicio público capacitado profesionalmente, atribuible a un solo centro de poder, reducirá la capacidad de un sistema administrativo grande para responder a diversas preferencias de los ciudadanos en relación con muchos bienes y servicios públicos, así como para hacer frente a condiciones ambientales variables. La fragmentación de la autoridad entre varios centros de decisión dotados de múltiples capacidades de veto, dentro de cualquier jurisdicción, y el desarrollo de jurisdicciones múltiples y superpuestas, de escalas ampliamente diferentes, son condiciones necesarias para mantener un orden político estable que pueda fomentar el bienestar humano en

condiciones de rápido cambio.é o

La interpretación de Ostrom del enfoque de elección pública puede no ser universalmente aceptada por los teóricos de la elección pública, pero seguramente es el argumento teóricamente mejor desarrollado. Es difícil encontrar fallo en los valores que proclaman los teóricos de la elección pública. La elección del ciudadano en materia de servicios es convincente y puede lograrse mudándose a la ciudad suburbana que posea el conjunto de servicios apetecido. Pero no todos los ciudadanos tienen esa alternativa. La competencia entre jurisdicciones o dependencias también es alentadora pues es capaz de "entonar" la calidad general de los servicios. Pero, ¿podemos darnos el lujo de la competencia? y, si es así, ¿en qué medida? Si la competencia fomenta la eficiencia y la economía, ¿estimula esos valores para todos? ¿Las aplicaciones del modelo de mercado en el sector privado han producido un amplio rango de elecciones reales para el consumidor y un alto nivel de productividad organizacional? ¿El desarrollo de un sindicalismo colectivo en el sector privado ha reducido la gama de elecciones ciudadanas y el nivel de productividad, y eso mismo podría ocurrir en el sector público conforme los sindicatos cobraran más poder?

Al principio de este capítulo, sugerí que los valores que guiaron a la administración pública tradicional-eficiencia, economía, productividad, racionalidad-tendrán gran influencia en la nueva administración pública. Los modelos clásico, neoburocrático e institucional de la administración pública exaltan esos valores y sus características. En cambio, los modelos de relaciones humanas y de elección pública constituyen un alejamiento de lo anterior pues destacan el valor de la satisfacción del trabajador, la superación personal, la dignidad humana y la elección del ciudadano. En el siguiente capítulo integraré esos valores con los referentes a la equidad social y estableceré un modelo para la nueva administración pública.

3: *EQUIDAD SOCIAL Y ADMINISTRACION PUBLICA*

*La capacidad del hombre para la justicia
hace posible la democracia, pero
la inclinación humana hacia la injusticia
hace necesaria la democracia.
-Reinhold Niebuhr*

Se ha popularizado la creencia de que los viejos modelos de administración pública se marchitarán y surgirá uno totalmente nuevo. Esta pauta de evolución (e involución) de teoría y modelo puede ser común en la vida, la física o las ciencias naturales, como lo indica Thomas Kuhn, pero opino que no lo es en las ciencias sociales. Mis motivos son sencillos y se refieren directamente a los vínculos entre teoría y valor. En muchos aspectos, la administración pública es el instrumento para hacer cumplir los valores o preferencias de individuos, grupos, clases sociales o sociedades enteras. Esos valores son pasajeros o durables, pero también suelen ser competitivos. Un conjunto de valores puede predominar en cierta época y tener ascendente en la práctica de la administración pública, tal como sostengo que actualmente ocurre con los modelos clásico y neoburocrático. En consecuencia, eficiencia, economía, productividad y centralización son normas dominantes y la conducta burocrática, al igual que la teoría correspondiente, reflejan este dominio.

Si aceptamos esos razonamientos, entonces un concepto de nueva administración pública tendría que comenzar con el argumento de que debería predominar un conjunto de valores diferente (y seguramente no nuevo). Esos valores serían ejercidos por organizaciones humanistas, descentralizadas, democráticas y capaces de distribuir equitativamente los servicios públicos. Por tanto, la nueva administración pública debería tratar de organizar, escribir, diseñar o crear organizaciones operativas que fomentarán esas normas. Desde luego, esta interpretación de los objetivos de la nueva administración pública es mucho menos ambiciosa de lo que muchos de sus partidarios aceptarían. Por ejemplo, es común apelar a la "reconstrucción radical de la administración pública" o al desarrollo de un "nuevo paradigma que reoriente al hombre."

Estas ideas atraen la atención y a menudo reciben una consideración inmerecida en el ambiente académico, donde se recompensa la frescura de una idea o la adopción de posiciones "precursoras" que "abren perspectivas mentales.") El problema es que la mayoría de esas opiniones son demasiado utópicas para ser factibles o tan abstractas que no resultan operacionales. Todo esto es comprensible, dado el grado en que uno toma con seriedad la etiqueta de "nuevo." Si quienes enseñan o ejercen la nueva administración pública se preocuparan menos por determinar si una idea es nueva o no y más por el grado en que esa misma idea puede ser funcional, entonces sería posible desarrollar una administración pública verdaderamente nueva. En un sentido muy real, esta es la versión más radical de la administración pública moderna pues identifica los valores dominantes y busca los medios gubernamentales por los cuales esos valores pueden ser alcanzados.

¿Qué puede hacerse, pues, teórica y normativamente, de la nueva administración pública? Ante todo, ésta debe rechazar la idea de que los administradores son neutrales desde el punto de vista de los valores o que las teorías administrativas son modelos al margen de valores. En segundo lugar, se debe reconocer que los valores enumerados en el Cuadro 1 del Capítulo 2 son legítimos, aunque a menudo antagónicos. Si están en conflicto, ¿qué valores deben do-

minar en la actual situación política y administrativa de los Estados Unidos? y, quizá más importante, ¿qué ajustes políticos y administrativos pueden ayudar a alcanzar esos valores? El Cuadro 2 presenta una lista de valores que semeja una "constelación" de normas o conjuntos de preferencias que caracterizan lo que parece preocupar a la administración pública contemporánea. Esta constelación de valores no es por ahora un modelo, sino la mezcla de modelos y valores que hoy parecen más apremiantes en nuestra vida política y administrativa. No sólo son cuestiones apremiantes en sentido vago o normativo, sino que tienen un fuerte respaldo empírico en las ciencias sociales modernas y una excelente base en la filosofía política estadounidense contemporánea.

Por ejemplo, un examen de la psicología social moderna, sobre todo en su relación con la conducta administrativa y las organizaciones complejas, pone de manifiesto que las formas de administración no autoritarias corresponden a aumentos en el entusiasmo, la satisfacción y la productividad del trabajador. Este aspecto de la nueva administración pública es, pues, poco más que una ampliación del modelo de relaciones humanas.

También hay pruebas de que cuando a los ciudadanos se les ofrece una serie de elecciones en cuanto a sus servicios públicos preferidos, eligen los servicios que *ellos* interpretan como más adecuados a sus **necesidades** generales, o sea que la ampliación de la elección ciudadana coincide con la ductilidad de las burocracias. Una vez más, esto dimana lógicamente del modelo de elección pública. Algunas investigaciones interesantes indican que la participación ciudadana y el control por los vecinos producen la fragmentación del predominio de definiciones administrativas sobre los servicios que los ciudadanos necesitan. La participación ciudadana y el control por los vecinos parecen producir una pauta de avenimiento y ajuste por la cual las definiciones administrativas de necesidades del cliente son ajustadas a las definiciones que hacen los ciudadanos de sus propias necesidades.' Estos ejemplos son particularmente claros en el ámbito de la educación, donde la participación ciudadana, el control por los vecinos y una pauta general de deseñ-

tralización están en marcha. Esta investigación evidencia también que existen intercambios de ventajas entre los valores sobre los cuales se construye la administración pública. Por ejemplo, el control por los vecinos y la participación ciudadana en decisiones escolares provocan tal vez cierta reducción en la economía y la eficiencia. Sin embargo, ésta es compensada por el incremento de "ductilidad;" los ciudadanos de un cierto vecindario están dispuestos a sacrificar algo de eficiencia, según la definición administrativa del término, a cambio de un conjunto de servicios que *ellos* mismos prefieren, aun cuando éstos resulten ineficientes desde un punto de vista apegado a la administración pública clásica. Esto ilustra que un grupo de ciudadanos puede considerar eficaz un servicio público según criterios muy diferentes de los que corresponden a los funcionarios elegidos por mayoría o bien administrativamente.

Si la ductilidad burocrática, la participación del trabajador y el ciudadano en las decisiones, la equidad social, la elección ciudadana y la responsabilidad administrativa por la eficiencia de los programas son los valores que deben maximizarse en la administración pública moderna, ¿cuáles son los medios estructurales y administrativos por los que esos valores pueden alcanzarse? En el Cuadro 2 se intenta mostrar los distintos medios por los cuales se supone que esos valores pueden alcanzarse. No se trata de una serie de afirmaciones absolutamente casuales-como que la descentralización propiciará la ductilidad- sino tan sólo de sugerir probabilidades, como que la posibilidad de que la burocracia sea dúctil parece mayor en condiciones de descentralización política y administrativa. El Cuadro 2 es un intento de resumir la literatura empírica (que incluye estudios prácticos y otras formas de análisis no cuantitativo) y algo de folelor de la administración pública.

Claro está que los adelantos más interesantes de la administración pública moderna no son empíricos sino filosóficos, normativos y especulativos. En su mayoría se agrupan aquí bajo el rubro "equidad social." La frase "equidad social" surgió en la administración pública como una forma taquigráfica de referirse a las inquietudes y opiniones de quienes impugnan la teoría y la práctica contempo-

CUADRO 2. VALORES, ESTRUCTURA Y DIRECCIÓN EN EQUIDAD SOCIAL

Valores por maximizar	Medios Estructurales para lograrlo	Medios administrativos para lograrlo
Ductilidad	<p>Descentralización (política y administrativa)</p> <p>Contratación</p> <p>Control por los vecinos sobre las burocracias al nivel de barrio</p>	<p>Interacción habitual del cliente con empleados y directivos</p> <p>Definición administrativa de la democracia incluyendo la ductilidad a funcionarios elegidos, pero también a grupos de interés compartido y a minorías desorganizadas.</p> <p>Capacitación</p>
Participación del trabajador y el ciudadano en la toma de decisiones	<p>Consejos vecinales con facultades</p> <p>Grupos de trabajo su perpuestos</p> <p>Participación del trabajador en los procesos de decisión</p>	<p>Aceptación de una ética que exalta el derecho del trabajo y el ciudadano a participar en los procesos de decisión que afectan directamente su vida</p> <p>Capacitación en desarrollo organizacional</p>
Equidad social	<p>Sistemas globales de recaudación con sistemas locales de distribución</p> <p>Prestación de servicios públicos y resultados igualitarios por clases sociales</p>	<p>Códigos de ética profesional que destaquen la equidad</p> <p>Adhesión de la administración al principio de que el mandato de la mayoría no niega el derecho de la minoría a recibir servicios públicos iguales</p>
Elección ciudadana	<p>Idear formas opcionales de servicios para ampliar la posibilidad de elección.</p> <p>Superposición</p> <p>Contratación</p>	<p>Reducción del monopolio administrativo sobre un servicio determinado, como atención a la salud o educación</p>
Responsabilidad administrativa de la efectividad del programa	<p>Descentralización</p> <p>Delegación</p> <p>Objetivos de desempeño</p>	<p>Medición del desempeño no sólo con normas organizacionales generales, sino también por clases sociales ¿Medir el desempeño para quién?</p>

ráneas. Sin embargo, como tal, la frase tiene poca sustancia y precisión. Gran parte del resto de este capítulo se dedicará a describir brevemente la equidad social como una expresión positiva de opiniones modernas en la administración pública. No abordaré aquí las cuestiones tradicionales de ética y responsabilidad en el gobierno. Esto lo tocaremos desde la perspectiva de la equidad social y la nueva administración. No se tratará de una consideración detallada de la ética o la moral en la administración pública; intentaremos, más bien, proponer un enfoque diferente para la formulación teórica de la administración pública y para la práctica de ésta.

El problema de la equidad es tan antiguo como el gobierno. Dwight Waldo señala que "muchas decisiones gubernamentales de los Estados Unidos no han sido simplemente discriminatorias sino que lo han sido en forma masiva y áspera. Sin embargo, muchas decisiones gubernamentales han tenido el propósito de alcanzar la igualdad; paradójicamente, las medidas para garantizar la asimilación y la uniformidad han sido también a veces insensibles y coercitivas." Concluye que "la igualdad es medular para comprender gran parte de la administración pública reciente y contemporánea.,⁴ Se ha sugerido seriamente que la equidad social sea una norma por la cual los administradores públicos, en la oficina y en la academia, evalúen su conducta y sus decisiones. Así pues, la equidad social sería un criterio de efectividad en administración pública, igual que la eficiencia, la economía, la productividad y otros criterios empleados. Aquí detallaremos los fundamentos lógicos y la defensa de este criterio.

Siempre que se describe una ética o norma de conducta, es esencial hacer una advertencia. En este caso, el punto de vista de la equidad social deberá moderarse con un previo reconocimiento de que en la mayoría de las decisiones públicas significativas hay un alto contenido ético; los problemas públicos no ceden ante el simple análisis de hechos. Así pues, si el servidor público ha de ser un intérprete de los sucesos y un influyente, cuando no el encargado de tomar decisiones, ¿qué elementos se deben incluir en las normas de conducta ética para guiar al servidor público? Claro está

que las normas de ética y moralidad que son aplicables y suficientes para un ciudadano en sus relaciones particulares o sociales no resultan adecuadas para las decisiones públicas de un administrador. Cada día resulta más claro que los problemas de decisión que afrontan esos administradores rara vez son cuestiones de blanco o negro en relación con su contenido y consecuencias éticas. A menudo no existe un "mejor camino," sino que es preciso tomar una decisión que maximice los resultados factibles con los recursos disponibles y minimice los efectos negativos colaterales. Por último, es preciso aceptar que las organizaciones administrativas y la política son los mejores guardianes de la moralidad administrativa, siempre que sean abiertas, públicas y participativas. En este contexto nos aplicaremos a desarrollar una ética de equidad social para la administración pública.

TEORÍA y DEFINICIÓN

En el primer capítulo de este volumen, señalé que la administración pública convencional y clásica intenta responder cualquiera de estas preguntas: (1) ¿Cómo podemos ofrecer más o mejores servicios con los recursos disponibles (eficiencia)? o bien (2) ¿cómo podemos conservar nuestro nivel de servicios gastando menos dinero (economía)? Una nueva administración pública agrega esta pregunta: ¿incrementa este servicio la equidad social?

Decir que un servicio está bien administrado y que puede ser eficiente y económico implica aún estas preguntas: ¿Bien administrado para quién? ¿Eficiente para quién? ¿Económico para quién? En el mundo de la administración pública, hemos supuesto una cómoda identificación de nuestros intereses y los del público. No hemos enfocado nuestra atención o interés en el tema de las variaciones que se presentan en las condiciones sociales y económicas de la gente. Teórica y prácticamente, es muy conveniente suponer que el ciudadano A es igual que el ciudadano B y que ambos reciben los servicios públicos en igual medida. Este supuesto puede ser cómodo, pero obviamente es ilógico y empíricamente inexacto. Ve-

mos a nuestro derredor opulencia y pobreza, empleo y desempleo, salud y enfermedad, cultura e ignorancia, esperanza y desesperanza. La administración pública moderna no puede hacer caso omiso de esas diferencias. Seguramente los gobiernos pluralistas (que practican el gobierno de la mayoría, aunado a minorías poderosas con formas especiales de acceso) discriminan sistemáticamente en favor de las burocracias estables y reconocidas y de la clientela especializada de éstas... y contra las minorías que carecen de recursos políticos y económicos. De este modo se perpetúa una desigualdad profunda y generalizada. La persistencia a largo plazo de desigualdades generalizadas y profundas implica una amenaza para la existencia de éste o de cualquier otro sistema político. La privación constante en medio de la abundancia genera la desesperanza y sus acompañantes: la ira y la militancia. Una administración pública que no trabaje en cambios tendientes a remediar esa privación, probablemente acabará por ser utilizada para oprimir a los desfavorecidos.

Así pues, lo que la nueva administración pública lucha por alcanzar es la equidad.

El Diccionario Jurídico *Black's* define la equidad en su significado más amplio y general:

(Equidad) denota el espíritu y hábito de justicia y probidad y trato recto que deben regular las relaciones del hombre con el hombre: la regla de hacer a todos los demás lo que deseamos que ellos hagan con nosotros o, como lo expresó Justiniano, "vivir honradamente, no dañar a nadie, dar a todo hombre lo que le corresponde." "" Por tanto, es sinónimo del derecho natural o la justicia. Pero en este sentido, su obligación es más ética que jurídica y su discusión pertenece a la esfera de la moral. Se basa en los preceptos de la conciencia, no en sanción alguna de la ley positiva.ⁱ

La equidad es, pues, de una índole tal que, como veremos, es cuestión de ética. También veremos que es cuestión de ley.

El teórico más notable que hoy apoya el concepto de equidad en el gobierno es John Rawls. En su libro *A Theory of Justice*

(Teoría de justicia), establece un espléndido marco para una ética de equidad fundamental. Cuando se habla de nuestras instituciones gubernamentales, Rawls declara: "Para nosotros, el sujeto primario de la justicia es la estructura básica de sociedad o, más exactamente, la forma en que las principales instituciones sociales distribuyen los derechos y deberes fundamentales y determinan cómo habrán de dividirse las ventajas derivadas de la cooperación social. Por instituciones principales entiendo la constitución política y los principales convenios económicos y sociales.¹"

La justicia es, pues, el principio básico y domina sobre los demás principios en la forma de ética de Rawls. El inicia su teoría con una definición del individuo o ciudadano y declara:

Toda persona posee una inviolabilidad fundada en la justicia, que ni siquiera el bienestar de la sociedad en conjunto puede anular. Por esta razón, la justicia niega que la pérdida de libertad de alguien sea aceptable y buena ni por el mayor bien compartido por otros. Eso no permite que los sacrificios impuestos a unos cuantos sean sobrepasados ni por el mayor número de ventajas disfrutadas por muchos. Por lo tanto, en una sociedad justa, las libertades de igualdad ciudadana se consideran inamovibles; los derechos consagrados por la justicia no están sujetos a negociación política o a cálculos del interés social.⁷

Al desarrollar su teoría, Rawls sugiere un dispositivo o técnica intelectual por el cual los principios de equidad pueden ser establecidos. La técnica intelectual primera y más importante es la idea de la posición original. Esta constituye un acuerdo acerca de los principios más básicos de la justicia, sobre los cuales serán definidas todas las estructuras básicas de la sociedad (sociales, económicas y políticas). Los principios de la justicia que de ella dimanar son definitivos y obligatorios para todos: "Puesto que el convenio original es definitivo y a perpetuidad, no hay una segunda oportunidad." En esta condición intelectual, es necesario poseer lo que Rawls denomina un velo de ignorancia y que describe así:

Ante todo, nadie sabe cuál es su lugar en la sociedad, su clase, posición o condición social; tampoco conoce su fortuna en la distribución de los dones o habilidades naturales, su inteligencia y capacidad y demás cosas por el estilo. Igualmente, nadie conoce su concepción de lo bueno, los detalles de su plan racional para la vida y ni siquiera las características especiales de su psicología, tales como su aversión al riesgo o su inclinación al optimismo o el pesimismo. Más aún, supongo que los interesados no conocen las circunstancias particulares de su propia sociedad. Es decir, no saben cuál es su posición económica o política o el nivel de civilización y cultura que han sido capaces de alcanzar. Las personas en la posición original no poseen información para saber a qué generación pertenecen."

Obviamente, cualquiera que elaborase reglas de conducta social, económica y política bajo el concepto de la posición original y con el consabido velo de ignorancia, las elaboraría de modo que éstas fuesen aceptables para él o ella misma, independientemente de su situación en la sociedad en cualquier momento. David K. Hart interpreta así a Rawls: "Si no conocen las condiciones específicas, ellos no sabrán si van a encontrarse entre los más privilegiados o entre los menos favorecidos. La prudencia dicta, pues, que los principios de justicia que se elijan deben favorecer la situación del hombre menos privilegiado, pues uno mismo podría ser ese hombre." } o

Para que su teoría sea operante, Rawls propone dos principios de justicia: "El primer principio es tener igual derecho al sistema total más amplio, de libertades básicas igualitarias, que resulte como patible con algún sistema similar de libertad para todos. El segundo principio es que las desigualdades sociales y económicas estén dispuestas para que se logren estas dos cosas: (a) el mayor beneficio de los menos favorecidos, congruente con el principio de ahorros justos, y (b) que correspondan a cargos y puestos abiertos a todos en condiciones de justa igualdad y oportunidad."] }

Estos dos principios deben ser un derecho de la misma magnitud o significado que los derechos actuales, según entendamos és-

tos en el gobierno. Hart prosigue:

Según Rawls, la aceptación de los dos principios de justicia significa que los esfuerzos colectivos de la sociedad habrán de concentrarse en nombre de sus miembros menos favorecidos. Esto no quiere decir que todas las desigualdades desaparezcan y todos los bienes quedarían igualmente distribuidos para alcanzar la paridad en toda la sociedad. Seguiría habiendo disparidades de ingresos y condición. Pero habría un mínimo irreductible de *bienes primarios* (como dignidad, derechos y libertades, poder y oportunidades, ingreso y riqueza) al cual todo ser humano tendría derecho, y ese mínimo debería satisfacerse siempre.' 2

Rawls declara que ésta es "una concepción fuertemente igualitaria en el sentido de que, a menos que haya una distribución que beneficie a las dos personas (aquí nos limitamos al caso de dos personas por sencillez), habrá que preferir una distribución de igualdad." 3

David Hart arguye que el respeto a uno mismo, o sea la dignidad, es la más importante de las metas primarias mencionadas por Rawls. Declara que: "No debe permitirse nada que rebaje la dignidad de cualquier hombre ni debe ser tratada, persona alguna, como un instrumento... De este modo, toda institución o acción social debe enaltecer la dignidad de todas las personas, independientemente de que éstas sean favorecidas o menos favorecidas, ya que el respeto a sí mismo en el individuo es el fundamento de una sociedad justa." 4

Resulta obvio que la teoría de justicia de Rawls es muy diferente de otros razonamientos morales contemporáneos. Rawls no hace su propuesta porque sea buena o mala, sino porque cada día es más importante la interdependencia de las personas y eso hace que los conceptos de ventajas y desventajas sean cada día menos aceptables. Entre la gente existe un sentimiento profundo de "nobleza obliga" o un sentido de eternidad. Rawls declara que: "en la justicia, los hombres aceptan compartir mutuamente su destino. Al

establecer instituciones, se comprometen a resguardarse unos a otros de los accidentes naturales y de las circunstancias sociales solamente cuando el hacerlo signifique un beneficio para todos."] 5 Debido a que no todas las personas son genéticamente "iguales," los más favorecidos tienen el deber moral de ayudar a todos los demás, incluso a los menos favorecidos, no por motivos altruistas sino por el significado mismo de la interdependencia humana. Como dice Hart: "Se sirve a los demás porque la justicia lo exige y el resultado de ello es un constante enaltecimiento de la dignidad propia. Las acciones justas, por ende, no sólo crean la situación óptima para la vida humana, sino que son también un elemento primordial de la racionalización del yo. „] 6

Aunque esta teoría y definición es interesante, vivimos en un mundo de organizaciones grandes y muy complejas donde la aplicación de tales conceptos es difícil. En este mundo, las organizaciones tienden a exaltar sus propias necesidades por encima de las necesidades y objetivos individuales. La solución al problema sería lograr que las organizaciones complejas respondan a las necesidades del individuo. Eso requiere que, por encima de las reglas y rutinas de la organización, se colocara una genuina preocupación por el respeto de sí mismo y la dignidad del ciudadano como individuo. La teoría de Rawls tiene el propósito de enseñar a quienes administran organizaciones, que los derechos de los individuos deben ser protegidos en todo lugar.

Así resume Hart este enfoque de la equidad social: (1) La teoría de justicia habría de proporcionar equidad social con un contenido ético. La aceptación de la teoría de justicia habría de suministrar al administrador público equitativo los lineamientos claros y bien desarrollados, de índole ética, que le dieran a la equidad social la fuerza de la que hoy carece. (2) La teoría de justicia podría proporcionar el consenso ético necesario: que el administrador público equitativo tiene el deber y la obligación de esforzarse en nombre de los menos favorecidos. (3) La teoría de justicia impondría restricciones a todas las organizaciones públicas complejas para que a ninguna de éstas se les permitiera infringir las libertades bási-

cas de los individuos. (4) La teoría de justicia aportaría un medio para resolver conflictos éticos (la posición original). (5) La teoría de justicia suministraría un código profesional para la administración pública que exigiría un compromiso para con la equidad social.¹⁷

EQUIDAD INTERNA

Todo esto puede estar bien teóricamente, pero ¿qué significa en la práctica? De hecho, nuestros sistemas de gobierno avanzan hacia los principios de equidad social aquí expuestos. Lo irónico es que el verdadero ímpetu hacia la equidad social en el servicio público no ha provenido de la administración pública o de la rama ejecutiva o legislativa, sino de los tribunales. Sin duda, el gobierno nacional aprobó en 1940 la Ley Ramspeck, que prohibía la discriminación en el empleo federal por causas de raza, credo o color, y la mayoría de los estados siguieron el ejemplo. Sin embargo, los tribunales de justicia han sido los que han establecido la equidad social como un hecho.

Uno de los casos que hicieron historia es *Griggs v. Duke Power*.¹⁸ En ese caso, se exigía que los trabajadores hubieran terminado la enseñanza media y aprobaran pruebas de aptitud, para desarrollar ocupaciones que requerían poca capacitación en divisiones más apetecibles dentro de la compañía. El efecto de esa política de selección fue dejar gran cantidad de negros en las "divisiones laborales" de menor paga en la Duke Power Company porque, en porcentaje, era mucho menor el número de negros que habían concluido la enseñanza media y eran capaces de aprobar las dos pruebas de aptitud. La compañía no pudo demostrar que el certificado de enseñanza media o la aprobación de las pruebas de aptitud fueran indicadores precisos del desempeño en el trabajo. En consecuencia, se decretó que existía discriminación ilegal y se ordenó que ésta fuera enmendada. Examinemos el veredicto del Presidente de la Corte Suprema, Warren Burger, donde resume la posición del tribunal, y comparémosla con la teoría de justicia de Rawls:

Nada hay en la Ley (Ley de Derechos Civiles de 1974) que prohíba el uso de pruebas o procedimientos de evaluación; es obvio que éstos son útiles. Lo que el Congreso ha prohibido es que a esos recursos y mecanismos se les utilice como fuerza de control, a menos que pueda demostrarse que constituyen una medición razonable del desempeño laboral. El Congreso no ha ordenado que los menos capacitados sean preferidos, por encima de los mejor calificados, por la sola razón de que provengan de minorías. Lejos de descartar la capacitación laboral como tal, el Congreso ha hecho de esas calificaciones un factor de control para que la raza, la religión, la nacionalidad y el sexo carezcan de influencia. Lo que el Congreso ha ordenado es que *cualesquiera* pruebas que se empleen deben medir a la persona en relación con el empleo y no a la persona de un modo abstracto.' 9

Después de *Griggs*, ha habido un buen número de casos similares. Eugene McGregor los ha resumido así: "Siempre que las prácticas de selección han demostrado un efecto adverso a las minorías, los tribunales no han titubeado en prohibir o modificar las prácticas cuya validez empírica o justificación no sea clara. En segundo lugar, las pruebas de aptitud y los grados escolares parecen ser los recursos de selección más vulnerables cuando se trata de policías, bomberos y otros sectores ocupacionales donde las habilidades administrativas y científicas no constituyen un requisito inicial para el trabajo."? o

Los tribunales son menos vigorosos y definitivos cuando se trata de trabajos de índole administrativa, profesional y técnica. En tales labores, es difícil definir con precisión lo que hace la persona y, en consecuencia, también resulta complicado precisar lo que constituye una preparación apropiada. De este modo, las contiendas actuales sobre equidad social se refieren con frecuencia a puestos de alto nivel.

Si se supone que la equidad social es deseable, ¿hay alguna forma práctica de dirigir y distribuir las cosas equitativamente? También en este caso, los tribunales y no la práctica o la teoría de la

administración pública fueron los que dieron la respuesta. Sobre la cuestión de la equidad en la distribución general del servicio público, el caso que marcó precedente es *Hawkins v. Ciudad de Shaw*.²¹ En Shaw, Mississippi, los servicios municipales son financiados con la renta hacendaria general. El Sr. Hawkins, de raza negra, logró demostrar que, en su distribución, las aceras, las calles pavimentadas, el alumbrado público, los servicios de desagüe y otras cosas por el estilo, eran considerablemente más abundantes en las secciones blancas que en las secciones negras de la ciudad de Shaw. El tribunal no encontró justificación constitucional para que los residentes que pagaban impuestos semejantes tuvieran menos alumbrado público, calles pavimentadas, albañales y protección policial. La ciudad de Shaw fue conminada a elaborar y presentar ante la corte un plan equitativo para distribuir los servicios públicos entre todos sus ciudadanos.

Los dos casos críticos en la distribución de los servicios educacionales, basados en impuestos a la propiedad, llegaron a conclusiones diferentes. En el caso *Serrano v. Priest*, ventilado en California, se ordenó al estado que reorganizara el financiamiento de la educación pública para asegurarse de que los distritos escolares ricos y pobres equilibraran sus gastos para que los niños más pobres no recibieran, por definición, peor educación. En un caso ventilado en Texas, *Rodriguez v. San Antonio*, la Corte Suprema de los EUA concluyó que el sistema de impuestos a la propiedad local para patrocinar escuelas es injusto e inequitativo, pero no anticonstitucional.²³ La cuestión, entonces, es, ésta: si el sistema es injusto e inequitativo, ¿qué responsabilidad cabe a superintendentes y juntas escolares, comisionados estatales de educación y otros funcionarios públicos, en la tarea de remediar la situación aplicando principios de equidad social?

Stephen R. Chitwood ha considerado en detalle este tema.²⁴ Puede seguirse un número infinito de pautas para distribuir los servicios públicos, pero éstas pueden reducirse a tres formas básicas: primera, servicios iguales para todos; segunda, servicios proporcionalmente iguales para todos, y tercera, servicios desiguales que co-

rrespondan a diferencias individuales pertinentes.

A juicio de Chitwood, la pauta de servicios iguales para todos tiene poca aplicabilidad. En primer término, la mayoría de los servicios gubernamentales no pueden ser igualmente utilizados por todos los ciudadanos porque aquéllos han sido proyectados para satisfacer las necesidades de una clientela restringida (por ejemplo, la educación obligatoria para los jóvenes). Además, los fondos serían insuficientes para proporcionar todos los servicios a toda la gente.

La igualdad proporcional sugiere una fórmula para distribuir los servicios, basada en alguna característica supuestamente relacionada con la necesidad. Por ejemplo, el número de policías uniformados que se asigna a determinada zona puede variar según el índice de criminalidad. La asistencia pública puede ser diferente según el número de dependientes. Chitwood sostiene que "prestar servicios públicos en plan proporcionalmente igual resulta atractivo, pragmática y humanísticamente. En el plano pragmático, ofrece bases aparentemente concretas y objetivas para asignar los servicios entre la población; en el aspecto humanístico, permite que se proporcionen más servicios conforme se advierte un aumento en las necesidades."

Según Chitwood, en el caso de los servicios públicos desiguales, los individuos reciben éstos en proporciones que corresponden a diferencias pertinentes en algunas características que dichos beneficiarios presentan. Hay varios criterios al respecto. Uno de ellos podría ser la capacidad de pago. Según éste, podría sostenerse que las bibliotecas, parques y otras instalaciones públicas deben estar en las secciones más afluentes de la ciudad pues esos ciudadanos pagan más impuestos. Un segundo criterio sería proporcionar los servicios según la necesidad; en este caso, parques, bibliotecas y otras instalaciones públicas deberían ubicarse en las secciones menos afluentes de la ciudad puesto que allí la necesidad es mayor y los ciudadanos que habitan esas regiones tienen menos capacidad para pagar la biblioteca, el parque o cualesquiera otros servicios. En este ejemplo, es probable que un administrador público equitativo se incline hacia el criterio de necesidad en la distribución de servicios,

al menos según las definiciones de equidad social presentadas en la primera parte de este capítulo. Podría sostenerse también que las normas de vida básicas o mínimas constituyen un servicio casi obligatorio que incluye nutrición, casa, vestido, atención de la salud, empleo, educación y otros niveles mínimos indispensables para la vida.

Chitwood señala también la diferencia entre la equidad vertical y la horizontal. Ambas son aplicables a las tres dimensiones de equidad antes descritas. La equidad vertical se refiere a los criterios para distribuir servicios entre una población heterogénea. Según la equidad vertical, debería pugnarse por elaborar un criterio que permita asignar los servicios entre diferentes grupos de ciudadanos, por ejemplo, por sexo, edad, ubicación geográfica, ingreso y otras cosas por el estilo. La posesión o la carencia de determinado atributo personal, digamos la riqueza, determinaría en parte el nivel de servicios que se recibieran. En condiciones de equidad horizontal, el principio aconsejaría dar igual trato a los iguales; por ejemplo, las erogaciones anuales para la educación de los alumnos de primer grado en todo el estado sería aproximadamente igual.

Es obvio que las cuestiones de equidad social serán medulares en las futuras decisiones de políticas de la administración pública. Al servidor público le corresponde desarrollar y defender criterios y medidas de la equidad, y comprender el efecto de los servicios públicos sobre la dignidad y el bienestar de los ciudadanos. De allí se desprende que los conceptos de equidad social habrán de ser fundamentales en la formación de los administradores públicos modernos. Lo mismo puede decirse de la preocupación acerca de la ductilidad de organizaciones complejas a las necesidades de los individuos que en ellas laboran y de los ciudadanos que reciben sus servicios. Esto obligará al administrador público a preocuparse profundamente por las consecuencias sociales de su trabajo. Muy probablemente, los servidores públicos serán partidarios de lo anterior, pero en su mayoría ya lo son. Sin embargo, con frecuencia su partidarismo se limita a determinados servicios públicos, como los de bomberos, policía, defensa nacional, protección ambiental y otros

por el estilo. De hoy en adelante, será esencial relacionar el ámbito sustantivo del servidor público con asuntos de equidad y bienestar social. Esto hará que el administrador participe mucho más activamente y tenga una mentalidad abierta en el manejo de dependencias gubernamentales. Es difícil que el administrador conozca las necesidades ciudadanas si no dialoga directa y frecuentemente con funcionarios elegidos y cuerpos legislativos. Así pues, la participación y la interacción política son decisivas para el desarrollo del concepto de equidad social. Se llegará a ver al funcionario público como un procurador y propiciador de la respuesta de los funcionarios gubernamentales elegidos ante el rápido cambio social, económico y político. De hecho, la capacidad de movilizar las instituciones gubernamentales hacia el cambio puede llegar a ser la definición de liderazgo en lo futuro. El servidor público no será un héroe ni un quijote, sino un maestro en la movilización y distribución de servicios públicos en forma justa y equitativa cuando éstos sean necesarios, y en su cancelación cuando no lo sean. Esto no promete más de lo que puede dar ni implica una intervención gubernamental sin cortapisas. En realidad, denota lo contrario. El servidor público, con funcionarios y cuerpos legislativos elegidos, planificará los procesos de cambio en forma sistemática, manteniéndose a la vanguardia y equilibrando un diálogo sobre lo que el gobierno debe hacer adecuadamente y a quién debe dirigir su acción. Sólo mediante ese diálogo puede aspirar el administrador a proceder racionalmente.

En su reciente valoración de la educación para el servicio público, Richard Chapman y Frederic N. Cleaveland hacen un llamado al desarrollo de una nueva "ética del servicio público.v/5 Chapman y Cleaveland no tratan de definir esa ética, sino que sugieren prudentemente que ésta debe evolucionar y siempre ha de ser fruto de la mezcla de los valores relacionados con el servicio público. Nos han sido de utilidad los valores tradicionales de la administración pública: economía, eficiencia, efectividad, ductilidad a los funcionarios elegidos, responsabilidad. Pero las experiencias del último decenio indican que otros valores (no forzosamente nuevos)

son importantes en cualquier ética y servicio público. Sin duda la ductilidad ciudadana, la participación del trabajador y el ciudadano en el proceso de decisión, la distribución equitativa de los servicios públicos, la aportación de una gama de opciones para el ciudadano, y la responsabilidad administrativa sobre la efectividad de los programas son valores acordes con nuestros tiempos. Si existe, o incluso si tiene que existir, una ética de servicio público, esos valores son tan obligatorios como los más reconocidos compromisos para con los valores administrativos.

Esto no niega la importancia de la productividad general del servicio público ni de la continua búsqueda de eficiencia y economía en el gobierno. Se limita a sugerir que aun los gobiernos más productivos, eficientes y económicos pueden perpetuar la pobreza, la desigualdad de oportunidades y la injusticia. El modelo burocrático clásico y el neoburocrático tienen poco que ofrecer cuando se trata de contener esas tendencias. Por tanto, la administración pública moderna procurará, teórica y normativamente, lo que Vincent Ostrom denomina "administración democrática. Y 6

4: ESTATICA y DINAMICA EN ADMINISTRACION PUBLICA

*La armonía, la sencillez, la disposición hacia el cambio,
la descentralización y la responsabilidad
no sólo son características de la buena administración,
según la entendida Jefferson,
sino que también describen las normas
a las que el buen gobierno siempre debiera tratar de ajustarse.
-Lynton K. Caldwell, "Thomas Jefferson
and Public Administration"*

La nueva administración pública ha sido presentada con cierto detalle y definición y ha sido ubicada en su contexto, pero, ¿cuál es el futuro de la administración pública? Si la nueva administración pública está orientada hacia el cambio, ¿qué tipos de cambio se recomiendan y por qué? ¿Cómo se relacionan los cambios propuestos por las tradiciones de la especialidad con nuestros conceptos y teorías? ¿qué significa todo esto para la forma en que administramos los servicios públicos y para los enfoques que utilizamos al diseñar las organizaciones gubernamentales? ¿Cuáles pueden ser las consecuencias sociales de esos cambios? ¿Cuáles serán los efectos de esos cambios en la educación para el servicio público? Estas preguntas son el tema de los Capítulos 4, 5 Y 6. En este capítulo abordaremos la estática y la dinámica de la administración pública. Trataremos aquí tres temas: cambio y ductilidad, racionalidad administrativa y administración; relaciones trabajador/administración-

ciudadano. Estos temas se presentan en términos del pensamiento clásico o tradicional, representados por la columna "de" de los cuadros siguientes y por el pensamiento contemporáneo, representado por la columna "transición" en esos mismos cuadros; las proyecciones futuras se presentan en la columna "a".

CAMBIO Y DUCTILIDAD

Las organizaciones públicas siempre han encarado un dilema básico. Suelen estar organizadas para desempeñar una tarea determinada o prestar un servicio en particular y se espera que sean estables, ordenadas y predecibles, que estén sujetas a una fuente de financiamiento permanente y que llenen un hueco específico en el sector público. La organización cuenta con personal, registros, procedimientos y políticas, todo lo cual redundando en orden y estabilidad. Pero la organización pública opera en un ambiente dinámico que cambia con rapidez (ambiente al cual ella debe responder). En la teoría y en la práctica de la administración pública, hemos abordado este dilema en dos formas: primera, mediante la reorganización y, segunda, por medio de técnicas de relaciones humanas. Sencillamente, podemos tratar de cambiar la organización (reorganización) o tratar de modificar a la gente de la organización (relaciones humanas). Ambos enfoques son importantes y han demostrado la capacidad de producir el cambio organizacional. El problema es que ni la teoría ni la práctica de la administración pública han codificado muy eficazmente la forma en que este proceso se desenvuelve, al menos en términos de la organización pública considerada como organismo racional. La mayoría de los estudios básicos sobre comportamiento organizacional se enfocan en la estabilidad y en pautas de conducta predecible. En estos estudios se descubrió un proceso de desplazamiento de objetivos, como en el caso del departamento de policía donde la meta de hacer cumplir la leyes sustituida por objetivos que se refieren a la supervivencia o el bienestar de la propia organización. Victor Thompson, James Thompson y Anthony Downs buscaban estabilidad y desplazamiento de obje-

tivos, y eso fue lo que encontraron.' No estudiaron ni el cambio ni la ductilidad.

El mejor estudio de la reorganización es *Governmental Reorganizations: Cases and Comentary*, (Reorganizaciones gubernamentales: casos y comentario) de Frederick C. Mosher; en él demuestra que, en ciertas circunstancias, las organizaciones pueden llegar a ser más racionales o a orientarse más hacia metas definidas si cambian sus estructuras o reorganizan su personal superior.é Estudios de programas de capacitación en relaciones humanas indican también que la racionalidad organizacional puede incrementarse con estas técnicas.

Tal parece que los sucesos de los años setentas desplazaron la teoría y la práctica de la administración pública hacia la aplicación de ciertos remedios cosméticos a los procesos de cambio. Por ejemplo, ahora es común pensar en términos de reorganización como una actividad rutinaria, y considerar el cambio organizacional y/o "el cambio planificado de la organización" es un lugar común. Al parecer, ya no opinamos que la organización se corrige de una sola vez, al menos en el futuro inmediato. La opinión actual parece ser que las organizaciones deben tratar de responder a los rápidos cambios sociales. Por eso vemos programas como la acción afirmativa, las prácticas de justicia en el empleo o reorganizaciones de gran magnitud. Entre las más notables de estas últimas se cuentan las relacionadas con el así llamado tercer sector, mediante las cuales las organizaciones públicas intentan "corregir" las cosas, ya sea por la "privatización," como en el caso de COMSAT o el "Servicio Postal," o por la "oficialización," como en el caso de AMTRACK (para no citar más que ejemplos del gobierno federal). Esto se ha realizado mediante el enfoque, relativamente tradicional, de "resolución de problemas." Este es también "dúctil" porque constituye un intento de abordar uno u otro tipo de problema social, político o económico.

La administración pública parece encontrarse en un estado de transición entre una necesidad clásica de ser organizada, predecible, productiva y estable, por una parte, y ser dúctil, adaptativa y cam-

biente, por la otra.

No obstante, la administración pública no ha podido articular un concepto de cambio y ductilidad que describa cabalmente los medios por los cuales puede lograrse que las organizaciones sean dúctiles. Además de esa incapacidad, las organizaciones públicas no han podido refutar, en general, los hallazgos de los investigadores, según los cuales algunos problemas sociales son endémicos y parecen resistirse a su "solución," independientemente de la cantidad o calidad del servicio público proyectado para resolverlos. La investigación de Jencks sobre educación primaria y secundaria muestra que la calidad de la enseñanza (dólares gastados por niño, calidad de los maestros, etc.) "tiene menos influencia en los resultados educacionales o en la productividad del sistema educacional, que factores tales como la condición social o la estabilidad de la familia.,³ Se plantean argumentos similares para casi todos los servicios públicos, pero sobre todo para aquéllos donde resulta especialmente difícil medir la productividad o la eficacia. En consecuencia, es posible argüir que si se redujera a la mitad el gasto en la policía, no habría un efecto apreciable ni en el nivel de criminalidad ni en la capacidad de aprehender a los delincuentes. Sin embargo, es improbable que alguien esté dispuesto a sostener que no es necesario el cumplimiento de la ley, y no digamos la educación, el servicio social, la defensa nacional, y muchas otras partes del sector público cuya productividad es difícil de demostrar.

Así pues, el "mejor pronóstico" es afirmar que, en los próximos años, la administración pública dedicará mucha energía práctica e intelectual al tema del cambio y la ductilidad. Al observar el éxito en el cambio organizacional planeado, es probable que la administración pública llegue a comprender que reorganización no es lo mismo que cambio. Más aún, quizá se generalice la opinión de que la reorganización en un momento de crisis no es lo indicado. Se desarrollará quizá una serie de criterios para un segmento determinado del sector público (por ejemplo, cumplimiento de la ley) para juzgar la efectividad de una organización en particular. Junto con esos criterios, surgirán probablemente medios institucionaliza-

dos para producir el cambio. Estos pueden ser tan sencillos como los acuerdos contractuales que podemos ver en el gobierno local, con la Secretaría de Defensa o la NASA, o pueden ser muy similares a lo que ahora se realiza bajo el rubro de "negociación de la productividad." El cambio económico, político y social, es hoy tan rápido que las organizaciones sólo pueden ser dúctiles a él si desarrollan criterios para juzgar la efectividad y después institucionalizan procedimientos que les permitan introducir cambios, a menudo muy rápidamente, que hagan posible dicha ductilidad. Esto requerirá que la organización formule sus criterios y elabore procedimientos institucionalizados para el cambio, los cuales habrán de ser estables, predecibles y firmes. La forma, la estructura de personal de la organización, no será forzosamente su manifestación básica de estabilidad, sino los criterios convenidos para juzgar la efectividad y los procedimientos para el cambio.

Si esta predicción es exacta, debe suponerse que no todas las organizaciones "crecerán" o se "desarrollarán." Ahora ya se comprende, en la enseñanza y la práctica de la administración pública, que existe una diferencia fundamental entre el crecimiento y el cambio como fenómenos. El crecimiento, y su inverso, la decadencia, es un fenómeno transitorio, mientras que el cambio es el dinamismo eterno. Por eso es sensato suponer que la misma probabilidad tenemos de administrar organizaciones decadentes como de hacerlo con organizaciones en crecimiento. La cuestión es que, en cualquier caso, las organizaciones pueden mejorar su capacidad para manejar con efectividad el fenómeno del cambio. Por eso, mientras en los sesentas era común hablar de incrementos y desarrollo, en los setentas hablamos de decrementos e involución. El problema es que nuestras teorías y nuestra tradición nos inclinan a procurar los incrementos y el desarrollo y a rechazar los decrementos y la involución. Como forma de cambio, el crecimiento lo sabemos administrar mejor que la decadencia. Podemos suponer que, en el futuro a corto plazo, nos veremos obligados a administrar con más eficiencia los decrementos y la involución.

El contexto futuro de la administración pública dictará que de-

mas importancia a la decadencia y la involución como formas de cambio. Todo nuestro sistema de gobierno cambiará, pero probablemente no será para crecer, al menos no como en el pasado. Cada día más, seremos una economía de servicio o postindustrial (y el gobierno proporcionará o regulará servicios). Estaremos próximas, o habremos llegado, al nivel cero en el incremento demográfico. Nuestra población estará envejeciendo, como reflejo del cambio de énfasis de las cuestiones de educación a las del cuidado de la salud, y quizá también por un desplazamiento de las erogaciones. Seguiremos padeciendo problemas agudos de distribución económica y empleo en los Estados Unidos. También habrá problemas de distribución entre los EUA y otras naciones. Nuestras fuentes de energía declinarán. Cambiaremos y esto será con mucha rapidez. Pero en muchos sectores del servicio público no creceremos y probablemente habrá decadencia. ¿Podrán adaptarse a nuestro nuevo contexto la teoría y la práctica de la administración pública?

Hay una estrecha relación entre el cambio organizacional y lo que comúnmente se denomina "ciencia y tecnología" en administración pública. Cada día es más evidente que, si bien estamos tecnológicamente adelantados, también lo estamos en la esfera política y administrativa. Nuestro problema es que solemos enfocar la necesidad de cambio como si se tratara principalmente de una actividad tecnológica o científica. La verdad es precisamente lo contrario. El cambio como dinamismo eterno de la administración pública es un fenómeno eminentemente político y administrativo. Claro está que el cambio tiene aspectos tecnológicos y científicos, pero cada vez es más patente que tecnología no es sinónimo de cambio. No hay mejor ejemplo que la contaminación del agua y el aire. Este problema fue "ocasionado" por la tecnología y en ésta buscamos continuamente soluciones. Sin duda, en este terreno, nuestra tecnología ha mejorado, pero la forma más eficiente de abordar el problema de la contaminación es ocuparse primero de los aspectos político-administrativos, como medios por los cuales decidimos aplicar una tecnología determinada. La declaración del impacto ambiental es un instrumento administrativo y político. Lo más pro-

bable es que la administración pública siga cuestionando la correlación entre tecnología y cambio, y que entienda cada día mejor cómo utilizar los enfoques administrativo y político para el cambio.

En cualquier exposición sobre cambio y ductilidad, es preciso plantear la pregunta: "¿ductilidad para quién?" En la tradición de la administración pública, la idea de ductilidad se refiere especialmente al hecho de sentir una necesidad o una presión y poner en práctica una adaptación efectiva. El problema es que el servicio público funciona en el contexto de una democracia electoral y una forma de gobierno representativa, aunado a centros de poder pluralista. Mostrarse dúctil hacia "la mayoría," también dúctil a las necesidades de una minoría desfavorecida y, al mismo tiempo, ser dúctil a las minorías poderosas, equivale a pedir lo imposible. Por eso, las organizaciones públicas eligen cuidadosamente una ruta entre (1) una adaptación general a cambios en los representantes y ejecutivos elegidos, que constituye una forma de ductilidad de bajo nivel a la voluntad de la mayoría, y (2) trabajar con minorías o grupos unidos por intereses comunes, lo cual suele producir una pauta de respuesta relativamente efectiva para necesidades particularizadas. El problema ha sido la falta de una pauta de ductilidad hacia las minorías sin poder y desorganizadas. Este ha sido abordado en los últimos años mediante pautas generalizadas de participación, algunas de ellas artificiales, y en gran parte con propósitos electorales. Es probable que las formas futuras de ductilidad incluyan más cabalmente a ciudadanos y constituyentes para que elaboren las políticas y favorezcan su adaptación por la dependencia pública. Tácticas a corto plazo, como el empleo del gestor principal, los gobiernos municipales en miniatura, los comités ciudadanos de revisión y otras por el estilo no sólo eso: tácticas a corto plazo. Es probable que sigamos viendo movimientos tendientes a la semi-integración de ciudadanos y constituyentes con lo que se denomina "burocracias a nivel de la calle," que propicien una adaptación relativamente rápida a las necesidades de ciertos grupos de ciudadanos. Gran parte del movimiento hacia la descentralización y el "control del vecindario" empieza a influir en organizaciones con

CUADRO 3. CAMBIOS Y DUCTILIDAD EN LA NUEVA ADMINISTRACION PUBLICA

De	Transición	A
El problema es básicamente de cambio (hacer que esté bien lo que está mal).*	Deben estimularse el cambio y la reorganización.	El problema consiste en institucionalizar los problemas de cambio (reconocer que es improbable que lo que hemos corregido se mantenga correcto y hacer que los criterios de corrección sean tan importantes como la corrección misma).
El cambio social rápido es un fenómeno transitorio que debe dejarse madurar y al cual hay que ajustarse.*	La organización debe tratar de responder al cambio social rápido (reducir el retraso).	El cambio social rápido es un fenómeno permanente que debe ser propiciado y aprovechado.
Los problemas causados por la incertidumbre, la complejidad y la rapidez del cambio requieren grandes inversiones en incrementos y desarrollo de la maquinaria organizacional.*	Los problemas ocasionados por la incertidumbre, la complejidad y la rapidez del cambio requieren la modificación de la maquinaria ya establecida.	Los problemas ocasionados por la incertidumbre, la complejidad y la rapidez del cambio requieren grandes inversiones en decrementos y devoluciones en decrementos y devoluciones.
La "ductilidad" requiere un rastreo eficaz de información abierta dentro de la organización para palpar cuándo hace falta la adaptación.*	La "ductilidad" requiere una amplia participación de los clientes, sobre todo con propósitos electorales	La "ductilidad" requiere un rastreo eficaz de clientes y electores para que ellos puedan solicitar la adaptación cuando sea necesario
Liderazgo mediante la autoridad.	Liderazgo por consentimiento.	Liderazgo mediante el fomento del cambio.

(Continúa)

*Se indica en una declaración de Robert J. Biller, "Converting Knowledge into Action: Toward a Postindustrial Society," en 'Tomorrow's Organizations: Challenges and Strategies,' Jong S. Jun y William B. Storm, eds., (Glenville, Ill.: Scott, Foresman, 1973).

CUADRO 3. (Continuación)

De	Transición	A
La tecnología puede proporcionar la solución a problemas "ocasionados" por causas políticas.*	La política debe dar cabida a soluciones tecnológicas	La Política puede proporcionar la solución a problemas "ocasionados" tecnológicamente.

*Se indica en una declaración de Robert I. Biller, "Converting Knowledge into Action: Toward a Postindustrial Society," en "Tomorrow's Organizations: Challenges and Strategies," Jong S. Jun y William B. Storm, eds., (Glenville, Ill.: Scott, Foresman, 1973).

características de servicio. Es dudoso que produzcan el mismo efecto en organizaciones cuya posición no es de servicio. Por ejemplo, es más difícil que la Secretaría de Salud y Servicios Humanos o la Secretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano sean dúctiles a las necesidades de un vecindario que, digamos por ejemplo, el departamento de policía en un distrito escolar o un centro de salud del vecindario. El Cuadro 3 es un resumen simplificado de estos puntos."

La Ley de Reforma del Servicio Civil, de 1978, contiene el cambio más importante en materia de administración pública federal que se ha producido en varios decenios. Esta reforma muestra una nueva perspectiva de la administración pública en el ámbito de la administración de personal. En los noventa y tantos años del sistema de servicio civil en el gobierno nacional, el sistema de personal ha rebasado con mucho las verdaderas necesidades de eliminar sus deficiencias internas. El servicio civil ha llegado a ser demasiado grande, enormemente lento y demasiado preocupado por la protección del empleado gubernamental contra las necesidades administrativas y de políticas del propio gobierno. Todas las técnicas de administración de personal—pruebas, descripciones de puestos, listas de elegibilidad, tablas de salarios, igual paga por igual trabajo, preferencias a veteranos, agravios y, más recientemente, sindicalización—han llegado a un nivel de utilización tan elevado que reduce mucho la capacidad del gobierno nacional para ser dúctil, para

cambiar, para ser productivo o para tener una administración efectiva. Los objetivos de gobierno han llegado a ser menos importantes que las técnicas de administración de personal.

La "Ley de Reforma del Servicio Civil," de 1978, divide la monolítica Comisión del Servicio Civil de los EUA en tres organismos: la Oficina de Administración de Personal, la Junta de Protección del Sistema de Méritos, y la Autoridad Federal de Relaciones Laborales. La Oficina de Administración de Personal es responsable de las pruebas, las descripciones de puestos y demás funciones de personal del gobierno, incluso el mantenimiento de un nuevo Servicio Ejecutivo de alta jerarquía. La Junta de Protección del Sistema de Méritos atiende las quejas de los servidores civiles en materia de ascensos, paga, asignaciones de trabajo y otras cosas similares. La Autoridad Federal de Relaciones Laborales se ocupa del proceso de negociación colectiva de organismos federales.

Con esta reforma, el servicio civil se ha descentralizado considerablemente. Ahora los administradores trabajan con sus empleados para establecer las normas de desempeño o productividad. Se dispone de recompensas para el trabajo excelente y también de sanciones más sencillas de amonestación y cesantía por ineficacia. Es mucho más sencillo hacer cambios en los puestos y tareas, con lo cual el gobierno puede ser más dúctil. El administrador, en lo individual, tiene mucha mayor influencia sobre el empleado; por ende, ahora puede responsabilizarse más por la efectividad de la unidad a su cargo.

El nuevo Servicio de Ejecutivos de Alta Jerarquía se compone del 98.5 por ciento de los empleados federales correspondientes a los rangos 16 a 18, o sea los 8.000 funcionarios máximos del gobierno federal. Ahora ellos tienen mucho menos seguridad en el trabajo y, si no se desempeñan con eficacia, pueden ser cesados. Ahora esos funcionarios máximos pueden aspirar a paga meritatoria, correspondiente hasta el 50 por ciento de su salario, según su desempeño. El ejecutivo de alta jerarquía puede incluso aspirar al título de Ejecutivo Meritorio, con una bonificación de 10,000 dólares, o de Ejecutivo Distinguido, con una gratificación de 20.000

dólares. Esos funcionarios máximos ya no son asignados permanentemente a un organismo determinado (rango en el empleo) sino que ahora pueden ser transferidos a la dependencia donde resulten más dúctiles o efectivos (rango en la persona). No puede haber más de 10 por ciento de personas designadas políticamente en el Servicio de Ejecutivos de Alta Jerarquía, por lo cual el 90 por ciento de sus miembros son profesionales de carrera en el gobierno. Esta reforma promete la formación de un grupo de ejecutivos máximos mucho más dúctiles, maleables y eficaces.

Esta reforma del servicio civil es interesante en varios aspectos. En primer lugar, es una mezcla de reorganización, reestructuración de dependencias, oficinas y organismos, reforma, aplicación de conceptos y principios nuevos o diferentes. Todo esto es necesario para el cambio efectivo y para que el gobierno conserve su capacidad de organización y cambio en forma simultánea. En segundo lugar, la reforma ha sido casi totalmente política y administrativa. Las tecnologías del servicio civil tradicional han cedido el paso a conceptos y principios de administración moderna y a la necesidad de ductilidad en materia de políticas. En tercer lugar, quizá lo más interesante, esta reforma fue orientada por Alan K. (Scotty) Campbell, quien la elaboró junto con otros académicos y profesionales de la administración pública. El y sus colegas guiaron también el proceso de la adopción política y administrativa de esas reformas. Campbell es, tal vez, el arquetipo del administrador público que ejerce el liderazgo propiciando los procesos de cambio.

RACIONALIDAD

Si existe un tema básico para la teoría y la práctica de la administración pública, ese es la racionalidad. La aplicación consciente del conocimiento para alcanzar un objetivo establecido de común acuerdo es fundamental a este respecto. Hay interpretaciones tradicionales de racionalidad, para incluir la antigua dicotomía políticas-administración, seguida de cerca por el continuo políticas-administración. Esto dio lugar al así llamado modelo positivista, que

propone una ciencia de la administración y una especie de racionalidad pura, que generalmente se relaciona con Herbert Simon.^f La opinión opuesta a la positivista es la que se denomina incrementalista (ahora también podríamos decir decrementalista), que fue ampliamente expuesta por Charles Lindbloom." Amitai Etzioni sugirió un tercer enfoque, que él denomina de rastreo mixto: una posición de avenimiento.^í La posición intermedia, sostiene Etzioni, es necesaria porque la opinión racional confiere demasiado poder a quienes toman las decisiones, mientras que la incrementalista les concede demasiado poco poder a quienes tienen la responsabilidad de tomar dichas decisiones. El enfoque del rastreo mixto establece un proceso de dos niveles en el cual las decisiones fundamentales pueden abordarse con un lente que permite mirar en profundidad y tratar el problema en forma fundamental, y también con un enfoque de gran angular que se ocupa de los problemas situados en los márgenes, o bien los enfoca en forma gradual. Está claro que la opinión gradual, tanto de incrementos como de decrementos, es el enfoque de la racionalidad que resulta más exacto desde el punto de vista empírico. Sin embargo, puede no ser el más productivo si se trata de lograr una administración efectiva, eficiente o equitativa.

Las experiencias del último decenio deben constituir una evidencia demoledora de que podemos cometer errores en la aplicación del conocimiento y de que la racionalidad profesional o administrativa no es forzosamente lo que los ciudadanos desean. Parece posible que cada subconjunto del sector público (policía, servicios sociales, defensa nacional) logre sostener con éxito la opinión de que lo que ellos hacen es conveniente. Sin embargo, también es obvio que el gobierno y las organizaciones públicas que hacen funcionar a éste disponen también de esa opción. En consecuencia, es preciso tomar decisiones en cuanto a lo que el gobierno tiene que hacer. Los miembros de cada profesión (u ocupación) del servicio público podrían pensar que poseen el conocimiento de lo que le conviene al público. En su racionalidad, sus objetivos son deseables y ellos saben cómo alcanzarlos; por lo tanto, basta gastar el dinero suficiente para realizar la tarea.

Pero no es así.

Al parecer, nos dirigimos hacia un concepto diferente de racionalidad en la administración pública. Este no es fácil de expresar, en parte porque aún no se ha configurado en la práctica (la teoría suele ir precediendo a la práctica en un campo aplicado como la administración pública). Empero, la racionalidad del mañana funcionará probablemente a partir de nuevas premisas: (1) Sabemos cómo hacer las cosas. (2) Muchas de esas cosas ya las estamos haciendo. (3) Existe ya una infraestructura establecida (la complejidad de las organizaciones de servicio público) para hacer esas cosas. (4) Los servidores públicos que las realizan y que están en esas organizaciones sienten el compromiso de llevarlas a cabo. (5) Pero no hemos llegado a un acuerdo nacional, o siquiera municipal, en cuanto a lo que debe hacerse. (6) En cierta medida, el sistema electoral es un proceso para determinar lo que se debe hacer. (7) Y, hasta cierto punto, todos los compromisos previos determinan lo que es preciso hacer. Debemos impartir educación, organizar nuestra defensa, hacer cumplir la ley. (8) Sin embargo, más allá de esas metas tan vagas, hay un vasto desacuerdo sobre la forma de alcanzarlas. (9) Así pues, la administración pública debe ser el medio por el cual los profesionales, los funcionarios elegidos y los ciudadanos decidan qué actividades son más valiosas y guardan mayor relación con las metas convenidas.

Sobre esas premisas, podemos construir una racionalidad muy sencilla. Para fines de nomenclatura, llamémosla "racionalidad amortiguada." Este término implica los mejores efectos de la racionalidad, desprovistos de algunas de sus consecuencias indeseables. En la racionalidad amortiguada, puede haber un acuerdo general sobre la necesidad de tener escuelas. Esto no implica un acuerdo sobre lo que constituye la educación o lo que las escuelas deben hacer específicamente. Supuestamente sabemos cómo educar, si bien ahora nos damos cuenta de que hay graves limitaciones en lo que siempre consideramos nuestras capacidades en ese terreno. Lo mismo podría decirse del cumplimiento de la ley y de la defensa nacional, basados en experiencias recientes. Así pues, la racionalidad

amortiguada argüiría que un enfoque a más corto plazo, menos fundamental, contiene menos riesgos sociales y políticos y, probablemente, es más adecuado para las organizaciones públicas. Podría ser razonable para los oficiales de policía y los ciudadanos la elaboración de un procedimiento de vigilancia que pudieran considerar colectivamente aceptable. Este enfoque evita la suposición de que los ciudadanos lo saben todo respecto a cómo debe vigilarse la ciudad, o que es la policía quien tiene todas las respuestas. La racionalidad amortiguada trataría de llegar a un avenimiento respecto a lo que, a corto plazo, sería una actividad sensata y aceptable, suponiendo que ésta sea congruente con los objetivos generales previamente acordados. Para seguir el ejemplo anterior, se supone que un buen cumplimiento de la ley constituye un objetivo generalmente aceptado. Supongamos también que el mantenimiento de un departamento de policía resulta igualmente aceptable. En este ámbito de racionalidad, sería necesario llegar a un compromiso y consenso sobre las actividades del departamento de policía, para que éste, como institución, y el cumplimiento de la ley como objetivo global, fueran generalmente aceptables.

Así pues, en cierto grado, el concepto de racionalidad ha sido vuelto de cabeza. Sin duda algunos teóricos se sentirán defraudados por este razonamiento, pero parece ser la única forma de explicar lo que ocurre cuando existe una administración pública efectiva. Adoptamos esta posición por diversas razones. Primera, hemos aprendido que los sistemas públicos son notablemente complejos. Segunda, hemos aprendido también, por triste experiencia, el peligro de aplicar conocimiento y tecnología que no cuentan con un consenso. Basta citar las guerras de Corea y Vietnam para esclarecer este punto. Tercera, hoy nos resulta más obvio que la experimentación sólo debe emprenderse como tal: como experimentación social. Por alguna razón, los funcionarios públicos que saben hacer las cosas, suponen también que saben lo que debe hacerse. Ellos y los funcionarios elegidos suelen aplicarse a más tareas de las que realmente conocen. Si esa aplicación se realiza en un contexto organizacional, y si lo aplicado es insensato, las repercusiones socia-

les, económicas y políticas pueden ser severas.

En la racionalidad amortiguada, la planificación está estrechamente vinculada con la acción. De cualquier manera, el aislamiento entre planificadores y realizadores probablemente estaba mal encaminado. Lo mismo podría decirse del análisis de políticas. Los casos extremos del planificador o analista de políticas suelen presentarse muy silenciados o amortiguados por la experiencia. En la racionalidad amortiguada, intuimos que primero hay que lograr un compromiso para con actividades sensatas y, de ahí, recibir cierta seguridad de que habrá al menos un mínimo de objetivos globales. En segundo lugar, acometeremos la planificación y el análisis de políticas como parte de los procesos conducentes a crear un como promiso para con la acción sensata, y no como una actividad colateral basada en la racionalidad tradicional por la cual se decidía, de alguna manera analítica, lo que tenía que hacerse. En tercer lugar, tal vez estaremos menos dispuestos a decir que sabemos cuáles serán los resultados, cuando en realidad no es así. En cuarto lugar, conservaremos nuestra capacidad de hacer las cosas efectivamente, pues ese es el propósito básico en la administración pública. En quinto lugar, daremos más atención al intento de descubrir o determinar lo que debe hacerse y quién lo ha de realizar.

Algunos podrían argüir que este enfoque de la racionalidad ha neutralizado la administración pública. No es así. Lo que esto implica es que existen límites para la práctica de la administración pública y su efectividad, y que cada día somos más conscientes de nuestras restricciones y ataduras. Esto no hace que la administración pública sea menos incitante: de hecho, la vuelve aún más interesante. Harlan Cleveland lo expresa muy bien cuando sostiene que "si la planificación es improvisación en un sentido general de dirección, entonces la tarea primordial del dirigente ejecutivo es establecer, mantener, anunciar y enmendar continuamente un sentido de dirección que sus colegas en la complejidad puedan compartir. La convicción de que las metas que él ayuda a establecer son alcanzables es imprescindible en su mentalidad. Posee el optimismo del realizador y, respaldado por la experiencia de otros, se justifica

CUADRO 4. RACIONALIDAD EN LA NUEVA ADMINISTRACION PUBLICA

De	Transición	A
La administración pública decide lo que usted quiere hacer y construye una organización cada vez más institucionalizada para que eso se haga	Se construye la institución y luego se cambia ésta con el personal que la forma	Se empieza por hacer algo y se codifica la forma en que una organización lo hace, concediéndosele valor sólo en el grado en que lo justifica la estabilidad (tranquilidad/agitación) del problema en cuestión.
Sabemos lo que debe hacerse; el problema es encontrar cómo hacerlo bien.*		Sabemos cómo hacer las cosas; el problema es descubrir la forma de determinar lo que debe hacerse.
Sabemos más de lo que hacemos; el problema es transmitir este conocimiento más eficazmente a los consumidores.*	Hay incertidumbre en nuestro conocimiento; por eso experimentamos con los consumidores. El experimento se convierte en la institución.	Sabemos menos de lo que hacemos; el problema es tratar de evitar la transmisión de insensateces a los consumidores.
La planificación es una técnica de crisis.	La planificación es un proceso institucionalizado.	Planificar es actuar.
Establecer metas sensatas e institucionalizarse para alcanzarlas.*	Tratar de comprometerse con metas sensatas para desplegar una actividad sensata y coherente.	Tratar de comprometerse con una actividad sensata para alcanzar objetivos generales sensatos.

"Se indica en una declaración de Robert J. Biller, "Converting Knowledge into Action: Toward a Postindustrial Society," en 'Tomorrow's Organizations: Challenges and Strategies,' Jong S. Jun y William B. Storm, eds., (Glenville, Ill.: Scott, Foresman, 1973).

con su propia determinación de organizar un futuro diferente."g Este enfoque se describe en el Cuadro 4.

Los nuevos enfoques de racionalidad y del proceso de cambio administrativo se ilustran en el trabajo del Consejo Presidencial del Mejoramiento administrativo, iezalizado durante el gobierno de Jimmy Cartero Cuando se compara con los enfoques tradicionales, las diferencias saltan a la vista. Por ejemplo, el Comité Louis Brownlow (Comité Presidencial de Dirección Administrativa) del gobierno de Roosevelt (1937) se enfocó en la Oficina Ejecutiva de la Presidencia y abordó cuestiones, como el número de personas y funciones que debían rendir cuentas directamente al Presidente (amplitud de control) y el mejoramiento de métodos presupuestarios y otros controles ejecutivos. Si bien el gabinete presidencial constituye una forma de mecanismo coordinador, el Comité Brownlow recomendó el fortalecimiento del personal inmediato de la presidencia con propósitos de planificación, dirección y comunicación; estas actividades debían ser realizadas por muchos asesores clave con "pasión por el anonimato." El Comité Brownlow recomendó también que se ampliara prácticamente a todo el servicio civil el concepto de "principios de mérito." La mayoría de las recomendaciones del Comité Brownlow fueron adoptadas y desde entonces se han desarrollado como aspectos importantes del gobierno nacional.

El Comité Brownlow fue seguido por la primera Comisión Hoover (Herbert)-Comité Sobre la Organización de la Rama Ejecutiva del Gobierno- durante el gobierno de Harry S. Truman (1949). Los hallazgos y recomendaciones tendieron a confirmar la obra de su predecesor. En suma, recomendaban que el fortalecimiento de la presidencia (casi un análogo corporativo) redundaría en una mejoría en todos los frentes. La segunda Comisión Hoover, en la administración Eisenhower (1955) se ocupó principalmente de la adecuada estructuración de las funciones del gobierno (¿debería pero permanecer en Servicio Forestal en la Secretaría de Agricultura de los EUA o debería ubicarse en la Secretaría del Interior, e integrarse quizá con la Oficina de Administración de Tierras en esta última

secretaría?). En los años cincuentas y sesentas, muchos gobiernos estatales y municipales formaron pequeñas comisiones Hoover" que acometieron revisiones similares de la estructura y las funciones gubernamentales en sus respectivos niveles.

La labor del Comité Brownlow y las dos Comisiones Hoover se basó en principios de administración tradicionales: un limitado alcance de control; una cadena de mando limpia y sin obstrucciones; un ejecutivo fuerte, capaz de emplear toda la gama de controles administrativos; un agrupamiento lógico de áreas, de tendencias y departamentos donde las esferas comunes de políticas (como bosques y tierras) podían enlazarse organizacionalmente. Además, trabajaron sobre definiciones tradicionales de racionalidad, como ya se describió en este capítulo.

En cambio, el actual Consejo Presidencial de Mejoramiento Administrativo (PMIC) se ocupa mucho menos de lo que sucede en las oficinas ejecutivas, de si se observan principios de administración pública apropiados o si las unidades del gobierno nacional están adecuadamente alineadas entre sí. Lo que al PMIC le interesa es trabajar con jefes de dependencia, el Contralor General (la Oficina General de Contabilidad-r-estrictamente, no es una dependencia ejecutiva sino una agencia del Congreso de los *EVA*), administradores de programas y funcionarios administrativos, a fin de estudiar las actividades del gobierno, recomendar mejoras y poner éstas en práctica. Se realizan proyectos específicos con representantes de agencias, miembros del Consejo, personas talentosas de otros organismos y de la industria, el gobierno estatal y municipal, universidades y grupos unidos por el interés público. Los procedimientos pueden ser bastante analíticos (costos versus beneficios, productividad, efectividad) pero encierran un compromiso para llevar a cabo un "mejoramiento administrativo" o un cambio, y no sencillamente para estudiar el problema. Los proyectos que se emprenden son seleccionados, en cierto grado, atendiendo a su potencial de cambio. No se supone que la solución básica a los problemas sea tener más personal, una dependencia más grande, más autonomía para ésta o un mayor presupuesto (estas son las soluciones ordina-

rias a los problemas administrativos de políticas). El propósito es que el Consejo, a mayor plazo, llegue a ser un foro para el intercambio de ideas e información sobre lo que puede ser eficaz para aumentar la efectividad del gobierno. Uno de los objetivos es la elaboración de políticas y métodos que den por resultado sistemas de mejoramiento administrativo más vigorosos y permanentes.

Los copresidentes del Consejo son James T. McIntyre hijo, director de la Oficina de Administración y Presupuesto, y Alan K. Campbell, director de la Oficina de Administración de Personal; el director del Consejo es Charles Bingman. Los tres son gerentes profesionales con experiencia y expertos en política. El enfoque que han utilizado guarda un estrecho paralelismo con la lógica de la nueva administración pública. Los procedimientos de cambio se están institucionalizando y se están forjando los criterios generales para el cambio. Los procesos de cambio están siendo encauzados para que puedan responder a la celeridad de la economía social y el cambio tecnológico. El cambio se reconoce como una importante responsabilidad de liderazgo. El proceso de cambio consiste en decidir el valor de las actividades gubernamentales y el grado en que se alcanzan metas de gobierno generalmente convenidas. Las personas que estudian las actividades gubernamentales y planean los cambios son, en un grado apreciable, las mismas que pondrán en práctica los cambios. Así pues, la planificación es una parte de la administración, como lo es el proceso de cambio.

RELACIONES GERENCIA-TRABAJADOR, ADMINISTRACION-CIUDADANO

Al lector le podrá parecer extraño que se coloquen juntos los temas de las relaciones entre supervisores y subordinados y las relaciones entre dependencias públicas y ciudadanos. Sería difícil sostener el argumento de que se trata de las mismas cosas, pues no es así. No hemos reunido estos temas porque pensemos que están lógica o teóricamente emparentados, sino porque poseen afinidades de estilo y enfoque.

Quizá el tema empíricamente más rico de la teoría de organiza-

ción se refiere a los aspectos del comportamiento administrativo que guardan relación con aplicaciones de autoridad, cuestiones de satisfacción en el trabajo y relaciones entre gerentes y trabajadores. Casi todos los hallazgos de esta investigación indican que el entusiasmo, igual que la productividad, aumentan cuando se emplean enfoques administrativos no autoritarios, enfoques elaborados conscientemente para incorporar al trabajador en el proceso de decisión y mediante la creación de ambientes laborales democráticos. Teóricos y prácticos podrían convenir, en forma general, en que ésta es la dirección en que avanza la administración pública. No obstante, ellos reconocerían también que hay limitaciones en el grado en que es posible descartar conceptos de estructura y jerarquía, y en la magnitud en la que puede suponerse que todo trabajo va a ser grato. Hemos llegado a comprender que un enfoque administrativo de relaciones humanas bien fundamentado es efectivo o puede llegar a serlo. Sin embargo, también hemos llegado a reconocer que las relaciones humanas no son la finalidad o propósito de la administración. Por ejemplo, es del todo posible imaginar una universidad donde el profesorado disfrute de un ambiente de trabajo satisfactorio, donde los maestros participen con la administración en los procesos de decisión, donde la moral sea elevada y la productividad sea buena. Sin embargo, a pesar de la conjunción de los mejores elementos del enfoque de las relaciones humanas, habrá disputa sobre quién debe recibir mayor paga, quién tiene derecho a los diferentes cargos, quién debe recibir la titularidad, y así sucesivamente. Incluso, el enfoque de relaciones humanas puede aplicarse de tal modo que se omita una variable crítica: "el receptor del servicio." La universidad puede aplicar buenos enfoques y técnicas de relaciones humanas para su profesorado, pero quizá no proporcione servicios universitarios en una medida que siquiera se aproxime a lo que los estudiantes desean. Si se trata de una universidad pública, puede existir también un cuestionamiento fundamental sobre lo que los ciudadanos o el patronato desean.

Básicamente, aquí la cuestión consiste en cómo define el servidor público el trabajo por realizar. Si ese trabajo se define primor-

dialmente como cuidar y atender a una burocracia en particular, entonces los enfoques de relaciones humanas son necesarios. No obstante, aunque sean necesarios no son suficientes, al menos no son suficientes para el mantenimiento de un buen gobierno. El cuidado y atención de una universidad, o el cuidar y atender un departamento de policía o cualquier otra organización del sector público, puede no bastar para que dicha organización determine lo que los ciudadanos esperan de ella. Además, el empleo exclusivo del enfoque de relaciones humanas puede exagerar lo que los profesionales del servicio público se proponen proporcionar en forma de servicios. Es muy probable que viéramos un mayor número de administradores públicos, de mediano y alto nivel, ocupándose menos de la organización y más de problemas limítrofes, es decir relaciones entre organizaciones y con la clientela. En parte, esto resultaría debido a las exigencias de los ciudadanos, conforme éstos ejercieran el derecho de participar en las decisiones del sector público que afectan los servicios que se les proporcionan. Sin embargo, eso también sucederá por la forma o estilo que con mayor probabilidad veremos en la próxima generación de servidores públicos.

Un corolario de lo anterior será una mucho mayor aceptación y adaptación al conflicto ambiental. Acabamos por esperar, comprender y trabajar con el conflicto dentro de la organización, y elaboramos procedimientos para hacerle frente a ese conflicto. Resulta más difícil que los servidores públicos manejen el conflicto en las fronteras de la organización. Empero, cada día se comprende más claramente que el conflicto en dichas fronteras es una situación ordinaria, e incluso deseable, y que los administradores públicos eficaces se adaptan rápidamente a él, aprenden a hacerle frente y digerirlo, y ayudan a sus organizaciones para que se adapten también a él. Esto coloca a la organización en peligro de tener enfrentamientos con el ciudadano, pues bien sabemos que éste puede no estar de acuerdo ni con el volumen ni con la índole de los servicios que la organización le ofrece. Sin embargo, la confrontación es necesaria. De ella surgirán pautas transitorias de consenso que deben ser aprovechadas. No obstante lo anterior, podría ser peligroso un

CUADRO 5. RELACIONES GERENCIA-TRABAJADOR, ADMINISTRACION-CIUDADANO EN LA NUEVA ADMINISTRACION PUBLICA

De	Transición	A
Autoridad de arriba hacia abajo	Autoridad dimanada del grupo	Autoridad en el grupo
El trabajo como subsistencia	El trabajo como elevada subsistencia	El trabajo como experiencia satisfactoria.
Ambiente laboral reglamentado	Ambiente de trabajo consultivo	Ambiente laboral democrático
Adminístrese el "interior" de una organización adecuadamente y será posible tener relaciones externas efectivas (énfasis en lo interno).*	Abordense las relaciones limítrofes con técnicas de relaciones públicas. Comuníquese a todos el buen éxito que tiene la organización.	Adminístrense bien las relaciones limítrofes de una organización y será posible concertar convenios internos efectivos (énfasis en el ambiente). Rastréese la zona limítrofe para ver si la organización tiene éxito.
Los conflictos deben ser evitados. *	Los conflictos son naturales y deben esperarse que surjan.	El conflicto es bueno, debe ser aprovechado y utilizado.
El consenso es necesario y la confrontación puede ser tolerable (siempre que sea transitoria). La confrontación puede ser catastrófica si se permite que llegue más allá de asuntos marginales. *	La confrontación es buena, pero debe ser administrada para evitar que destruya el consenso	La confrontación es necesaria y el consenso es tolerable (siempre que no se le atribuya demasiada importancia), El consenso puede dar lugar a un error si se permite que llegue más allá de las condiciones que lo produjeron originalmente.

*Se indica en una declaración de Robert J. Biller, "Converting Knowledge into Action: Toward a Postindustrial Society," en *Tomorrow's Organizations: Challenges and Strategies*, Jong S. Jun y William B. Storm, eds., (Glennville, ID.: Scott, Foresman, 1973).

consenso fuerte que se prolongara a través del tiempo, pues podría no ser más que la expresión del "gobierno de la mayoría." Si bien el gobierno de la mayoría es fundamental para los principios democráticos, también es evidente que con él pueden verse amenazados los derechos de la minoría.

Esto debe servir para indicar que el futuro de las relaciones entre gerencia y trabajador y entre administración y ciudadano no supone que el mantenimiento de un sistema democrático termine en las urnas electorales. De hecho, supone precisamente lo contrario: que la labor del administrador público comienza en las urnas electorales y que un administrador público cabalmente eficaz cuenta con sistemas y procedimientos para estar siempre en contacto con los ciudadanos e interactuar con ellos. Como antes dijimos, lo más probable es que esto llegue mucho más allá de los procedimientos cosméticos que ahora podemos ver en muchas partes, tales como los consejos asesores del ciudadano y los mediadores en asuntos de interés-público. En el Cuadro 5 se presenta un resumen de estas opiniones sobre relaciones entre gerente y trabajador y entre administración y ciudadano.

RESUMEN Y CONCLUSIONES

En la estática y la dinámica de la administración pública del mañana, tendremos que lidiar con un acelerado proceso de cambio. La rapidez del cambio nos obligará a postular y acceder a procedimientos y criterios de cambio, y a dejar que éstos representen la estabilidad en el sector público (en lugar de cargos, titularidades y otras cosas por el estilo). Nos veremos obligados a aprender y reaprender la diferencia entre crecimiento y cambio, y aprenderemos a ser mejores administradores del cambio; en particular, de la declinación como forma de cambio. Otros dirigentes llegarán a ser especialistas en la adaptación de las organizaciones a las necesidades y preocupaciones de los ciudadanos, y confiarán cada vez menos en la ciencia y la tecnología como las fuerzas primordiales del cambio organizacional o social.

Todos estos cambios redundarán en una seria crítica de nuestros supuestos "racionales" en administración pública. Tendremos un carácter menos heroico en nuestras suposiciones de lo que la administración pública puede y no puede hacer. Nos interesaremos más en comprender y racionalizar nuestras actividades y el modo en que éstas se relacionan con las metas, a la par que nos enfocaremos menos en el ordenamiento de estas últimas. Cada día se cuestionará más lo que hacemos en administración pública y nuestros motivos para hacerlo. Nuestra certidumbre, nuestro conocimiento y nuestra prudencia serán seriamente impugnados, sobre todo cuando entren en grave conflicto con las necesidades o expectativas de los ciudadanos.

Por último, presenciaremos el continuo crecimiento de las habilidades en materia de relaciones humanas, toma de decisiones en grupo y democracia organizacional. Sin embargo, esto estará amortiguado por la participación de los ciudadanos en los procesos de decisiones organizacionales. Paulatinamente definiremos la organización para incluir a ciudadanos, clientes, funcionarios elegidos y otras personas conexas. Los buenos administradores públicos definen hoy sus organizaciones en esta forma tan amplia.

5: LA GEOGRAFIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

(6.30 a.m. Mi esposa, soñolienta) "¿Hola? ¿Desea hablar con el Alcalde? Bien, es casi de madrugada. •. está bien, un momento. (Sacudiéndome) ¡Hey! Psst Es para usted, Alteza. "
(Voz ronca de amanecer) "Sí, habla el Alcalde. "
"¿Alcalde?"
"Sí. ¿Quién habla?"
"Soy un coooontribuyente."
"¿En qué puedo ayudarle?"
"Alcalde. Anoche vi esa ilustración grandota en el periódico, donde dice que van a reconstruir todo el Lado Este: derribando lascasas de apartamentos y levantando un nuevo centro cívico.
¿La idea es de usted?"
(Con cierto orgullo) "Bien, sí. "
"Alcalde. "
"Sí. "
"¿Por qué diablos no deja de soñar en construir Radiolandia y viene a mi casa a recoger la basura? ¡Apesta!" (¡Clic!)-
Stephen K. Bailey, "A Structured Interaction Pattern for Harpsichord and Kazoo"

ORTODOXIA

Los primeros intentos hechos en este siglo para comprender las organizaciones fueron estructurales. Max Weber diseñó uno de oro

den formal basado en una jerarquía de autoridad: una jerarquía cuyo diagrama fue dibujado en una sola dimensión (por otros) en una hoja de papel.' Así se inició el diagrama de organización u organigrama. Cuando se trata de describir cómo funciona la organización o de diseñar las operaciones de una organización ideal, los eruditos clásicos de la organización dedican mucha atención a los rectángulos y a las líneas continuas y punteadas del organigrama. En esa época se efectuaba la distribución entre la jerarquía funcional o de línea, por una parte, y la jerarquía del personal auxiliar por la otra, así como entre el personal auxiliar y el de asesoría. Además, en aquel tiempo se inició la búsqueda del diseño más eficiente y económico para la "máquina" que llamábamos organización.

Conforme las organizaciones se tornaron más complejas, los organigramas se volvieron más refinados. Los partidos políticos ya habían creado pabellones y delegaciones, y las oficinas empezaron a establecer sucursales; así nació el concepto de "descentralización." La descentralización administrativa impuso la necesidad de decidir cómo debían manejarse los servicios de personal auxiliar, como los de presupuesto, personal y compras. ¿Debía el jefe de una subunidad, geográficamente separada de la organización, controlar al personal auxiliar de su oficina, o debían éstos rendir cuentas directamente a sus especialistas homólogos en las oficinas centrales de la institución? Según la situación, cualquier respuesta podía ser igualmente buena, a despecho de los "principios" elaborados por los antiguos teóricos para responder a cada pregunta en abstracto. Lo que quedaba en claro era la extrema dificultad de manejar abstractamente esas cuestiones estructurales o de reducir tales complejidades a un diagrama dibujado sobre un papel.

Al crecer la organización, resultó evidente que no todas las decisiones podían tomarse en la cumbre. Se plantearon cuestiones sobre las ventajas de la centralización versus la descentralización y acerca de cuál resultaba mejor para los distintos tipos de actividades administrativas. Los rápidos aumentos registrados en las dimensiones y la complejidad de las organizaciones no sólo dieron lugar a la descentralización, sino también a un énfasis en el presu-

puesto pormenorizado de línea, para asegurarse de que se rindieran cuentas claras; y en las clasificaciones de puestos, con minuciosas descripciones de responsabilidades; a fin de mejorar la capacidad del administrador para controlar la organización. De todo esto pareció surgir una nueva especialidad, o destreza, o quizá incluso ciencia: la ciencia de la gerencia o administración.

Los científicos de la administración destacaron particularmente en la industria durante los dos primeros decenios del siglo XX. En vista de la capacidad de la industria para producir grandes volúmenes de artículos de consumo, se difundió la creencia de que la organización industrial constituía el medio más eficaz para alcanzar cualquier objetivo. Esto condujo a una transferencia masiva de las ciencias administrativas al sector público. El plan de gerencia de la ciudad es un diseño organizacional copiado básicamente de un concepto simplista de la empresa comercial. Durante la época de la reforma, sistemas de presupuesto y manejo de personal fueron adoptados en gran escala por el gobierno, tomándolos en gran parte de organizaciones comerciales y de la industria. Gran parte del espíritu y también de los conceptos que sustentan el movimiento de reforma en el gobierno, eran intentos de producir planes organizacionales más eficientes y económicos. Tomados de la industria, esos intentos incluyen conceptos sobre méritos, presupuestos pormenorizados de línea, la eliminación de la "política" de las organizaciones, el desarrollo de la dicotomía políticas-administración, y en especial el empleo de servicios de personal auxiliar como técnicas de control al servicio de los administradores públicos. En realidad, los conceptos iniciales de una oficina del presupuesto se basaron en la necesidad de robustecer la administración y dirección de los asuntos públicos y, cuando menos implícitamente, dar mayor fuerza a la figura del Presidente, del gobernador o el alcalde, como homólogos del presidente de una empresa comercial.

Por varias razones, el ímpetu estructural de los albores de la administración pública ha persistido entre nosotros. Primera, por estar estrechamente relacionado con los inicios de la ciencia administrativa, se le considera científico. Segunda, el éxito del movi-

miento de reforma ha fortalecido considerablemente el aparato administrativo en muchos gobiernos en todo el país. Tercera, muchos de los procedimientos y técnicas que se establecieron en los albores de la administración pública han persistido como tradiciones, por ejemplo las detalladas descripciones y clasificaciones de puestos, o la formalización de cargos y responsabilidades mediante organigramas que deben ser firmados por los jefes o secretarios de las oficinas con rango de gabinete en el gobierno nacional. Cuarta, el gobierno estadounidense se ha preocupado por establecer organizaciones basadas en modelos jerárquicos sencillos y ha mostrado poca propensión a investigar otras estructuras organizacionales. La palabra organización ha llegado a significar jerarquía.

LA CAIDA DESDE LA ORTODOXIA

Sin embargo, los críticos de esta ortodoxia plantearon varios puntos cruciales. El enfoque empleado para contemplar la organización es demasiado mecanicista. Considera que todo individuo es aproximadamente igual a los demás y, en consecuencia, el individuo se convierte en una pieza reemplazable dentro de la organización. La visión resultante fue que la organización era una máquina y que requería una abundante provisión de piezas de repuesto para poder funcionar adecuadamente. Fue así como la eficiencia de la máquina administrativa llegó a enfatizarse hasta el punto en que se hizo caso omiso de la importancia y la dignidad del individuo.

Los críticos señalaron también que el organigrama no constituía una representación del comportamiento organizacional. Expresaron que en realidad no existía una ciencia de la administración y que, de hecho, era imposible encontrar una "amplitud de control" verdaderamente ideal o diseñar una organización que no violara el principio de la "unidad de mando." Más aún, sostenían los críticos, la preocupación por la estructura y la administración ejercía un efecto inhibitorio en el individuo pues lo hacía sentirse insignificante, un elemento del "personal" en lugar de una "persona," sometido generalmente a la opresión de administradores insensi-

bles y distantes, colocados en lo alto de la formal y odiosa jerarquía.

A partir de los experimentos de Howthorne, a fines de los años veintes, surgió una nueva orientación en el estudio de la administración. La organización informal fue descubierta y, desde entonces, se han ocupado de ella la mayoría de los estudiosos de la administración. Esta nueva generación de teóricos administrativos deseaba saber cómo funciona la organización, pues su principal interés consistía en contruir un bagaje teórico que permitiera explicar el comportamiento organizacional. La "escuela de relaciones humanas" de la administración, compuesta principalmente de sociólogos, sicólogos sociales y psicólogos, adquirió cada vez mayor importancia en el estudio de la administración. La atención se enfocaba primero en el individuo, sus necesidades, sus motivos y su función; después, en el grupo de trabajo, en sus sanciones positivas y negativas y la forma en que él mismo constituía una jerarquía "natural." En esa época, la opinión general sostenía que el diseño formal de las organizaciones carecía de importancia o era solamente un impedimento para el buen funcionamiento de la organización informal.

De la escuela de relaciones humanas surgió el actual interés por la capacitación de la sensibilidad, que ahora se conoce más comúnmente como desarrollo organizacional. Este es una versión aplicada de la dinámica de grupos en la psicología organizacional moderna. En términos generales, es un intento de descongelar la organización. La atención se centra en fundir el hielo que suele producirse a causa de las diferencias de nivel en la jerarquía formal, y también se tiene el propósito de desarrollar niveles de confianza y franqueza que no son comunes en las jerarquías. El propósito del desarrollo organizacional es realzar la dignidad del individuo en la organización, desarrollar elevados niveles de comprensión entre los individuos, fomentar la cohesión, reducir las preocupaciones por la competencia en materia de importancia personal, dejar que el individuo encuentre por sí mismo el lugar de la organización para el que está mejor capacitado, y propiciar la comunicación franca y honrada dentro de la organización y entre ésta y su clientela. Los

partidarios de la escuela de relaciones humanas y de su vástago, el movimiento de desarrollo organizacional, son explícitamente conscientes de los valores acerca de lo que es "bueno y malo" en las organizaciones. En este marco normativo, la jerarquía es mala; la "estructura natural" es buena.'

Sin embargo, conforme pasa el tiempo, cada día resulta más claro que la perspectiva de relaciones humanas en la organización no es la panacea. Todos los efectos que ha producido en el comportamiento organizacional se localizan en el nivel de supervisión, donde cada vez resulta más evidente que los estilos "autoritarios" de supervisión provocan una mayor reducción en la producción y menos sentimientos de satisfacción del trabajador, que los estilos de supervisión "democráticos.?"

No obstante, esas limitaciones han tenido poca repercusión en las actividades de organizaciones complejas, sobre todo las que son administradas públicamente. La versión más moderna de la capacitación de la sensibilidad-el desarrollo organizacional-ha sido impugnada por uno de sus voceros más destacados, Warren Bennis, quien considera que mientras la estructura de las organizaciones no esté verdaderamente descentralizada, el desarrollo organizacional jamás podrá ser efectivo.f

También se advierte cada vez más claramente que la preocupación de la perspectiva de relaciones humanas por la atención y el cuidado de la organización interna ha sido de poca utilidad para los clientes de la organización. Las personas que deben recibir los servicios de las burocracias públicas o quienes compran los productos o servicios de las burocracias industriales están cada día menos satisfechos de la calidad y equitatividad de esos servicios y productos. Aun cuando la organización sea internamente más saludable (lo cual algunos pondrían en duda), es patente que son los clientes de dicha organización quienes tienen que pagar el precio.

Así pues, en una época de discontinuidad y provisionalidad, buscamos medios por los cuales las organizaciones en gran escala puedan ser simultáneamente más dúctiles a todos los clientes y más favorables al desarrollo humano."

Esta búsqueda desemboca en una reconsideración fundamental de la estructura organizacional, pues sólo con estructuras modificadas podrá ser posible alcanzar las metas de la perspectiva de relaciones humanas.

El repunte de las relaciones no humanas tras la caída de la ortodoxia se aprecia más particularmente en los escritos publicados en el *Administrative Science Quarterly*. A diferencia del movimiento del desarrollo organizacional, en esta publicación se habla poco de las tentativas de mejorar o cambiar las organizaciones. Los partidarios de la perspectiva de la "ciencia administrativa" se concentran más bien a construir una teoría que explique mejor la operación de las organizaciones. Su método sólo implícitamente es consciente de los valores, acepta las normas de la ciencia y el supuesto de que si las organizaciones fueran mejor comprendidas, podrían ser administradas, controladas o modificadas más adecuadamente. Por tanto, los especialistas de esta tendencia no se han interesado mucho en la organización formal. En consecuencia, la estructura organizacional ha sido descuidada durante demasiado tiempo.

LA BUSQUEDA DE UNA NUEVA ORTODOXIA

Ahora vemos más claramente que las reglas organizacionales del juego se establecen mediante la estructura formal. La estructura organizacional es el marco o la máscara de indicios sustanciales que denotan la categoría, el poder, las habilidades y la efectividad del individuo o del grupo. La máscara determina, en parte, todas esas cosas.

Investigaciones recientes indican que, en los Estados Unidos, el diseño formal del gobierno de la ciudad es un factor importante en sus resultados. Las ciudades que cuentan con el plan gerencial, elecciones no partidarias y sistemas de méritos cabales, suelen obtener resultados políticos diferentes de las ciudades que se rigen con otras estructuras," Por ejemplo, tal como lo indica la investigación detallada de la controversia sobre la fluoración en muchas localidades de los Estados Unidos, resulta que la estructura del gobierno tamó

bién es fundamental para la forma en que éste responde a los problemas de políticas públicas.f

Conforme tratamos de mejorar la efectividad organizacional (un cambio respecto a nuestra preocupación exclusiva por comprenderla), la reestructuración de esas organizaciones atrae nuestro interés. El supuesto implícito en la perspectiva de relaciones humanas era que si se lograba cambiar a la gente de la organización, esta misma cambiaría. Junto con Bennis, yo sostengo que cambiar a la gente resulta inútil a menos que la organización sea rediseñada.

El interés por la estructura organizacional ha renacido por tres razones. Primera, los teóricos de la organización, que antaño se contentaban con explicar el funcionamiento de ésta, ahora se interesan en el cambio. Cuando las organizaciones trabajan bien, nos parece que las comprendemos. Pero ahora las organizaciones, públicas y privadas, no funcionan bien. En realidad son objeto de intensas críticas, por lo cual tratamos de cambiarlas. Del acuerdo anterior podemos derivar esta hipótesis: cuando el interés por el cambio organizacional aumenta, el interés por la estructura organizacional aumenta también. A esta hipótesis le sigue esta premisa: "es más fácil cambiar el diseño de las organizaciones, y por ende las reglas del juego, que cambiar a la gente; y al modificar el diseño y las reglas, podemos incrementar las posibilidades de cambiar a las personas."

Segunda, la simple jerarquía no parece dar cabida a la creciente complejidad de nuestra sociedad. Teóricos y administradores preguntan si es sensato conceptualizar como jerarquía a una organización de las dimensiones de la Secretaría de Defensa. La defensa es demasiado grande y compleja para tal concepto, pero no tenemos otro para sustituir al de jerarquía. Resulta claro que necesitamos medios más refinados para describir las organizaciones existentes y para diseñar otras nuevas y mejores.

Tercera, las organizaciones parecen cada día más aisladas e indiferentes en relación con sus clientes. Según lo indicó Herbert Kaufman, pasamos ahora de una preocupación primaria por la efectividad administrativa interna a una preocupación básica por la

ductilidad. El estado de ánimo que aboga por la ductilidad nace de las frustraciones resultantes de tratar de obtener, de organizaciones públicas complejas, el nivel de servicios que el ciudadano cree merecer.

El renacimiento del interés por la estructura organizacional dimana, pues, de la demanda de ductilidad ante el **cliente**, la necesidad de adaptarse a la complejidad de nuestro mundo y la necesidad de cambio. Aquí se sugieren cinco modelos estructurales que satisfacen, en distintos grados, las exigencias antes descritas: (1) el modelo de descentralización administrativa, (2) el modelo de control del vecindario, (3) el modelo de matriz, (4) el modelo federado y (5) el modelo de negociación.

El Modelo de Descentralización Administrativa

Frank Sherwood y John Piffner señalaron una vez que existía un "evangelio de descentralización" en las organizaciones administrativas. El afortunado formato de la General Motors fue muy elogiado y a menudo emulado. Las propuestas de descentralización federal han sido desarrolladas por Dwight Ink y por otros. Richard Nixon, cuando fue Presidente, desarrolló el "Nuevo Federalismo" que amplió las oficinas federales de campo, la participación en la renta nacional y otras cosas por el estilo. Sin embargo, quizá podemos afirmar que hablamos de descentralización y practicamos la centralización. Hemos leído el evangelio de la descentralización, pero ¿por qué nos resulta difícil aplicarlo?

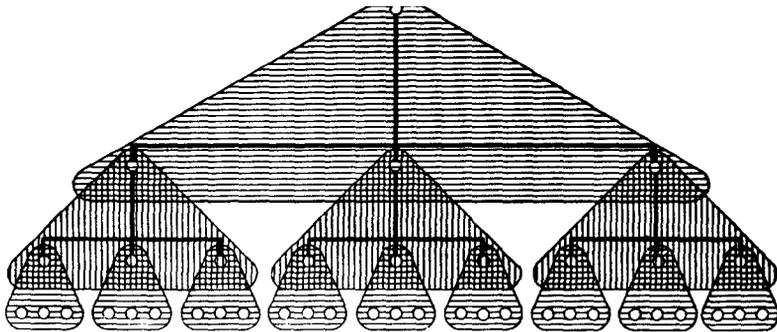
La primera razón es que la verdadera descentralización administrativa es una drástica modificación de las jerarquías pues le otorga gran autonomía a cada subunidad de la estructura. Esa autonomía puede producir normas y procedimientos divergentes en las subunidades semiautónomas de la organización. Pocas organizaciones, y aun menos administradores, son suficientemente maduras para mostrarse tolerantes ante tales divergencias. La verdadera descentralización administrativa exige una efectiva delegación del poder, y la mayoría de los administradores son renuentes a **delegar**.^{1,2}

Sin embargo, la retórica de la descentralización, su evangelio, es convincente. La organización descentralizada fomenta el desarrollo de los individuos que están en los niveles inferiores de la jerarquía, ampliando sus responsabilidades reales: proporciona un terreno de capacitación para la gerencia de alto nivel; propicia el incentivo individual y concede suficiente autonomía para que cada subunidad se ajuste a las necesidades especiales de su clientela y su ambiente.

La segunda razón principal por la cual no practicamos la descentralización son algunas de sus posibles consecuencias negativas. El Sistema de Servicio Selectivo de los EUA estaba geográfica y administrativamente descentralizado, igual que muchas oficinas de la Secretaría de Agricultura de los EVA. Las juntas locales de reclutamiento y los agentes locales de agricultura eran controlados por élites también locales y solían reflejar la segregación sureña; defendían los intereses de los grandes agricultores por sobre los granjeros; los intereses de los industriales y gerentes locales sobre la gente trabajadora de la localidad, y otras cosas similares." 3 Vemos otra versión de ese problema en nuestro sistema de gobierno federal, una verdadera descentralización geográfica y política. Este sistema ha implicado una lucha constante entre los derechos de los estados, empleados para excluir a las minorías raciales, y el poder federal, utilizado para hacer cumplir las leyes de "derechos humanos.,14

La caracterización más refinada de la descentralización es el modelo de sociedad conjunta de Larry Kirkhart, derivado básicamente de la ideología del desarrollo organizacional y de una rama de la filosofía social y la fenomenología. Este modelo de asociación conjunta tiene las siguientes características: (1) la unidad de trabajo básica es un equipo de proyecto. (2) La jerarquía no es permanente y el liderazgo depende de las situaciones. (3) Se imponen estrictas limitaciones de tiempo para todo lo que se hace. (4) Diversos proyectos trabajan en el mismo problema o meta. (5) Hay una alta competencia y confianza entre el personal. (6) Los clientes a quienes se sirve tienen representación en la organización. (7) La or-

FIGURA 1. GRUPO DE TRABAJO SUPERPUESTO Y
FUNCION DEL ELEMENTO DE ENLACE



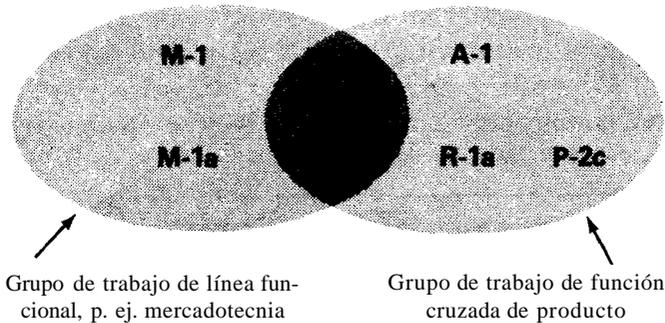
Forma de organización mediante grupos superpuestos. El tamaño de los grupos de trabajo puede variar según lo requieran las circunstancias, aunque aquí se presentan formados por cuatro personas. Adaptado de Rensis Likert, 'New Patterns of Management' (Nueva York: McGraw-Hill Book Company, Inc., 1961), p. 105

ganización ofrece un empleo, no forzosamente una carrera. (8) Los registros se llevan mediante computadora. (9) Los tondos se asignan en función de un programa.' s

El modelo de Kirkhart es una modificación bastante completa de la jerarquía clásica. En muchos aspectos, se asemeja al tipo de organización preconizada por Warren Bennis, quien sugería que las organizaciones deberían estar verdaderamente descentralizadas y tenían que restablecer un estado de "populismo orgánico."! 6 Por "orgánico" se debe entender "natural," en oposición a la condición impuesta por la jerarquía clásica. "Populismo" implica "surgido para satisfacer las necesidades básicas de los clientes de la organización." Pero para Bennis y Kirkhart, la preocupación principal estriba en las operaciones internas de la organización y no en el bienestar de los clientes de ésta.

Uno de los más notables científicos sociales del país, Rensis Likert, ha investigado extensivamente el comportamiento del grupo

FIGURA 2. EL SUBORDINADO COMO ELEMENTO DE ENLACE



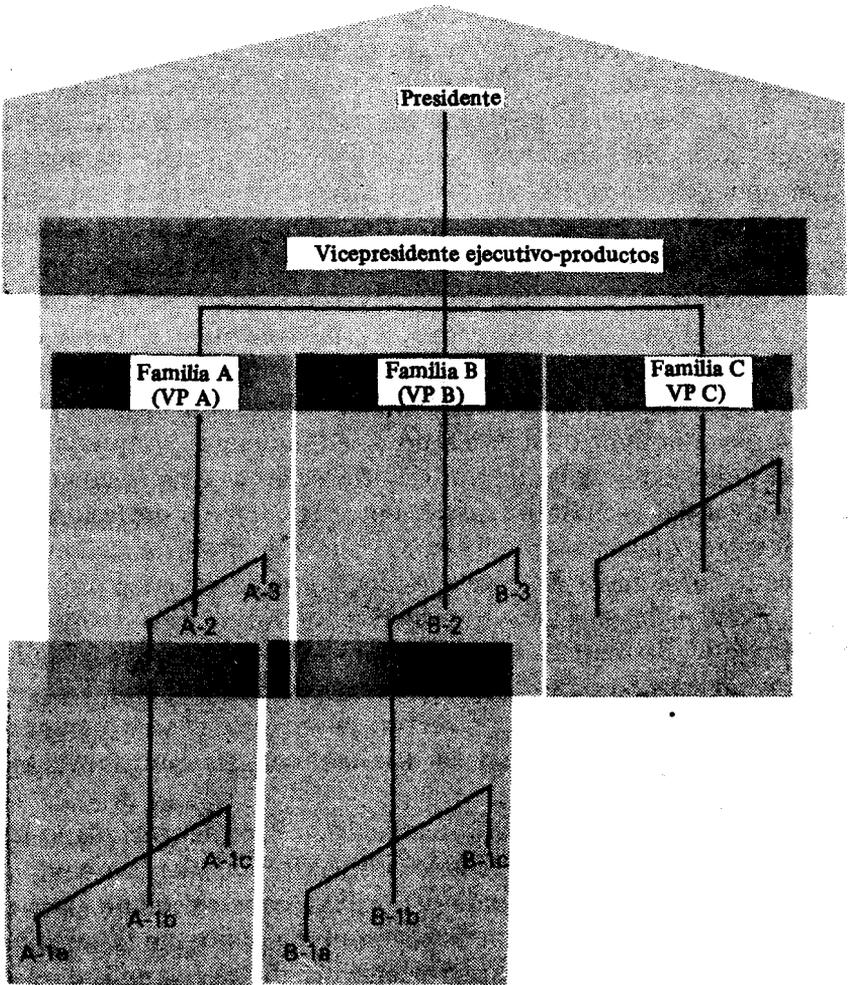
Adaptado de Rensís Likert, "The Human Organization" (Nueva York: McGraw Hill Book Company, Inc., 1967), p. 160.

de trabajo en relación con el diseño organizacional. Encontró una estrecha correlación entre la satisfacción del trabajador y la productividad del mismo.⁷ Igual que Bennis, concede gran importancia al diseño o la geografía de una organización. Basado en investigaciones, recomienda un diseño organizacional con "grupos de trabajo superpuestos" y personas que realicen una "función de seguro de enlace." El grupo de trabajo superpuesto se ilustra en la Figura 1, tomada de Likert. Obsérvese que el supervisor de un nivel es miembro del grupo de trabajo del nivel siguiente y sirve de seguro de enlace (o influencia ascendente).

En investigaciones subsecuentes, Likert ilustró el papel del subordinado en la coordinación horizontal, como se muestra en la Figura 2.¹⁸

Por último, Likert presenta un modelo de enlace de grupo vertical que abarca una "familia" o más de una persona en un papel de enlace vertical (véase la Figura 3). Ilustra también, en un modelo que no aparece aquí, una combinación de grupos de trabajo superpuestos, horizontales y verticales, y funciones de seguro de enlace. Para que esos modelos funcionen, él insiste en que toda la organización debe emplear estructuras de grupo superpuestas y ha de

FIGURA 3. ESTRUCTURAS MULTIPLES DE GRUPO SUPERPUESTO



Adaptado de Rensis Likert, 'The Human Organization' (Nueva York: McGraw-Hill Book Company, Inc., 1967), p. 176.

manejar con efectividad los procesos de toma de decisiones en grupo.

El Modelo de Control del Vecindario

Este modelo se asemeja en muchos aspectos al modelo descentralizado. El control del vecindario se refiere principalmente a las organizaciones públicas o al gobierno, por lo cual es mucho menos aplicable que el modelo de descentralización administrativa. El control del vecindario sugiere que una colectividad de ciudadanos tenga el poder de decidir el tipo y los niveles de servicios que su gobierno les debe proporcionar. Resulta claro que el mejor ejemplo de este modelo es la municipalidad suburbana que proporciona sistemas escolares, recolección de basura, servicios de parques, recreación y vigilancia, según los deseos de sus residentes. El control del vecindario sostiene que quienes viven en enormes ciudades céntricas no merecen menos que los residentes de suburbios autónomos.⁹

Durante la época del gobierno estadounidense en que la delegación policial y la guardia política florecieron, existía una forma del control del vecindario. Desde entonces, hemos profesionalizado y centralizado nuestros sistemas policiales, nuestros sistemas de educación e incluso, en cierto grado, nuestros partidos políticos. En consecuencia, la gente que habita los vecindarios de nuestras grandes ciudades considera cada día más que las burocracias públicas no son sensibles a sus necesidades peculiares y únicas. La gente del vecindario, sobre todo los negros, puertorriqueños y mexicano-estadounidenses, desea controlar las instituciones que afectan más directamente su vida.

Los tres modelos más completos de control del vecindario han sido tomados de George Frederickson, Milton Kotler, así como de Charles Benson y Peter Lund.¹⁰ Los tres modelos son un claro reflejo del argumento de Bennis según el cual, aunque la organización esté administrativamente descentralizada, puede no responder a las necesidades de su variada clientela. El modelo de control del vecindario, diseñado para satisfacer las necesidades de los clientes y de la organización, posee las siguientes características: (1) los residentes del vecindario deciden, con representantes organizacionales, el nivel y la índole de los servicios que desean, y comparten el

control de las decisiones sobre personal y administración en la organización. (2) El nivel y el tipo de servicio varía de uno a otro vecindario. (3) Algunos servicios pueden ser prestados por empresas propiedad del vecindario o por contratistas privados. (4) Siempre que es posible, el vecindario se define en función de una homogeneidad económica y social. (5) La ciudad central y el área metropolitana más vasta siguen siendo la base tributaria, y las asignaciones para el vecindario se realizan con el criterio de número de habitantes más necesidades. Una vez que los fondos son asignados, éstos quedan bajo el control del vecindario.

El Modelo de Matriz

Este modelo de estructura organizacional es un intento de lidiar con la resistencia de la organización al cambio y su concentración en la propia supervivencia. Su nombre se deriva del tipo de gráfico que se utiliza para ilustrarlo (véanse las Figuras 4 y 5). El primer argumento en el modelo de matriz se refiere al "enfoque de proyecto." Contrariamente a la opinión de que las principales tareas de una organización son fijas y eternas, el modelo de matriz propone que las energías de la organización deben destinarse a proyectos que son temporales por definición, con una fecha definida de terminación y con considerable latitud en materia de presupuesto, personal y administración.é' Sólo cuando un proyecto está terminado, la organización puede decidir si desea repetirlo y, si es así, en qué forma debe proceder. La función del gerente de proyecto en un formato de matriz consiste en ver que se realice el trabajo, no en hacer que perdure para siempre su parte correspondiente en la organización. Las recompensas se basan en el éxito al llevar a cabo el trabajo, no en la construcción de la organización. En realidad, recientemente se ha descrito al gerente de proyecto como "alguien que hace lo que dijo que haría."

Los mejores ejemplos de organizaciones de matriz son la Administración Nacional de Aeronáutica y del Espacio y los sectores del gobierno que realizan un considerable desarrollo de capital sobre la

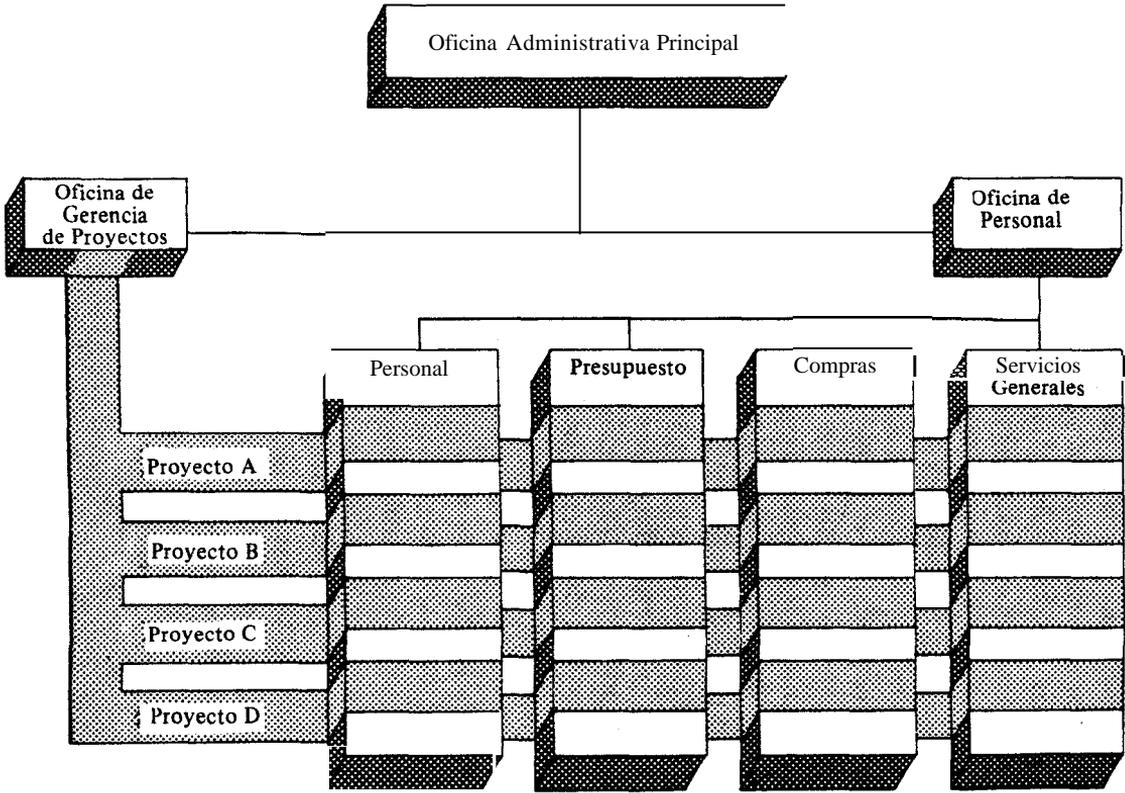
base de proyecto. En ambos casos, el producto de la organización, ya sea un edificio o un cohete, es tangible y está "construido." Mediante el formato de matriz, una organización como la NASA puede tener en un momento un presupuesto de seis mil millones de dólares y, al cabo de cinco a siete años, puede verse reducida a la mitad de su tamaño y, suponemos, expandirse o contraerse en consonancia con el interés que exista por la exploración espacial.

Para que el modelo de matriz funcione, debe haber un apoyo sistemático de la gerencia de máximo nivel a las necesidades e intereses de los proyectos, los cuales deben estar por encima del aspecto de permanencia o apoyo a la organización. El departamento de compras, el de presupuesto, el de personal y todos los demás organismos permanentes deben plegarse a las necesidades y preocupaciones de los proyectos para que éstos sean terminados satisfactoriamente y a tiempo. Las reglas de personal no se observan por sus propios méritos, sino, según las recomendaciones del gerente de proyecto, se observan si resultan sensatas y se descartan si no se las considera pertinentes. El presupuesto tiende a calcularse por paquete o por la variedad del programa. Al proyecto se le asigna cierta suma de dinero para que lleve a cabo sus responsabilidades, con reglas de autorización menos estrictas que las del formato no matricial en cuanto a salarios y materiales. En la Figura 4 se presenta un modelo sencillo del formato de matriz.

Los puntos críticos de este modelo son los "nodos" que conectan los proyectos con los organismos del personal. Esos nodos requieren personas capaces de hacer frente a la ambigüedad y de enfocar y refinar las preferencias de grupos diferentes para mantener abiertas las comunicaciones y propiciar las decisiones y políticas que sean útiles para terminar el trabajo bien y a tiempo.

Un formato de matriz más complejo se ilustra en la Figura 5. Esta muestra mayor complejidad, señalando los puntos donde un proyecto interactúa con un ministerio y un servicio de personal. Si una ciudad tuviera subdivisiones geográficas, tales como un sistema de "pequeñas oficinas de gobierno" o alguna forma modificada del control del vecindario, los proyectos presentados en la Figura 5

FIGURA 4. MODELO SENCILLO DEL FORMATO DE MATRIZ



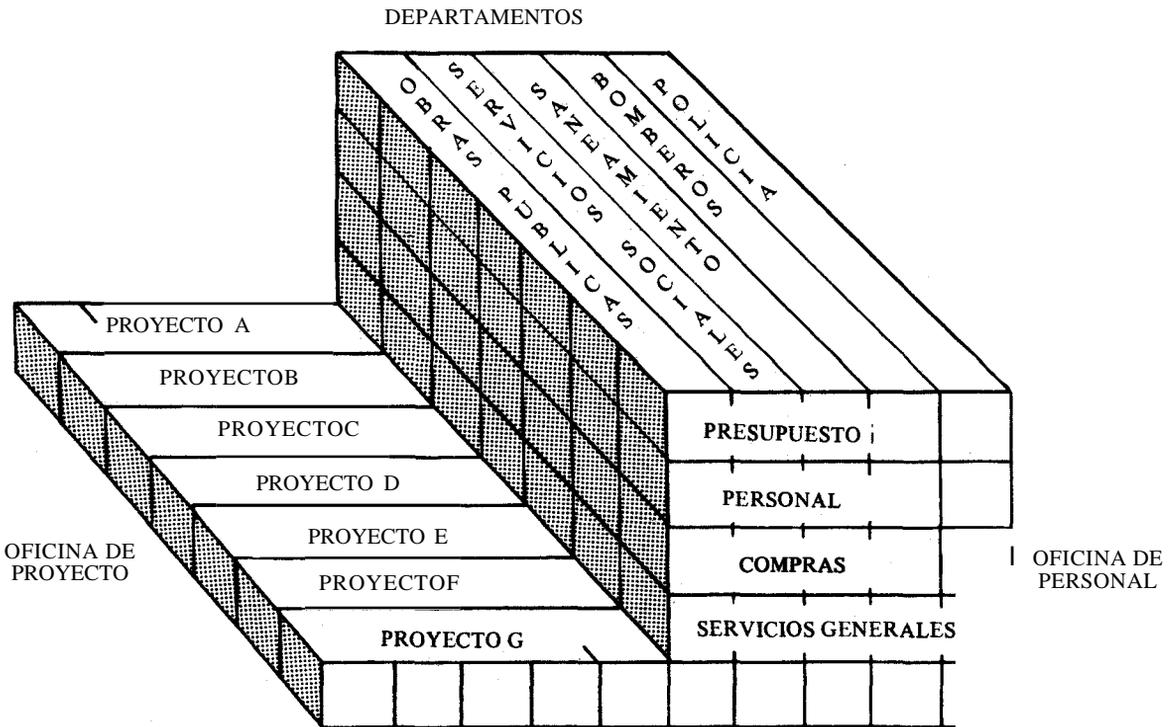
representarían esas subdivisiones geográficas. Evidentemente, un diseño cúbico como el de la Figura 5 podría ilustrar seis lados por cada punto de interacción (cubo o nodo) en lugar de tres. Esos diseños son especialmente útiles para describir gráficamente la complejidad real de organizaciones públicas en gran escala. Ellos ilustran, además, la ambigüedad y la interrelación de las organizaciones modernas. Por ejemplo, una mirada a la Figura 5 permite apreciar que muchos empleados públicos tienen varios "jefes" ante quienes sus responsabilidades no son ni seguras ni bien definidas. Esta ambigüedad, muy común en las organizaciones modernas, no queda de manifiesto en el gráfico de organización sencillo basado en jerarquías. Más aún, la Figura 5 muestra que las decisiones tomadas en un ministerio afectan un proyecto y el servicio de personal, lo cual ilustra su interrelación.

Caben pocas dudas de que el método de matriz sea efectivo para reducir la tendencia organizacional a gastar grandes sumas de dinero y mucho tiempo en cuidar de su propia supervivencia. Parece un modelo ideal para una época en que nuestra sociedad se inclina cada día más a la elevada movilidad y a la provisionalidad. La facilidad con que los ingenieros pasan de un proyecto a otro y de un puesto a otro puesto puede servir de excelente ejemplo para las organizaciones públicas que resultan perjudicadas por la rigidez y la inmutabilidad. Sin embargo, hay ciertas dudas sobre la aplicabilidad del formato de matriz a las empresas públicas que se dedican esencialmente a los servicios. Por ejemplo, ¿es posible tener un formato de proyecto en una dependencia de servicio social o en la oficina de correos? En algunas funciones gubernamentales, el modelo es visiblemente inaplicable, pero en otras, sobre todo en el gobierno municipal, en educación y dentro de las grandes secretarías del gobierno nacional, como la de agricultura, el modelo puede ser utilizable.

El Modelo Federado

Este modelo puede abarcar tanto la descentralización como el

FIGURA 5 UN MODELO MAS COMPLEJO DEL FORMATO DE MATRIZ



control del vecindario. La descripción más completa de un modelo federado, según se aplica a las áreas metropolitanas, puede encontrarse en una publicación del Consejo de Desarrollo Económico, *Reshaping Government in Metropolitan Areas* (Reforma del gobierno en áreas metropolitanas).^U El Consejo considera que las siguientes son las características sobresalientes del modelo metropolitano federado:

1. El gobierno metropolitano debe tener dos frentes.
 - a. Las actividades de planificación, agua y transporte, aire y albañales deben estar totalmente centralizadas.
 - b. Otras funciones locales poseen características centralizadas y también descentralizadas. En lo referente a recolección de basura y desechos, policía, salud, vivienda y previsión social, el vecindario debería tener mucho mayor control que ahora sobre la forma en que se presta el servicio. El mantenimiento de registros, la política general, las relaciones con los gobiernos estatal y nacional, y otras cosas por el estilo, deberían estar más centralizadas que ahora.
2. El condado (o condados) debería asumir las responsabilidades centralizadas.
3. Ciudades, poblaciones suburbanas, subdivisiones de ciudades (gobierno del vecindario) y similares deberían asumir responsabilidades descentralizadas.
4. Las finanzas deberían abarcar toda una área, con ayuda más equitativa, estatal y federal, y una distribución más equitativa de recursos entre las subunidades del área metropolitana.

El Modelo de Negociación

Este modelo provino inicialmente de estudios de contratación entre unidades de gobierno en el sur de California, bajo lo que habría de llegar a conocerse como el Plan Lakewood. En un formato de negociación, una unidad de gobierno puede proporcionar servicios a otra unidad similar, o los gobiernos pueden recurrir al sector privado para obtener servicios, e incluso pueden servirse de cual-

quier combinación de lo anterior que les resulte útil. En suma, el modelo de negociación sostiene que los gobiernos deben ser lo más imaginativos y creativos que sea posible en la prestación de servicios. Establecer un servicio civil permanente puede no ser la forma más eficiente de proporcionar servicios.

El modelo de negociación, al menos como ha sido descrito por Vincent Ostrom, Charles Tiebout y Robert Warren, sostiene que tomar todas las unidades de gobierno de una área metropolitana en particular y amalgamarlas en un gran conglomerado "metro" sería contraproducente.é' Según el formato de negociación, es más útil conservar las jurisdicciones actuales y establecer muchos gobiernos especiales del distrito; estimular el intercambio de personal entre esos gobiernos; incrementar la capacidad que tienen para celebrar contratos entre sí; y permitir, por otros medios, que cada gobierno elija su propia pauta de relaciones con los gobiernos circundantes. De este modo, si existe algún problema común en el área, puede crearse un gobierno de distrito especial para hacerle frente. Una vez que el problema sea efectivamente abordado, ese gobierno de distrito especial puede adoptar una pauta estable, en lugar de una pauta de crecimiento. Los mejores ejemplos de esos distritos especiales se encuentran en casos de contaminación ambiental y control de inundaciones. Otros servicios que son más tradicionalmente locales, como escuelas, vigilancia de la ley y cuidado de la salud, pueden ser proporcionados en cualquier forma mixta, según las preferencias de cada jurisdicción.

Una zona pequeña puede consolidar todos sus servicios y contratarlos con un gobierno municipal, negociando esos contratos anualmente, con lo cual puede mejorar la índole y calidad del servicio. De este modo, la ciudad se evita el tener que crear su propia organización, sirviéndose de dos o tres corredores que negocian y vigilan los contratos de servicios. En igual forma, las grandes ciudades pueden subdividirse en materia de servicios particulares, pero, al ofrecer esos mismos servicios a las divisiones de vecinos, pueden hacerlo por medio de un contrato que permita a las subdivisiones del vecindario estipular la forma en que desean recibir los servicios.

Así se puede elaborar una forma de control del vecindario. En resumen, el modelo de negociación aplica una lógica mercadotécnica al sector público y constituye una opción si no se desea que una sola organización regional proporcione todos los servicios mediante una jerarquía de gran magnitud.

HACIA LA DINAMICA ESTRUCTURAL EN ADMINISTRACION PUBLICA

Estos modelos y sus variaciones no son simple teoría pues describen organizaciones que actualmente existen en la mayoría de las áreas metropolitanas del país. Por ejemplo, en el condado de Los Angeles se encuentran los siguientes convenios estructurales. En esa ciudad, la descentralización administrativa funciona por medio de oficinas gubernamentales subsidiarias en las cuales superintendentes de distrito toman decisiones limitadas en nombre de las comunidades contribuyentes. Algunas de esas oficinas proporcionan todos los servicios del gobierno de la ciudad. El control del vecindario se proporciona a través de las corporaciones comunitarias del programa de acción de la comunidad. Los vecinos, el alcalde y los concejales están representados en la junta central elaboradora de políticas. El concepto de matriz se encuentra en los proyectos provisionales del cuerpo juvenil del vecindario, en programas recreativos de verano, en programas de demostración de alimentos, en experimentos piloto, en proyectos de renovación urbana y otros por el estilo. El concepto federado se ilustra en la división, de servicios entre el condado de Los Angeles-que se encarga de programas para zonas más amplias, como los de contaminación del aire, aguas y alcantarillado, previsión social, la recaudación de ciertos impuestos, etcétera-y la ciudad de Los Angeles y las demás municipalidades que realizan en forma local inspecciones de la contaminación, prestan servicio social y administran programas alimentarios del vecindario, así como servicios ordinarios del gobierno de la ciudad, tales como policía y bomberos. El modelo de negociación se emplea en un complejo conjunto de relaciones contractuales entre el gobierno del condado y los municipios. Mediante contratos pueden

NUEVA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

obtenerse todos los servicios locales o cualquier combinación de ellos según las necesidades de la municipalidad. Por supuesto, los contratos son periódicos.

En esta descripción se evidencia que esos modelos no son mutuamente excluyentes sino que operan simultáneamente en la misma zona metropolitana. Un administrador urbano con experiencia puede reconocer esos modelos porque su empleo es muy común. Sin embargo, estas complejidades estructurales no se reflejan en la literatura de la administración pública, la cual ha permanecido más o menos adherida al modelo de jerarquías. Esta disparidad entre lo que "sabemos" y lo que, como teóricos, hemos sido capaces de describir o explicar es un fenómeno muy común.

Para remediar esa discrepancia, primero debemos reconocer que la estructura organizacional no es estática, sino cambiante y maleable. En segundo lugar, debemos observar que la complejidad de las organizaciones públicas modernas no puede quedar totalmente abarcada en el concepto de jerarquía. Nuestra sugerencia es que los modelos aquí presentados, y otros modelos estructurales, se agrupen bajo el rubro "dinámica estructural," para indicar que las estructuras no son fijas y que su carácter no forzosamente es jerárquico. Esa expresión indica también la importancia de la teoría o conocimiento de otras opciones estructurales. Para seguir la hipótesis antes presentada en este ensayo, hay una urgente necesidad de contar con enfoques estructurales del cambio organizacional.

El renovado interés en la estructura encuentra su impulso en (1) la necesidad, intensamente percibida, de cambiar nuestras organizaciones públicas de base jerárquica porque ya no son eficaces; (2) una renovada preocupación por hacer que dichas organizaciones sean dúctiles a las necesidades de los clientes, y (3) la necesidad de mejores medios para dar cabida a la complejidad, provisionalidad y discontinuidad de nuestra época. Por sí solo, ninguno de los cinco modelos antes presentados parece ajustarse a todos esos factores o responder en todas las situaciones.

La descentralización y el control del vecindario neutralizan las jerarquías y aumentan considerablemente la ductilidad; sin embar-

CUADRO 6. ESTRUCTURA DE LA NUEVA ADMINISTRACION PUBLICA

De	Transición	A
La centralización ayuda al administrador a tomar y realizar la decisión adecuada."	Cierta descentralización puede ayudar al administrador a saber qué tan buena es su decisión.	Se debe descentralizar. La tarea del administrador es asegurar que se tomen las decisiones acertadas y cerciorarse de que éstas no se vean entorpecidas.
Jerarquía	Proceso social	Pequeñas jerarquías descentralizadas con grandes proyectos resultantes.
Desarrolle a! personal de las organizaciones mediante capacitación de la sensibilidad, expansión de responsabilidades, etc.	Desarrolle la organización conservando la estructura actual, pero cambiando todo el personal, Desarrollo organizacional.	Subdesarrolle la organización, dividiéndola en unidades autónomas con personal cuya actitud haya cambiado.

*Se indica en una declaración de Robert J. Biller, "Converting Knowledge into Action: Toward a Postindustrial Society," en Jong S. Jun y William B. Storm, eds., *Tomorrow's Organizations: Challenges and Strategies*, (Glenview, ID.: Scott, Foresman, 1973).

go, el gobierno descentralizado de los vecinos puede volverse inmutable y rígido, incapaz de asimilar futuros cambios. El modelo de matriz resulta ideal para la provisionalidad y el cambio, pero parece difícil aplicarlo a ciertos servicios públicos. El modelo de negociación puede interpretarse como una apología acerca de la situación actual, pero, al menos en teoría, un formato de negociación puede dar lugar a la descentralización de gobiernos grandes y al control del vecindario. Además, la estrategia de contratación, ca-

mo se emplea en el modelo de matriz y en el de negociación, fomenta la posibilidad de que las organizaciones sean dóciles al cambio. De los cinco modelos, el enfoque federado es el que más se aproxima a constituirse como un gran marco de referencia donde cualquiera de los otros cuatro modelos puede funcionar.

La estructura de la organización tiene una importancia decisiva, pero no debe exagerarse ésta. Tal exageración, en la administración pública de antaño, provocó una reacción por la cual lo referente a la estructura organizacional fue hecho a un lado durante mucho tiempo. Los efectos de la organización informal, la conducta de grupo, el comportamiento individual, la pauta de poder y comunicación, modificarán siempre las jerarquías o cualquier otra estructura. Con ayuda de todo lo que ahora sabemos acerca de la organización informal, podremos crear modelos que sirvan de proyecto para organizaciones futuras. Sin embargo, también debemos servirnos de la dinámica estructural, pues es evidente que las organizaciones administradas públicamente están siendo objeto de readaptación y reestructuración. Mientras esto sucede, el conocimiento debe ser la guía del cambio.

6: EDUCACION y ADMINISTRACION PUBLICA

*Las universidades ofrecen la mejor esperanza
para hacer que las profesiones sean seguras
para la democracia.-Frederick C. Mosher,
Democracy and the Public Service*

La nueva administración pública está estrechamente relacionada con la educación y ningún aspecto de administración pública ha mostrado más cambios y desarrollo que la educación. De hecho, la educación para la administración pública es completamente nueva. Esto no se debe a que la educación se haya adelantado a la práctica, sino principalmente a que aquella ha empezado a ponerse al día. Como sucede en muchos campos aplicados, tales como la administración pública, la teoría viene a ser la síntesis y expresión de la práctica. Tal es el caso en administración pública. Ha habido cambios espectaculares en las dimensiones y el tipo de los programas de educación para administración pública. Hay cambios en la pedagogía correspondiente; hay cambios en la cantidad, el nivel y el carácter del empleo gubernamental. Además entramos a una era de cambios aún mayores en la educación para la administración pública.

EDUCACION PARA LA ADMINISTRACION PUBLICA
MAGNITUD, TWO, ESTRUCTURA

En el último decenio, la educación superior se ha estabilizado en los Estados Unidos en lo referente a número de inscripciones y cantidad de recursos. Las inscripciones aumentaron muy gradualmente y los incrementos anuales, en dólares, han sido inferiores a la tasa de inflación. Ya pasó nuestra época de gran crecimiento en la educación superior. En este período de estabilidad educacional, la administración pública es una de las especialidades que crecen más rápidamente. Hace veinte años, aproximadamente 30 instituciones ofrecían cursos de posgrado-generalmente para graduado en Administración Pública (MAP)-en los Estados Unidos. En 1972, 108 escuelas ofrecían esos títulos y en 1978 había unos 200 programas de administración pública. En 1972, había 6.150 estudiantes de tiempo completo y 6.450 de tiempo parcial, con un total de 12.600 estudiantes. Ese número casi se duplicó en 1976. Semejante crecimiento en un período de inmovilidad general es extraordinario. Además, ha dado lugar a importantes preguntas y dilemas, tanto entre los que imparten la educación para el servicio público como entre los responsables de administrar asuntos del gobierno. He aquí algunas de esas preguntas: ¿cómo se organizan los programas de administración pública? ¿Qué características y condiciones de empleo deben considerarse al elaborar programas de estudios para la educación del servicio público? ¿Qué premisas teóricas o epistemológicas fundamentales guían, o debieran guiar, la pedagogía de la administración pública? y ¿cuál debe ser la relación entre los programas de administración pública y el resto de la educación superior?

Organización para la Educación del Servicio Público

Pocos negarán que las ciencias políticas son la disciplina madre de la educación para la administración pública. Casi todos los antiguos académicos de la administración pública eran científicos po-

líticos (Wilson, White, Goodnow, Willoughby, Pfiffner). En cierto grado, las pautas organizacionales de hoy para la educación del servicio público son una manifestación de esa tradición. Casi un tercio de los programas para obtener el grado de Maestro en Administración Pública son impartidos por escuelas de ciencias políticas.

Hay varias formas de evaluar esa situación y todas ellas son cuestión de criterio. Uno de los análisis más generosos de la cuestión fue realizado por Richard Chapman y Frederic N. Cleveland en su informe *Meeting the Needs of Tomorrow's Public Service: Guidelines for Professional Education in Public Administration* (Para satisfacer las necesidades del servicio público del mañana: lineamientos para la educación profesional en administración pública):

De ordinario, aunque no universalmente, la investigación que realiza el profesorado del programa de administración pública es de índole más práctica y resulta menos idónea como investigación académica. Esto también se puede aplicar a las importantes funciones conexas de educación continua, cursos sueltos y servicios de consultoría que con frecuencia deben desempeñar los maestros de administración pública. En el orden de prioridades del profesorado, esas actividades se consideran de mayor importancia y constituyen una desventaja para los participantes del programa de administración pública en lo referente a recompensas en la facultad y la universidad. Además, salvo cuando dichos programas han sido fundados y patrocinados por los jefes del departamento, el profesorado de administración pública suele ser una pequeña minoría que es fácilmente superada en las votaciones sobre presupuesto y para la asignación de nuevos puestos.'

Con esto no queremos decir que los grados de MAP que se conceden fuera de los departamentos de ciencias políticas estén mal organizados; sólo deseamos señalar los problemas correspondientes a esa pauta de organización.

Un análisis menos generoso de la situación se encuentra en una compilación de datos realizada por Alice y Donald Stone, Los Sto-

INSTITUTO VENEZOLANO DE INVESTIGACIONES PSICOLÓGICAS
 IIVIP
 CAROLINA OCHOA DE GARCÍA
 VICERRECTORA ACADÉMICA

/

ne rastrean la evolución de los programas del MAP e indican que, en sus inicios, casi todos ellos eran improvisaciones o experimentos de las escuelas de ciencias políticas. Muchas universidades estadounidenses tenían un profesorado distinguido en administración pública en los años veintes y treintas, y programas relativamente sólidos en la especialidad. Entre ellas se cuentan la Universidad de California-Berkeley, la Universidad Stanford, la Universidad Syracuse, la Universidad de Cincinnati, la Universidad de Wisconsin, la Universidad del Sur de California, la Universidad de Minnesota, la Universidad Columbia, la Universidad de Chicago y la Universidad de Michigan. De ellas, sólo los programas de administración pública de Syracuse y del Sur de California sobreviven y conservan su vigor. Berkeley, Michigan y Minnesota redescubrieron recientemente la administración pública y organizaron escuelas completas de políticas o asuntos públicos. Cada uno de esos programas se imparte actualmente en una escuela de asuntos públicos, separada y autónoma, mientras que los programas de las demás universidades han desaparecido o tienen un alcance mucho menos distinguido y más regional. Los Stone concluyen que la forma en que se organice un programa de administración pública en una universidad es determinante para su permanencia y que tales programas tienden a ser vulnerables en los departamentos de ciencias políticas.é

Aquí pueden discernirse dos tendencias. Primera, varios programas de MAP, tradicionalmente afiliados a departamentos de ciencias políticas, se han vuelto autónomos, ya sea como escuelas o departamentos de administración pública. La nueva Escuela de Políticas Públicas en Berkeley, la Escuela de Asuntos públicos en Minnesota, la Escuela de Asuntos Públicos en la Estatal de Arizona, la Escuela de Asuntos Públicos y Ambientales en Indiana, la División de Asuntos Urbanos en Delaware, la Escuela de Posgrado en Asuntos Públicos de Colorado y algunas más han optado por esta alternativa. Segunda, muchos nuevos programas de MAP se han desarrollado en departamentos de ciencias políticas de universidades que anteriormente no ofrecían programa alguno en la especialidad. Esto parece indicar, cuando menos, que los departamentos

de ciencias políticas son un excelente punto de partida para los programas de administración pública, pero que, a la larga, les resulta difícil sostener dichos programas.

Es importante señalar que las ciencias políticas han dado un viraje hacia temas más prácticos. El desarrollo y vigor de la Organización de estudios de políticas y las ventas del *Policy Studies Journal* parecen indicar que cada día es mayor el número de científicos políticos que se interesan por temas relacionados con la elaboración de políticas. Esto puede anunciar el desarrollo de más programas de administración pública o, al menos, la fundación de programas de estudios o análisis de políticas en los departamentos de ciencias políticas.

La segunda medida más común que adopta la universidad para impartir educación en asuntos públicos consiste en fundar una escuela para el efecto. El profesorado de esas escuelas puede estar compuesto desde unos cuantos maestros hasta ochenta y cinco profesores, como en la Escuela de Asuntos Públicos y Ambientales en la Universidad Indiana. Entre esas escuelas se cuentan las más importantes y añejas, con gran prestigio en administración pública, como la Escuela Maxwell en la Universidad Syracuse, la Escuela de Administración Pública en la Universidad del Sur de California, la Escuela de Posgrado en Asuntos Internacionales y Públicos en Pittsburgh, la Escuela de Asuntos Públicos en la Universidad Nueva York, la Escuela de Asuntos Públicos en la Universidad Estatal de Nueva York en Albany, la Escuela Woodrow Wilson en la Universidad Princeton, la Escuela John F. Kennedy en Harvard, la Escuela de Administración Pública en la Universidad Americana, la Escuela de Posgrado en Asuntos Públicos en la Universidad de Washington y algunas más. Todas esas escuelas tienen ya cuando menos veinte años de establecidas y ocupan un lugar especial en la educación sobre asuntos públicos.

Recientemente, varias prestigiadas universidades estadounidenses han fundado escuelas de asuntos públicos, incluso las de Minnesota, Michigan, Arizona, Berkeley, Colorado, Indiana, Texas en Austin, Carnegie-Mellon y Estatal de Arizona. Es interesante que

las escuelas de esta última lista hayan surgido, casi en su totalidad, en el decenio pasado, período de supuesto estancamiento de la educación superior.

Esta situación, por supuesto, no carece de problemas. En primer lugar, una escuela de administración pública por separado puede llegar a aislarse del resto de la universidad, como cualquier otro departamento o escuela. Su autonomía puede implicar la destrucción de sus vínculos con los departamentos de ciencias políticas y con otros departamentos de ciencias sociales. En segundo lugar, esas escuelas son nuevas en sus universidades y, por tanto, están en desventaja en la lucha por obtener recursos. Sin embargo, hasta la fecha, la mayoría de ellas se han desempeñado relativamente bien. En tercer término, casi siempre es difícil reunir un profesorado interdisciplinario. La composición del personal de esas escuelas, es decir la proporción de los profesores educados básicamente en administración pública frente a la de los que fueron formados en ciencias sociales, es un asunto crítico.

No obstante, pese a esos problemas, tal parece que el desarrollo de escuelas de asuntos públicos es una de las innovaciones más importantes del último decenio en la educación superior estadounidense.

La tercera solución más común para impartir educación del servicio público consiste en proceder conjuntamente en una escuela de administración de empresas. Así están organizados varios programas de administración pública muy conocidos, como los de Cornell, la Universidad de Missouri-Kansas City, la Universidad de California-Irvine, la Universidad de California-Riverside, la Universidad de Arizona, la Universidad Stanford, la Universidad Noroccidental, la Estatal de Ohio y la Universidad Yale. Muchas de esas escuelas son verdaderamente "genéricas," es decir, que la composición de sus profesores y alumnos está relativamente equilibrada entre la administración de empresas y la de índole pública. Sin embargo, varias escuelas comerciales que ofrecen programas de administración pública confrontan básicamente el mismo problema que los programas de administración pública que se imparten en departa-

mentas de ciencias políticas. El grueso de los estudiantes y profesores corresponde a la administración en empresas, y el programa de administración pública constituye un sector escolar secundario y relativamente carente de importancia.

En los últimos cinco años, las escuelas de administración en empresas se han interesado en el sector público. En consecuencia, varias de ellas han cambiado su nombre a escuelas de administración, de gerencia o ciencias administrativas, y han formado núcleos dedicados a preparar licenciados en administración de empresas concentrados en el sector público, o bien programas específicos para MAP. La nueva Escuela de Administración de la Universidad Yale confiere el grado de Master en Administración Pública y Privada. Las escuelas de negocios más acreditadas han sido una vía de acceso para que sus egresados se preparen para el servicio público. Esto se aplica especialmente a las escuelas de negocios de Harvard y Chicago.

Por supuesto, la premisa es que la administración constituye el tema central de enseñanza y que el estudiante puede adaptar esas habilidades al ámbito público o al privado. Aun cuando es difícil refutar la lógica de la escuela genérica, los hechos indican que existen graves problemas de desarrollo y madurez cuando la educación para la administración pública se imparte en esos ambientes. El atractivo de éstos para los educadores de la escuela genérica puede no estar compartido por sus constituyentes profesionales. Quizá la escuela genérica pasa por alto la diferencia fundamental entre la clientela de la administración de empresas y la de la administración pública. Una pertenece al mundo de los negocios y la industria, la otra es del mundo del gobierno. Es lógico sostener que la administración debe ser el núcleo de ambos grados de maestro y que el estudiante puede adaptarse tanto al servicio público como al privado. Sin embargo, esa lógica puede marchitarse ante el apoyo tradicional que la comunidad empresarial da a las escuelas de negocios. Yo diría que las empresas y negocios que contratan a la mayoría de los administradores de empresas difieren de los funcionarios federales, estatales y municipales en sus orientaciones y necesidades

profesionales. Quizá no se ha apreciado cabalmente la dificultad de satisfacer en una misma escuela y con un mismo programa de graduados las preferencias de esas dos clientelas.

Uno de los adelantos recientes más interesantes en la educación para el servicio público se refiere a las relaciones entre la administración pública y las demás profesiones de servicio público. Entre las escuelas más nuevas, algunas han consolidado las profesiones del servicio público, como justicia penal, planificación urbana y regional, administración de servicios sociales, parques y recreación, desarrollo de la comunidad, y demás. Hay muchas variaciones en este enfoque. Entre las escuelas más conocidas de este grupo figuran la Escuela Lila Atchison Wallace de Comunidad y Servicio Público en la Universidad de Oregon, la Escuela de Servicios a la Comunidad en la Universidad de Cincinnati y la Escuela de Servicios Públicos y de la Comunidad en la Universidad de Massachusetts-Boston. En la Universidad de Missouri, el Instituto de Administración Pública abarca todo el recinto de la institución, incluso las Escuelas Superiores de Artes y Ciencias, Ingeniería, Medicina, Servicios Públicos y de la Comunidad, así como Comercio y Administración Pública, todos los cuales son administradores por esta última. Con esos nuevos programas, se logrará quizá hacer frente a un viejo problema fundamental que se presenta en la práctica de la administración pública: el! realidad, hay varias profesiones de servicio público. A cada una de ellas le corresponde lógicamente un departamento, escuela o instituto específico en la universidad. En el "informe" que John C. Honey publicó en 1967, instó a que se encontrara la forma de combinar esos programas, por ejemplo, poniéndolos bajo la dirección de un preboste o canciller de servicios públicos o de la comunidad. Varias universidades han adoptado estas medidas, incluso la Universidad de Maryland y la Universidad Duke.

Otra variante de este tema es la combinación de programas de posgrado. Por ejemplo, ahora es común que los cursos del MAP se tomen en combinación con el doctorado en derecho. Cada día es más frecuente que el MAP se tome conjuntamente con el MTS (gra

do de maestro en trabajo social). La combinación más compleja de este tipo es el Instituto de Ciencias Políticas y Asuntos Públicos en la Universidad Duke. Allí, el estudiante del MAP debe hacer sus estudios junto con los de algún otro grado. Ahora existen programas formales que combinan el MAP con la medicina, el doctorado en teología, el doctorado en derecho y el grado de maestro en trabajo social.

Es importante recordar que la educación para el servicio público es relativamente nueva, en los Estados Unidos, como actividad organizada y consciente de sí misma. No debe sorprendernos, pues, que las universidades se organicen en distintas formas para impartirla. La verdad es que no existe norma o formato universalmente aceptado. A estas alturas, sería tonto afirmar que un método es mejor que otro. Cada universidad debe ser alentada a organizarse según su preferencia. Hay que agregar que cada universidad debe ser estimulada también para que apoye cualquier enfoque que elija para la educación del servicio público. Lo que debe ser claro y obvio es que esta educación ha alcanzado la mayoría de edad y que casi todas las universidades importantes han elaborado programas formales para impartirla. La maduración de la educación para el servicio público puede acabar por ser un formato bastante uniforme en la universidad. La rápida propagación de escuelas de comercio y su separación casi total de la disciplina de la economía, de la cual surgió la administración de empresas, puede ser un fenómeno instructivo. La experiencia en el desarrollo de otras profesiones incipientes parece indicar que la escuela o programa de administración pública por separado será probablemente el formato más común en el futuro.

Características del Empleo y Educación para el Servicio Público

Desde los cuarentas hasta los setentas, nuestra economía se desplazó sin cesar, de la producción de artículos a la prestación de servicios, con el correspondiente crecimiento acelerado del servicio

público. Esto no debió ser sorprendente ante el crecimiento general del sector servicios dentro de la economía. Todos los análisis de las condiciones de empleo en los Estados Unidos en ese período indican que el empleo público fue una de las dos o tres áreas de mayor crecimiento.

En los últimos diez años se han producido cambios definidos en esas áreas en crecimiento. Por ejemplo, el sector civil del gobierno federal ha permanecido estable en poco menos de tres millones de empleados durante los últimos cinco o seis años. Además, el servicio civil federal ha incrementado la descentralización, dejando menos empleados en Washington y abriendo más empleos en sus oficinas regionales. Aumentó espectacularmente el empleo en el gobierno estatal entre 1965 y 1975, pero parece que esa pauta se ha refrenado. Por eso se ha acelerado el empleo en el gobierno municipal para incluir condados y jurisdicciones especiales; más aún, ahora se nivela el empleo público. La educación pública ya es menos abrumadora, conforme los hijos del "auge de nacimientos" salen de las escuelas, y seguirá aliviándose la situación gracias a la reducción del aumento demográfico en los Estados Unidos. Los controles de gastos y rentas estatales, como los de la Proposición 13 de California, han hecho declinar el empleo público estatal y municipal.

Es importante recordar que el servicio público es muy heterogéneo y se relaciona directamente con varias unidades de la universidad. Los empleados de obras públicas provienen de escuelas de ingeniería, programas de planificación, trabajo social, etc. Es erróneo pensar que todo este incremento se relaciona siempre con la administración pública. Pero el empleo en ésta ha crecido junto con todo el gobierno. La administración pública ha abastecido a las secciones del sector público que se encargan de funciones administrativas: presupuestos, compras, contabilidad, administración de personal, auditoría, rentas, análisis de políticas y demás. Siempre ha habido una reserva de empleo para los nuevos MAP; sin embargo éstos cada día se adentran más en lo que puede llamarse "administración sustantiva" o "de programa." Cada vez es más común

que un MAP dirija el departamento de servicios sociales, el organismo estatal de protección ambiental o el departamento de policía de la ciudad. Así pues, el MAP de hoy no sólo debe saber de administración general, sino del manejo de alguna otra función de servicio público.

Aunque el empleo en el servicio público es abundante y la mayoría de los MAP encuentran buena colocación, existen problemas.

Cuestiones de Pedagogía para la Administración Pública

Los cambios en el carácter de la educación para el servicio público han sido tan abundantes como el crecimiento de este sector. Esos cambios forman un complicado acertijo que aquí sólo podemos esbozar. Pero esos cambios son más importantes, para la calidad del servicio público, que todo lo dicho anteriormente sobre la forma de disponer los programas correspondientes en la universidad y sobre las características del mercado de trabajo.

El cambio más fundamental en los programas de estudios se refiere quizá a la profesionalización de los administradores públicos. Esto sucede aquí igual que en las demás profesiones, sobre todo en derecho, medicina y educación, e incluso en las más recientes, como administración de empresas, trabajo social, etc., pero hay una notable diferencia en el caso de la administración pública, que se refiere a los orígenes de esta especialidad. La administración pública surgió de las ciencias políticas, y éstas son una de las ciencias sociales, las cuales pertenecen a las humanidades. Se ha sostenido por mucho tiempo, remontándose a la educación superior británica, que el principal requisito educacional de un servidor público de primera es que posea una amplia instrucción en humanidades. En los albores del sistema de méritos en los EUA, se suponía que los gerentes generales eran una versión estadounidense de un "administrador británico." Sin embargo, al desarrollarse el sistema de méritos en los Estados Unidos, ha habido una buena mezcla de humanidades y teoría de la organización con las habilidades analíticas.

Cualquiera que lea el actual examen profesional y de la carrera

administrativa percibirá la necesidad de un buen conocimiento de teoría administrativa u organizacional, con una buena dosis de profesionalismo en el servicio. Esto ha influido mucho en la índole de la instrucción, sobre todo para el grado de MAP. Al principio, la instrucción era básicamente contextual y pretendía impartir al estudiante un buen conocimiento de las operaciones del gobierno. El grado de MAP que prepara al profesional para el servicio público sigue siendo bastante común, sobre todo en los programas impartidos por departamentos de ciencias políticas. Durante decenios, el instrumento pedagógico favorito fue el estudio de casos prácticos, particularmente los que elabora el Programa Interuniversitario de Casos Prácticos.

El currículum contextualmente generalizado para el MAP ha sido reemplazado rápidamente por otros dos programas generalizados, emparentados entre sí. El primero es el programa de MAP que prepara al administrador en general; el segundo es para la formación del analista de políticas. El administrador en general recibe una gran dosis de teoría de organización, liderazgo, aptitudes interpersonales, presupuesto, personal, uso de computadora, técnicas analíticas y economía. El programa del MAP con análisis de políticas hace un poco más énfasis en los temas administrativos y menos en las habilidades cuantitativas, la economía y la tecnología de computación. Algunas de las más recientes escuelas de administración pública, sobre todo Minnesota, Michigan, Berkeley, Carnegie-Mellon y Texas se inclinan mucho hacia la generalización del análisis de políticas.

Uno de los aspectos más interesantes del léxico de esas escuelas es que la expresión "administración pública" se emplea lo menos posible. En opinión de la universidad, el análisis de políticas, la administración de políticas públicas y sus correspondientes aptitudes son una forma superior de instrucción. Para muchos, la administración pública se refiere todavía a los detalles prácticos de las diarias operaciones en la administración del gobierno. Así pues, aunque hay un claro alejamiento del administrador en general y el currículum contextual, las generalizaciones sobre administración y análi-

sis de políticas que hoy están en boga inculcan en el estudiante y en su empleador potencial (quizá también en sus colegas universitarios) el significado de la educación para asuntos públicos. Después de todo, la administración pública no es vocacional.

Es instructivo un ensayo reciente de John Brandl, economista que dirigió varios años la Escuela de Asuntos Públicos en la Universidad de Minnesota:

Luego, en el breve período 1968-71, en unas doce universidades importantes se decidió reformar o sustituir el programa de administración pública, fundando un nuevo instituto o escuela de asuntos o políticas públicas. ¿Por qué lo hizo entonces? la formulación y valoración de la política federal había empleado en un grado sin precedente las ciencias sociales aplicadas. Llegó después la Gran Sociedad, fusión del Nuevo Trato y la ingeniería social, y en cierto grado simuló la introducción de análisis de efectividad de coste, planificación, programación y presupuesto, junto con complejas técnicas de informática, en nuestra Secretaría de Defensa, bajo el mandato del Secretario Robert MacNamara. Una nueva escuela que enseñara esos enfoques podía ser refinada, ecléctica, útil, cuantitativa... respetable.³

Esos programas "respetables" crecieron, se desarrollaron y ahora florecen, lo cual seguramente proseguirá. No obstante, probablemente no serán más que uno entre varios enfoques de la administración pública. Quizá el enfoque dominante seguirá siendo la combinación de la ciencia del gobierno con la ciencia de la administración (esto separa el tema de la administración del tema del análisis). Un corolario de éstos será una "especialización de políticas" o algo de pericia sustantiva para el estudiante del MAP, como en las especialidades de administración urbana, ambiental, de seguridad pública y demás.

Seguramente se seguirá discutiendo que la administración pública no es ni una especialidad ni una profesión ni una disciplina.⁴ En mi opinión, la administración pública no es una disciplina ni

debiera serlo; si no es una profesión, posee varias características profesionales y si no es una especialidad interdisciplinaria, entonces quizá tal cosa no existe.

Es indiscutible que hoy ningún bagaje teórico predomina en la materia; por eso se puede sostener que hay una crisis intelectual en la administración pública.' Quizá hay sólo una crisis intelectual si suponemos que debe existir un solo paradigma al cual se adhieran todos en ese campo. Por ejemplo, la disciplina de la economía ha influido mucho en las escuelas de políticas públicas o de análisis de políticas. Es interesante citar de nuevo a John Brandl cuando dejó la dirección de una escuela de asuntos públicos orientada hacia las políticas y el enfoque cuantitativo:

En una escuela de políticas públicas se acusa cierto imperialismo disciplinario respecto a la economía. Su elegancia formal y su utilidad práctica le asignan un papel central, aunque sólo sea con fines pedagógicos. Sus limitaciones, aunque grandes, no provocan la búsqueda de una nueva disciplina. No puede haber una disciplina del análisis de políticas públicas porque en el núcleo de éste se encuentran los diferentes puntos de vista de la gente al percibir y abordar los asuntos públicos. Una escuela de políticas públicas debe preparar a sus estudiantes para abrazar una profesión, no una disciplina. No se trata de establecer marcos de referencia únicos para abordar los asuntos, sino capacitar a los estudiantes para que elaboren sus propias convicciones al tiempo que comprenden diversas formas de percibir y abordar los asuntos públicos.P

Es probable que la educación para la administración pública se convierta pronto en un diálogo entre varios modelos o paradigmas. El enfoque de los recursos humanos en administración pública está bien desarrollado y tiene muchos teóricos y partidarios eminentes. También el enfoque de políticas está bien desarrollado, sobre todo por obra de los científicos políticos que se interesan profundamente por las políticas y la administración. Los economistas de la elección pública están muy convencidos de sus opiniones. Es pro-

bable que se produzca en este campo un período de intensa interacción entre esos puntos de vista. Así pues, lejos de ser un ámbito teóricamente desolado, la administración pública es todo lo contrario: tiene una gran riqueza de teorías y perspectivas y, como en la medicina y la educación, quizá no es necesario que exista una sola teoría aceptada. La cuestión es que quienes manejan los asuntos del gobierno se dedican a actividades muy variadas y disímiles. Ninguna teoría o concepto puede llegar a abarcar todas esas actividades.

La mayoría de los programas de administración pública ofrecen especializaciones, concentraciones o subespecialidades. Varias de éstas se refieren a las funciones administrativas: presupuesto, personal, etc. Otras se ocupan de terrenos de políticas, como cumplimiento de la ley, asuntos internacionales, cuestiones ambientales, asuntos urbanos, administración de la salud, etc. Algunas escuelas han tomado el nombre de sus respectivas especializaciones, como la Escuela de Posgrado en Asuntos Internacionales y Públicos, la Escuela de Asuntos Públicos y Ambientales, la Escuela de Asuntos Urbanos. Esas especializaciones representan hasta quince horas de trabajo académico y con frecuencia atraen la atención de posibles empleadores, cuando menos porque se supone que los egresados de esos programas harán mejor ciertas tareas específicas. La vieja frase de la administración pública "especialista en generalización" desapareció ya del léxico y del currículum. En *The Future Executive* (El futuro ejecutivo), Harlan Cleveland trató de resucitarlo, señalando que el administrador público es la persona que "ve la situación como un todo."?

Una antigua interrogante sobre la educación para el servicio público se refiere a qué nivel de gobierno va dirigido el currículum en cuestión. Por ejemplo, la Universidad de Kansas y la del Sur de California tienen programas de administración pública para preparar administradores del gobierno local, especialmente en administración urbana. Las Escuelas Kennedy, Wilson y Maxwell han puesto mucho énfasis, hasta hace poco, en el empleo federal. Sus programas reflejan la intención de obtener empleo para sus egresados en cargos de esos niveles, pero el acento es relativamente débil. Quí-

zú la generalización más exagerada en términos de currículum es la administración de ciudades. En los EUA hay menos de dos mil quinientos administradores urbanos, así que presentarlos como prototipo del administrador público resulta desorientador y pedagógicamente deficiente. La administración de una ciudad es una responsabilidad de servicio público sumamente especial. Casi todas las demás responsabilidades del servicio público son mucho más características, al menos en términos de teoría de la organización. Es intrigante por qué persiste la fascinación por el administrador de la ciudad cuando se elabora el currículum de administración pública.

El segundo problema no es diferente del primero. Es muy pronunciado el énfasis que se da a las responsabilidades del gobierno nacional y a la toma de decisiones federales en la literatura y en la enseñanza de la administración pública. Lo que casi nunca se aclara es que el gobierno federal rara vez se encarga de la prestación de determinado servicio público. Las más grandes decisiones de política se toman quizá en el gobierno nacional y tal vez son ejecutadas en los niveles estatales y municipales. Es ilógico pensar que el conocimiento de las políticas sobre salud nacional, por ejemplo, sea particularmente útil para un estudiante que en el futuro administrará un centro de salud del vecindario. En resumen, la administración pública no ha terminado aún de seleccionar el nivel de gobierno adecuado en relación con el currículum.

De todos los sectores de posgrado de la educación superior estadounidense, la administración pública ha sido sin duda uno de los más inventivos y dinámicos. La fundación de programas de media carrera o de carrera en ese terreno, en el nivel de posgrado en administración pública, en la mayoría de las ciudades de los EUA ha beneficiado mucho no sólo la educación para el servicio público, sino también la práctica de la administración pública. Así se han tendido muchos puentes entre las profesiones de servicio público y la administración pública. En 1973, los estudiantes de carrera constituían exactamente la mitad de quienes estudiaban administración pública; en 1976, había más estudiantes de carrera que aspirantes a la misma. El funcionario público licenciado en ingeniería puede ob-

tener el grado de maestro en administración pública no sólo por el reconocimiento de que se desempeña en este último ámbito, sino también porque dicho grado se ofrece a media carrera y en forma novedosa, mientras que quizá no ocurre lo mismo con el grado en ingeniería o en obras públicas. El efecto a largo plazo de nuestros novedosos programas de administración pública a media carrera ha influido quizá más que ninguna otra cosa en el desarrollo de un concepto amplio de esta educación. La expresión "la administración pública es la segunda carrera de todos" ya es trillada. Muchas personas que se identificaron inicialmente con alguna de las profesiones del servicio público, ahora han ascendido la escala jerárquica y ejercen la administración pública, por lo cual se identifican en primer lugar con ésta y en segundo con su especialización original en políticas o en índole no administrativa.

Estos son algunos de los problemas de currículum en materia de administración pública. Afortunadamente, el terreno es pródigo y hay muchas probabilidades de mejoría. La Asociación Nacional de Escuelas de Asuntos Públicos y Administración, representante de dichas instituciones ha adoptado lineamientos y normas para conceder el grado de maestro en administración pública. Esas normas servirán de punto de referencia para que las escuelas puedan autoevaluarse, definan las premisas subyacentes en sus programas de estudios y establezcan sus perspectivas de mejoramiento. Más aún, esos lineamientos requieren la publicación de las características de los distintos programas y permiten que las escuelas aprendan unas de otras. Si la administración pública llega a ser cada día más profesional, la labor de dicha asociación habrá contribuido mucho a esa meta.

RELACIONES ENTRE LA EDUCACION PARA LA ADMINISTRACION PUBLICA, EL RESTO DE LA EDUCACION SUPERIOR y EL SERVICIO PUBLICO.

A medida que la administración pública se profesionalice, adquirirá probablemente las características de otras escuelas y programas profesionales. Es lógico esperar la formación de juntas de

visitantes que asesoren a directores y maestros acerca del contenido del currículum. Sería natural que se intentara encontrar colocaciones y categorías especiales en el servicio público para los que reciban grados en administración pública. El lector no debe sorprenderse al saber que muchas responsabilidades del servicio público exigen que el aspirante posea un grado universitario determinado para que pueda ocupar el cargo; así ocurre con ciertas responsabilidades de trabajo social, en la enseñanza, en jurisprudencia, etc. Es lógico esperar que las escuelas y programas de administración pública insistan en que las descripciones de puestos incluyan el requisito de poseer determinado grado universitario.

Si hay alguna deficiencia en la educación de la administración pública contemporánea, es la debilidad de su base empírica. Debido a que toma sus elementos principales de las distintas disciplinas y de otras profesiones, la mayoría del trabajo empírico en que se basa la administración pública se realiza dentro de dichas disciplinas. En consecuencia, muchos temas importantes "quedan del otro lado de la cerca." Por ejemplo, no tenemos un rico bagaje de conocimientos sobre la interacción entre las dependencias de línea y de personal superior en una burocracia pública. Por otra parte, conocemos en gran detalle los determinantes de gastos para la educación o la relación entre el entusiasmo del trabajador y la productividad. Conforme se desarrolle, la educación para la administración pública se enriquecerá empíricamente y subsanará sus carencias. Un repaso sencillo de estos puntos aparece en el Cuadro 7.

CONCLUSIONES

¿Puede suponerse que el mejoramiento del servicio público redundará en mayor capacidad o eficiencia general de los gobiernos? Todas las tendencias, actividades y estrategias antes analizadas deben juzgarse a la luz de este objetivo. No debe suponerse que es sólo casual la relación entre el crecimiento y desarrollo de la educación para la administración pública y la calidad del gobierno. En este nivel debe existir una dialéctica. Mencionando otra profesión

CUADRO 7. EDUCACION EN LA NUEVA ADMINISTRACION PUBLICA

De	Transición	A
Programas de MAP estrechamente relacionados con las ciencias políticas	Programas de administración pública por separado	Programas de administración pública relacionados o unidos a otros programas de educación para el servicio público, como trabajo social, salud pública, planificación, etc.
Educación previa a la carrera para administración pública	Educación a media carrera para la administración pública	Educación continua para funcionarios públicos.
Educación de administración pública para funciones directivas o de personal superior	Educación de administración pública como forma de desarrollar aptitudes analíticas	Administración pública que enlaza la administración con la especialización sustantiva, como la de carácter urbano, internacional, ambiental, etc.
Educación para la administración pública como POSDCORB y "los principios"	Educación de administración pública altamente situacional, como relaciones humanas, como análisis de políticas, como ciencia de la administración, etc. La búsqueda de un modelo.	Administración pública como diálogo y paradigma.
Énfasis administrativo en la educación para la administración pública	Énfasis en el análisis y descripción neutrales en la educación de administración pública	Énfasis en la ética y el interés público en la educación para la administración pública

como analogía, ¿podemos suponer que la salud general de la población ha mejorado por la fundación y desarrollo de escuelas de medicina? ¿Puede decirse lo mismo en los ámbitos de derecho y la educación? Después de todo, ésta es una cuestión discutible. También es discutible que la calidad del gobierno eleve la calidad de la vida. Tal parece que al educador profesional en administración pública le corresponde plantear, articular y defender la existencia de una relación positiva entre la educación que él imparte y la calidad del gobierno, y demostrar con claridad esa relación. Sin esa dialéctica, la educación para el servicio público acabará por ser hueca y egoísta.

La nueva administración pública y los valores relacionados con la equidad social encierran, en mi opinión, el mayor potencial para mejorar las prácticas del gobierno y, por ende, la calidad de la vida. Las universidades, especialmente con los programas modernos de administración pública, son las encargadas de enseñar esos conceptos y valores.

ADMINISTRACION PUBLICA EN LOS OCHENTAS

Quizá la limitación más difundida del proceso administrativo se produce cuando los participantes definen la administración como el hecho de 'ocupar un cargo,' y no como un ingrediente esencial del desempeño organizacional.—James D. Thompson, *Organizations in Action*

Esta disertación sobre la nueva administración pública concluirá abordando dos cuestiones muy generales. Primera, ¿cómo será la administración pública en el próximo decenio y en la generación venidera? Segunda, ¿cómo debiera ser la administración pública en el próximo decenio y en la generación venidera? Aunque planteadas por separado, estas preguntas no sólo se superponen sino se funden por completo para constituir una misma pregunta: ¿qué clase de administración pública nos crearemos en el decenio siguiente y en la generación próxima?

William G. Scott y David K. Hart, en su muy agudo estudio *Organizational America* (America organizacional), señalan que el siglo XX ha sido el siglo estadounidense. Nuestro predominio en este siglo se ha debido a la alta tecnología y a la perfección de habilidades organizacionales.! Nuestro país, cada día más grande y

complejo, parece haber convocado organizaciones grandes e intrincadas para poder funcionar. Nuestra vida está rodeada de esas masivas máquinas humanotécnicas que llamamos organizaciones. ¿Cómo lograremos que esas máquinas (nuestras máquinas) respondan a las cuestiones y problemas de este decenio?

Para hacer frente a esas cuestiones, debemos reconocer que las organizaciones funcionan básicamente en el ámbito de los valores. Los valores tradicionales de la administración pública nos han sido útiles y han resistido la prueba del tiempo. El valor de la eficiencia—cuánta utilidad podemos alcanzar con un nivel de recursos dado—será siempre parte fundamental de la administración pública. También el valor de la economía—gastar los menos recursos posible para alcanzar un nivel dado o apetecido de productividad—perdurará. Seguiremos destacando los valores relacionados con los procesos efectivos y racionales para tomar decisiones, por los cuales nuestras organizaciones pueden ser productivas. También seguiremos valorando el contexto normativo en el cual las organizaciones públicas funcionan: primero, la responsabilidad definitiva de los funcionarios elegidos para realizar las tareas públicas; segundo, la autoridad constitucional de los tribunales como intérpretes definitivos de la ley; tercero, la legitimidad de todos los grupos cuyos intereses son negociados mediante procesos de elaboración de políticas públicas; cuarto, los derechos y la dignidad de cada ciudadano; quinto, la adhesión a un sistema económico que proporcione pleno empleo con salarios justos y apoye el suministro de vivienda, artículos de consumo y crecimiento económico que fomentan la prosperidad y el bienestar general. Estos valores tradicionales serán tan importantes en el decenio próximo como lo fueron en el pasado. Sin embargo, aunque son necesarios, no son suficientes.

Para ser efectivas, las organizaciones públicas tendrán que ser mucho más dúctiles en los años ochentas. La clave de la ductilidad es la adaptabilidad de la organización al cambio. Los procesos de cambio social, económico y político seguirán acelerándose, por lo cual será de vital importancia que las organizaciones se adapten. Uno de los criterios clave del liderazgo efectivo en la organización

moderna será el facilitar los procesos de adaptación organizacional. Los directivos de mayor excelencia deben aprender a prever el cambio social, económico y político, y a aprovecharlo. Habrá situaciones en que las pautas del cambio exigirán el crecimiento de la organización. Pero habrá otras tantas ocasiones, quizá más, en que los procesos del cambio exijan la reducción, declinación e involución de la organización. En los ochentas, el buen administrador sabrá otear hábilmente el horizonte político, económico y social, y habrá de encabezar los procesos de adaptación al crecimiento o la contracción. Para ello, los dirigentes deberán conocer la tecnología moderna y, sobre todo, las tecnologías de la comunicación. Sin embargo, para ser efectivos, no deberán convertirse en esclavos de computadoras, teléfonos y televisores. Es más probable que el cambio organizacional sea fruto de políticas imaginativas y de difíciles decisiones económicas, políticas y sociales, y no el resultado de la aplicación de soluciones tecnológicas.

El administrador público eficaz seguirá siendo el "calculador racional" de formas alternativas de alcanzar los objetivos públicos. Pero se reconocerá cada vez mejor la índole competitiva y conflictiva de éstos, la tensión entre el gobierno de la mayoría y los derechos de la minoría, y la necesidad evidentemente constante de proporcionar más servicios públicos con menos recursos. La racionalidad administrativa acabará por significar más el acuerdo en cuanto a programas públicos específicos y el volumen de servicios prestados, que ideas abstractas de metas y objetivos. Esto exigirá la plena participación del administrador en los procesos de planificación y selección de opciones. Los buenos administradores serán planificadores y los procesos de planeamiento y administración se fusionarán. El administrador sabrá que es posible hacer muchas cosas mediante la organización, pero ese conocimiento no basta para tratar de hacerlo todo. La clave será saber qué hacer y en qué medida.

Para algunos, este retrato del administrador público moderno resulta alarmante. De hecho, Victor Thompson ha señalado que los que participan en la nueva administración pública están empeñados en un "intento descarado de 'robar' la soberanía popular.t'-

El imagina un mundo político, económico y social en el cual los administradores públicos actúen como funcionarios desprovistos de valores, que desempeñan cargos ejecutivos y legislativos. Eso es absurdo. Los administradores públicos no son ni deben ser autómatas "neutrales" que ejecuten una política pública en cuya elaboración no han participado. Su función no es como la del árbitro deportivo; en realidad, son jugadores. Son los expertos contratados para cumplir la voluntad del público. ¿Se le puede pedir a una persona hábil y bien preparada, como un superintendente de escuelas, que sea neutral acerca de la educación? Yo no desearía tener a ese superintendente y, supongo, nadie más lo desearía. Si el superintendente no es neutral, ¿cuáles deben ser entonces sus valores? Suponemos que una dedicación íntegra y constante a la educación. Suponemos que una dedicación y adhesión a la eficiencia, la economía, y la racionalidad; y también podríamos suponer un compromiso para con la tarea de impartir la educación en forma equitativa. Se esperaría que el superintendente, en su papel de experto regional en asuntos educacionales, participará plenamente en la elaboración de la política educativa, alternará con los ciudadanos mediante diversas agrupaciones, participará con la junta escolar y co. i otros funcionarios elegidos, tuviera relación con las dependencias estatales y federales cuyas responsabilidades se relacionan con la educación. Si le pedimos al superintendente que sea diestro y eficaz para impartir educación, ¿podemos pedirle también que no muestre interés alguno en el problema de a quién se dirigirá esa educación? La nueva administración pública suscribe la opinión de que el superintendente debe estar en el centro de este problema, profundamente preocupado por la cuestión distributiva y por las ramificaciones sociales, económicas y políticas de esa misma cuestión. El superintendente debe ser un guía y defender tanto la calidad educativa como la educación de calidad para todos.

Aun cuando esta perspectiva guarda relación en este libro con la así llamada nueva administración pública, considero que los mejores servidores públicos siempre han procedido de esa manera. Lejos de robar la soberanía pública, ellos propician la más cabal ex-

presión de esa soberanía para la gama más amplia posible de ciudadanos.

EL INDIVIDUO Y LA ORGANIZACIÓN

Dos estudios recientes y significativos de las organizaciones contemporáneas en los Estados Unidos llegan a conclusiones esencialmente semejantes. Nuestro mundo está cada día más dominado por las organizaciones. Estamos viviendo lo que Scott y Hart llaman el imperativo organizacional. Ellos declaran:

Ningún asunto contemporáneo es más importante que los problemas de valores surgidos del creciente predominio de las organizaciones modernas: la sustitución de los valores del individuo por los valores de la organización y la correspondiente aparición de una nueva élite de poder, nueva e indispensable, formada por los administradores. Nada de esto debe sorprendernos pues hemos recibido muchas advertencias. El impacto de la organización moderna en los valores estadounidenses empezó a recibir gran atención en los años cincuenta, decenio que ha sido frecuentemente acusado de complaciente y conformista... A principios de los setenta, algunos empezaron a percatarse de que una fuerza aparentemente implacable había sido puesta en acción: la organización moderna, una realidad más poderosa que la religión, la política y la economía, en la cual los administradores desempeñan un papel singularmente moderno. Ellos son los intermediarios humanos entre la organización moderna y la masa de ciudadanos que producen y consumen. Los administradores deben reconciliar las necesidades de la organización mediante el empleo eficiente de recursos para incrementar los bienes materiales y los servicios. El éxito en el desempeño de esta función ha sido la base principal para dar legitimidad a las organizaciones modernas, públicas y privadas. Por él, los administradores y gerentes han asumido un nuevo papel como mediadores de la legitimidad.

Sin embargo, por ahora las organizaciones modernas funcionan

con una dialéctica interna propia y, al parecer, los individuos atrapados en esos gobiernos mastodónticos- o empresas o universidades--son impotentes ya sea para influir en ellos o para escapar. A fin de sobrevivir en este nuevo orden de cosas, todos deben acatar las exigencias de las organizaciones modernas, y en eso estriba el problemar'

Vemos que una cuestión importante la constituye la dignidad, el valor y la importancia del individuo que trabaja dentro de la organización y de aquél cuyas necesidades supuestamente son satisfechas mediante dicha organización.

Tras un brillante análisis de nuestra situación organizacional, Scott y Hart concluyen con lo que ellos llaman El Futuro Probable, cuyo rasgo sobresaliente es el Desplazamiento Hacia una Norteamérica Totalitaria. Sostienen que "la organización moderna es el rasgo esencial del totalitarismo porque constituye el medio primordial de control.?" Sostienen, además, que la única razón por la que hoy no tenemos un estado completamente organizado y por la cual el totalitarismo no nos ha invadido aún por completo, es que existe un "residuo de adhesión a los valores individuales de nuestro pasado, el cual ha impedido el dominio absoluto de la organización moderna. Esta compulsión por eliminar los restos del individualismo en los valores está llevando a los Estados Unidos al borde de una revolución moderna. Y'

Después hacen la pregunta: "¿quién impugnará el imperativo organizacional?" Scott y Hart concluyen que la reforma no será obra de las personas importantes porque a éstas no les interesa ser reformadores. También la gente no importante queda descartada porque carece de poder, porque es la principal beneficiaria del empleo que brinda la organización moderna y porque "se les habla constantemente de cuán afortunados son al poder consumir un flujo interminable de productos de consumo.t" Scott y Hart concluyen con la "factibilidad de la reforma procedente de los *profesionales*:"

La reforma puede provenir de los profesionales porque va en

aumento el apoyo de las masas al cambio y porque ellos poseen la pericia técnica y organizacional suficiente para concretar este apoyo en un movimiento de reforma. Están en el sitio adecuado en el momento oportuno, con las aptitudes necesarias; sin embargo, ¿aceptarán los profesionales la responsabilidad que les ha sido asignada? Hay una posibilidad de evitar la trampa de una Norteamérica totalitaria. Los profesionales están colocados estratégicamente para ser la fuerza que impulse el cambio social. Si no cumplen con esta responsabilidad, la reforma nunca se producirá. Ellos pueden encabezar esta revolución porque en su mayoría son todavía lo bastante jóvenes para ser dúctiles a las nuevas ideas, comparten el lenguaje y la técnica administrativa, entienden las organizaciones y saben "organizar y coordinar a las masas humanas para la acción efectiva" y, lo más importante, los profesionales están suficientemente cerca de la gente no importante, dentro y fuera de su trabajo, y pueden identificarse con sus problemas y aspiraciones. Recurriendo al gastado modelo de una clase trabajadora oprimida, los radicales de los años sesentas no pudieron conseguir una coalición efectiva con la gente sin importancia. No pudieron comprender a esa gente como pueden hacerlo los profesionales."

Para realizar eso, los profesionales deben reconocer primero que jamás serán personas importantes, pero que probablemente siempre serán especialistas relativamente estables. Será preciso que entiendan que tendrán seguidores. Necesitarán trabajar juntos voluntariamente y, a veces, "impugnar colectivamente el conservadurismo de la gente importante. Y Por último, las "nuevas actitudes (de los profesionales) hacia su trabajo requiere un fundamento de valores y una nueva percepción de lo innato en la naturaleza humana. Esto significa que, en algunos aspectos, los profesionales deben convertirse en filósofos, y este es un papel para el cual nunca han sido educados. Sin embargo, la tarea filosófica debe preceder a la acción; si los filósofos no se vuelven administradores, seguramente los administradores tendrán que convertirse en filósofos,"? Por último, Scott y Hart afirman que el lugar donde se debe preparar la

administración moderna con las escuelas de administración pública y privada.

Las conclusiones de Scott y Hart son muy semejantes al punto de vista presentado en el Capítulo 6 de este libro. En las escuelas de administración pública y privada es donde se enseñan los conceptos de autoridad compartida, del trabajo como una experiencia individual satisfactoria, y la operación y diseño colectivos de los ambientes laborales. En igual forma, es en las escuelas donde se desarrollan conceptos básicos de derechos ciudadanos, participación del ciudadano en las decisiones organizacionales y otras ideas acerca del individuo como ciudadano. Además, en las escuelas es donde los profesionales aprenden a explorar las fronteras organizacionales y a calibrar los horizontes políticos, económicos y sociales, a fin de trabajar colectivamente para que la organización sea maleable y dúctil. No hay cantidad de administración interna de alta calidad que baste para compensar la incapacidad de valorar acertadamente los procesos de cambio en las fronteras de la organización y así permitir que la propia organización responda.

El profesional moderno tendrá que aprender también la geografía de la administración pública. La clave para la participación del ciudadano consiste en desarrollar, nutrir y proteger pautas de descentralización que acerquen lo más posible la toma de decisiones al ciudadano en lo individual. El profesional tendrá que entender que el servicio público no es tanto el cuidado, fomento, desarrollo y crecimiento de una organización, sino la administración de un proyecto o grupo de proyectos destinados a realizar actividades ideadas específicamente para resolver determinadas necesidades de los ciudadanos (necesidades que probablemente estarán en el proceso de cambio).

El reciente análisis de las organizaciones, realizado por Victor Thompson, se enfoca en los papeles y funciones de éstas. El observa acertadamente que las organizaciones en gran escala pueden producir un efecto deshumanizante en los individuos que en ellas trabajan y en quienes son servidos por ellas.¹ o Thompson opina que el problema estriba en la incapacidad de la organización para res-

ponder en forma comprensiva a las necesidades de los individuos. Menciona innumerables ejemplos en que se han aplicado irreflexivamente las reglas de las organizaciones, perjudicando innecesariamente a trabajadores y ciudadanos. En general, se muestra pesimista sobre la posibilidad de que existan muchas "soluciones" factibles al problema de la comprensión individual en un mundo de organización masiva. Descarta la capacitación en administración y también las técnicas de la administración de personal. Considera que hay cierta esperanza en el desarrollo organizacional y la capacitación de la sensibilidad. En general, niega que unidades de gobierno más pequeñas, agencias y organizaciones de menor tamaño, y organizaciones descentralizadas puedan llegar a ser más humanamente comprensivas. Encuentra pocas posibilidades en la combinación de las funciones de gerente, trabajador y ciudadano en un solo individuo. Thompson no es menos escéptico sobre las posibilidades del mediador público para ocuparse fundamentalmente del problema de la comprensión. Por último, critica particularmente el enfoque activista y comprometido de lo que se denomina la nueva administración pública.

Pese a que Thompson pinta un cuadro singularmente pesimista, el último capítulo de su obra empieza así: "Esta reseña le habrá parecido al lector, hasta aquí, irremisiblemente pesimista. Sin embargo, la realidad no es tan mala como parece. La verdad es que la mayoría de la gente no padece indebidamente a manos de las grandes organizaciones burocráticas modernas.,,] Thompson abriga cierta esperanza para una combinación natural del individuo y la organización: "Conforme los individuos cambien, en nuestra cambiante cultura, y sientan menos necesidad de que la organización sea como una familia, más y más personas trabajarán en más y más organizaciones que, de alguna manera, se asemejen más a una familia. El hombre y sus instituciones estarán mejor acoplados. Nunca podremos aspirar a un acoplamiento perfecto, como no sea mediante la ingeniería genética o conductista. Esa ingeniería es muy lejana. No hemos decidido todavía como seleccionar a los ingenieros ni al proyecto." J2

Thompson ha ido demasiado lejos en su antropomorfismo de la organización. La concibe tan independientemente de las personas que la componen que, de alguna manera, ésta cobra una existencia externa e independiente de ellas. Thompson se equivoca. Si los individuos son suficientemente ingeniosos para crear esas estructuras y todas las tecnologías que las acompañan, seguramente serán bastante inteligentes para hacer que éstas sean dúctiles, adaptables, efectivas y humanas. Pero no debemos hacernos ilusiones. Controlar esas gigantescas máquinas humanas y técnicas para que hagan lo que nosotros deseamos es difícil y después lo será todavía más.

Sin duda, una de las cuestiones más importantes en los ochentas será la productividad. Todos los indicios actuales señalan que la relación entre los bienes y servicios producidos y la mano de obra empleada se está empequeñeciendo. Un número cada día mayor de personas, en la fuerza laboral, produce cada vez menos. Un colapso complicará aún más este problema. Estamos en la era de los límites, no hay crecimiento y vemos a nuestro alrededor una actitud generalizada que tiende a reducir los gastos y, podemos suponer, los servicios del gobierno. Será extremadamente difícil atender a las necesidades del trabajador, sobre todo en el servicio público, si se espera cada vez más, dando a cambio cada vez menos. Los ciudadanos no pueden esperar que se les proporcionen más servicios si se priva a los empleados públicos de su bienestar. Por una parte, los empleados públicos no pueden pensar que las organizaciones gubernamentales existen sólo para su propio cuidado y atención. De hecho, la administración pública existe para proporcionar servicios públicos. Sin embargo, los ciudadanos no pueden esperar un servicio público esmerado sin tener que pagar el precio correspondiente.

El problema de la productividad, aunado al problema de la renta y la reducción de gastos, podría socavar las posibilidades de alcanzar la equidad social. Si hay una escasez general, seguramente habrá cada vez menos para seguir adelante. Si la historia puede servir de guía, vemos que, en condiciones de reducción o austeridad,

quienes se encuentran en el extremo inferior del espectro económico y social son siempre los que menos reciben. Estamos entrando en una era en que resulta críticamente importante que los funcionarios públicos reconozcan los derechos del ciudadano a recibir una porción equitativa de los servicios públicos.

Agradecimientos

1. James C. Charlesworth, ed., *The Theory and Practice of Public Administration: Scope, Objectives, and Methods* (Philadelphia: The American Academy of Political and Social Science, Octubre 1968), p. ix.

2. *Ibid.*, pp. 3-7

3. Dwight Waldo, "Developments in Public Administration," *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 404 (Noviembre 1972), 238.

Capítulo 1

1. Woodrow Wilson, "The Study of Administration," *Political Science Quarterly*, 2, no. 1 (Junio 1887) reimpreso en 56 (Diciembre 1941), 493-509.

2. Leonard D. White, *Introduction to the Study of Public Administration* (New York: Macmillan Company, 1926).

3. John C. Honey, "A Report: Higher Education for Public Service," *Public Administration Review*, 27 (Noviembre 1967), 294-321; Frederick C. Mosher, *Democracy and the Public Service* (New York: Oxford University Press, 1968).

4. Herbert Kaufman, "Administrative Decentralization and Political Power," *Public Administration Review*, 29 (Enero-Febrero 1969), 1-10.

ro 1969), 3-15.

5. Dwight Waldo, "Scope of the Theory of Public Administration," in James C. Charlesworth, ed., *Theory and Praetice of Public Administration: Seope, Objectives and Methods* (Philadelphia: The American Academy of Political and Social Science, Octubre 1968), pp. 1-26.

6. Ibid.

7. Anthony Downs, *Inside Bureaucracy* (Boston: Little, Brown, 1967).

8. Véase especialmente Charles L. Schultze, *The Politics and Eeonomies of Publie Spending* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1969), and Aaron Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Proeess* (Boston: Little, Brown, 1974).

9. Charles Lindbloom, *The Intelligence of Demoeraey* (New York: The Free Press, 1966).

10. Véase especialmente James March and Herbert Simon, *Organizations* (New York: John Wiley & Sons, 1958).

Capitulo 2

1. Frank Marini, ed., *Toward a New Public Administration* (San Francisco: Chandler Publishing Co., 1971); Dwight Waldo, *Public Administration in a Time of Turbulenee* (San Francisco: Chandler Publishing Co., 1971); H. George Frederickson, *Neighborhood Control in. the 1970s* (New York: Chandler Publishing Co., 1973).

2. Un ejemplo interesante es la'compilación de una excelente bibliografía de administración pública. Los títulos bibliográficos seleccionados se basaron en una encuesta de los libros empleados por maestros de administración pública. Menos de la mitad de esos libros podrían catalogarse como tratados de ciencias políticas. Véase Howard E. McCurdy, *Public Administration: A Bibliogmph* (Washington, D.C.: The College of Public Affairs, The American University, 1972).

3. Véase especialmente Dwight Waldo, "Developments in Pub-

lic Administration," *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 404 (Noviembre 1972), 217-245.

4. Frances E. Rourke, *Bureaucracy, Politics and Public Policy*, 2d ed. (Boston: Little, Brown, 1976), pp. 183-184.

5. Thomas Kuhn, *The Structure of Scientific Revolutions* (Chicago: University of Chicago Press, 1970).

6. Véase el "Symposium on Productivity in Government," *Public Administration Review*, 32 no. 6 (Noviembre-Diciembre 1972), 739-851.

7. Frederick C. Mosher, *Governmental Reorganizations: Cases and Commentary* (Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1967).

8. Herbert Wilcox, "The Cultural Traits of Hierarchy in Middle Class Children," *Public Administration Review*, 29, no. 2 (Marzo-Abril 1968), 222-235.

9. Véase Herbert Simon, *Administrative Behavior* (New York: Macmillan Company, 1957), and *Models of Man* (New York: John Wiley & Sons, 1956); James March and Herbert Simon, *Organizations* (New York: John Wiley & Sons, 1968); Richard Cyert and James March, *A Behavioral Theory of the Firm* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1963).

10. Véase "Symposium on Productivity in Government," pp. 739-851.

11. This designation is taken from Charles Perrow, *Complex Organizations: A Critical Essay* (Glenview, Ill.: Scott, Foresman, 1972).

12. James Thompson, *Organizations in Action: The Social Science Bases of Administrative Theory* (New York: McGraw-Hill, 1967).

13. Frederick C. Mosher, *Democracy and the Public Service* (New York: Oxford University Press, 1968).

14. Amitai Etzioni, *A Comparative Analysis of Complex Organizations* (New York: The Free Press, 1961).

15. Charles Lindbloom, *The Intelligence of Democracy: Decision-Making Through Mutual Adjustment* (New York: The Free Press, 1965).

16. Rensis Likert, *The Human Organization: Its Management and Value* (New York: McGraw-Hill, 1967); Daniel Katz and Robert Kahn, *The Social Psychology of Organizations* (New York: John Wiley & Sons, 1966).

17. David K. Hart and William G. Scott, "The Morale Nature of Man in Organizations: A Comparative Analysis," *The Academy of Management Journal*, 14 no. 2 (Junio 1971), 241-255.

18. Vincent Ostrom, *The Intellectual Crisis in American Public Administration* (University, Ala.: University of Alabama Press, 1973).

19. *Ibid.*, pp. 28-29.

20. *Ibid.*, pp. 111-112.

Capítulo 3

1. En parte de esta labor hay una especie de búsqueda del "santo grial," así como en el empeño de encontrar la nueva administración pública en el pensamiento existencial o en la fenomenología. Si bien estas filosofías guardan relación con la administración pública contemporánea, difícilmente son algo parecido al santo grial.

2. Véase especialmente los trabajos de Robert Bish, Vincent y Elinor Ostrom, y Roger Albrandt.

3. Véase H. George Frederickson, ed., "Curriculum Essays on Citizens, Politics and Administration in Urban Neighborhoods," *Public Administration Review*, Special Issue, 32 (Noviembre 1972)

4. Dwight Waldo, "Developments in Public Administration," *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 404 (Noviembre 1972), 224.

5. Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, 4th ed. (St. Paul, Minn.: West, 1957), p. 634.

6. John Rawls, *A Theory of Justice* (Cambridge, Mass: The Belknap Press of Harvard University Press, 1971), p. 7.

7. *Ibid.*, pp. 3-4

8. *Ibid.*, p. 176.

9. Ibid., p. 137
10. David K. Hart, "Social Equity, Justice and the Equitable Administrator," (*Public Administration Review*, 34 (Enero-Febrero, 1974),6.
11. Rawls, *Theory of Justice*, p. 135
12. Hart, "Social Equity," p.7
13. Rawls, *Theory of Justice*, p. 76
14. Hart, "Social Equity," p. 8
15. Rawls, *Theory of Justice*, p. 102
16. Hart, "Social Equity," p. 8
17. Ibid., pp. 9-10
18. *Grigg v. Duke Power Co.*, 401 U.S., 424, 433 (Marzo 8, 1971).
19. Ibid.,
20. Eugene B. McGregor, "Social Equity and the Public Service," *Public Administration Reoieto*, 34 (Enero-Febrero 1974), 23-24.
21. *Hauhins v. Town of Shaw*, 427 F.2d 1286 (5th Cir. 1971) aff'd 461 F2d 1171 (1972) (en banc).
22. *Serrano v. Priest*, 487 P2d 1241 (1972).
23. *Rodriguez v. San Antonio*, U.S. Supreme Court, Marzo 21, 1972, On this sujet véase especialmente David O. Porter y Teddy Wood Porter, "Social Equity and Fiscal Federalism," *Public Administration Review*, 34 (Enero-Febrero 1974), 36-43.
24. Stephen R. Chitwood, "Social Equity and Social Service Productivity," *Public Administration Reoieui*, 34 (Enero-Febrero 1974),29-35.
25. Richard Chapman and Frederick N. Cleaveland, *Meeting the Needs ofTomorrowi's Public Seniice: Guidelines ofProffessional Education in Publie Administration* (Washington, D.C.: National Academy of Public Administration, Enero 1973).
26. Vincent Ostrom, *The Intelctual Crisis in American Public Administration* (University, Ala.: University of Alabama Press, 1973).

Capítulo 4

1. Víctor A. Thompson, *Modern Organization* (New York: Alfred A. Knopf, 1961); James D. Thompson, *Organizations in Action: The Social Science Bases of Administrative Theory* (New York: McGraw-Hill, 1967); Anthony Downs, *Inside Bureaucracy* (Boston: Little, Brown, 1967).

2. (Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1967).

3. Christopher Jencks et al., *Inequality: A Reassessment of the Effect of Family and Schooling in America* (New York: Basic Books, 1972).

4. El empleo de cuadros de este tipo se inició, al parecer, con Emory Olson. Fueron adaptados y utilizados en forma muy semejante a como aparecen en este volumen, en la obra de John Pfiffner y Frank Sherwood, *Administrative Organization* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1960), p.108. Algunos elementos empleados en este ensayo fueron adaptados del libro de Pfiffner y Sherwood. Una aplicación ulterior de este procedimiento fue desarrollada por Robert J. Biller en "Converting Knowledge into Action: Toward a Postindustrial Society," en Jong S. Jun and William B. Storm, eds., *Tomorrow's Organizations: Challenges and Strategies* (Glenville, Ill.: Scott, Foresman, 1973). Muchas de las declaraciones que acompañan las tablas antes presentadas provienen del ensayo de Biller, con algunas modificaciones.

5. *Administrative Behavior* (New York: Macmillan Co., 1957).

6. *The Intelligence of Democracy: Decision Making through Mutual adjustment* (New York: The Free Press, 1965).

7. "Mixed Scanning: A 'Third' Approach to Decision-Making," *Public Administration Review*, 27, no. 5 (Diciembre 1967), 386-387.

8. Harlan Cleveland, *The Future Executive: A Guide for Tomorrow's Managers* (New York: Harper & Row, 1972), p. 88.

Capitulo 5

1. Max Weber, *The Theory of Social and Economic Organizations*, translated by A. M. Henderson and Talcott Parsons (Fair Lawn, N.J.: Oxford University Press, 1947).

2. F. J. Roethlisberger and W. J. Dickson, *Management and the Worker* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1939).

3. William H. Reed, "The Decline of the Hierarchy in Industrial Organizations," in David I. Clelland and William R. King, *Systems, Organizations, Analysis, Management* (New York: McGraw-Hill, 1969), p. 22; Warren G. Bennis, "The Coming Death of Bureaucracy," in *ibid.*, p. 12; Warren G. Bennis, "Post-Bureaucratic Leadership," *Trans-Action*, Julio-Agosto 1969, p. 44.

4. Rensis Likert, *Human Organization: Its Management and Value* (New York: McGraw-Hill, 1967).

5. T. George Harris, "Organic Populism: A Conversation with Warren G. Bennis," *Psychology Today*, Febrero 1970, p. 48.

6. Peter Drucker, *The Age of Discontinuity: Guidelines to a Changing Society* (New York: Harper & Row, 1969); Warren G. Bennis and Philip E. Slater, *The Temporary Society* (New York: Harper & Row, 1968).

7. Robert L. Lineberry and Edmund P. Fowler, "Reformism and Public Policies in American Cities," *American Political Science Review*, 67 (Septiembre 1967), 702.

8. G. Robert Crain, Elihu Katz, and D. B. Rosenthal, *The Politics of Community Conflict* (Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1969).

9. Herbert Kaufman, "Administrative Decentralization and Political Power," *Public Administration Review*, 29 (Enero-Febrero 1969), 3-15.

10. John Pfiffner and Frank Sherwood, *Administrative Organization* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1960), pp. 189-205.

11. Dwight Ink, "A Management Crisis for the New President: People Programs," *Public Administration Review*, 28, no. 6 (no. viembre-Diciembre 1968), 546-552.

12. James Fesler, *Area and Administration* (University, Ala.:

University of Alabama Press, 1949), pp. 8-18.

13. Charles M. Hardin, *Food and Fiber in American Politics* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1968); James Davis and Kenneth Dolbeare, *Little Groups of Neighbors: The Selective Service System* (Chicago: Markham Press, 1968).

14. William H. Riker, *Federalism: Origin, Operation, Significance* (Boston: Little, Brown, 1964).

15. Larry Kirkhart, "Public Administration and Selected Developments in Social Science: Toward a Theory of Public Administration," in Frank Marini, ed., *Toward a New Public Administration: The Minnourbrooh Perspective* (San Francisco: Chandler Publishing Co., 1971), pp. 127-163.

16. Harris, "Organic Populism."

17. Rensis Likert, *New Patterns of Management* (New York: McGraw-Hill 1961), p. 105.

18. Likert, *The Human Organization*, pp. 160-166.

19. Para un tratamiento completo de los suburbios como modelo de control del vecindario, véase David Perry, "The Suburb as a Model for Neighborhood Control," en George Frederickson, *Neighborhood Control in the 1970s* (New York: Chandler Publishing Co., 1973), p. 85-100.

20. Frederickson, *Neighborhood Control: Milton Kotler, Neighborhood Government: The Local Foundations of Political Life* (Indianapolis and New York: Bobbs-Merrill, 1969); Charles S. Benson and Peter B. Lund, *Neighborhood Distribution of Local Public Services* (Berkeley, Calif.: Institute of Government Studies, University of California, Berkeley, 1969).

21. David I. Clelland and William R. King, *System Analysis and Project Management* (New York: McGraw-Hill, 1968); David I. Clelland and William R. King, *Systems, Organizations, Analysis, Management: A Book of Readings* (New York: McGraw-Hill, 1969); George A. Steiner and William G. Ryan, *Industrial Project Management* (New York: Macmillan Co., 1968); John Stanley Baumgartner, *Project Management* (Homewood, Ill.: Irwin, 1963).

22. Committee for Economic Development, *Reshaping Govern-*

ment in Metropolitan Areas (New York: Committee for Economic Development, 1970).

23. Vincent Ostrom, Charles Tiebout, and Robert Warren, "The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry," *American Political Science Review* 61 (Diciembre 1961), 831-842. Véase también Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy* (New York: Harper & Row, 1957), and James W. Buchanan and Gordon Tullock, *The Calculus of Consent* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962).

Capitulo 6

1. Richard Chapman and Frederick N. Cleaveland, *Meeting the Needs of Tomorrow's Public Service: Guidelines for Professional Education in Public Administration* (Washington, D.C.: National Academy of Public Administration, 1973).

2. Alice Stone and Donald Stone, "Appendix: Case Histories of Early Professional Education Programs," in Frederick C. Mosher, ed., *American Public Administration: Past, Present, Future* (University, Ala.: University of Alabama Press, 1975), pp. 268-289.

3. "Public Service Education in the 1970's," School of Public Affairs, University of Minnesota, Mimeo, Enero 1976, p. 2.

4. Richard L. Schott, "Public Administration as a Profession: Problems and Prospects," *Public Administration Review*, 36, no. 3 (Mayo-Junio 1976), 253-259.

5. Vincent Ostrom, *The Intellectual Crisis in American Public Administration* (University, Ala.: University of Alabama Press, 1973).

6. Brandl, "Public Service Education," pp. 7-8.

7. Hadan Cleveland, *The Future Executive: A Guide for Tomorrow's Managers* (New York: Harper & Row, 1972).

Capitulo 7

1. William G. Scott and David K. Hart, *Organiztiional Amer-*

ica (Boston: Houghton Mifflin Co., 1979).

2. Victor A. Thompson, *Without Sympathy of Enthusiasm* (University, Ala.: University of Alabama Press, 1975), p. 66.

3. Scott and Hart, *Organizational America*, pp. 6-7.

4. *Ibid.*, p. 211.

5. *Ibid.*, p. 209.

6. *Ibid.*, p. 219.

7. *Ibid.*, pp. 220-221.

8. *Ibid.*, pp. 223-224.

9. *Ibid.*, p. 225.

10. Thompson, *Without Sympathy of Enthusiasm*.

11. *Ibid.*, p. 87

12. *Ibid.*, pp. 93-94.

BIBLIOGRAFIA

- Bailey, Stephen K. "A Structured Interaction Pattern for Harpsichord and Kazoo," *Public Administration Review*, 14, no. 3 (1954), 202-205.
- Baumgartner, John Stanley, *Project Management*. Homewood, Ill.: Irwin, 1963.
- Bennis, Warren G. "The Coming Death of Bureaucracy." In David I Clelland and William R. King, *Systems, Organizations, Analysis, Management*. New York: McGraw-Hill, 1969, pp. 12-18.
- , "Post-Bureaucratic Leadership," *Trans-Action* (Julio-Agosto 1969), 44.
- , and Philip E. Slater. *The Temporary Society*, (New York: Harper & Row, 1968.
- Benson, Charles S., and Peter B. Lund. *Neighborhood Distribution of Local Public Services*. Berkeley, Calif.: Institute of Government Studies, University of California, Berkeley, 1969.
- Billar, Robert J. "Converting Knowledge into Action: Toward a Postindustrial Society." In Jong S. Jun and William B. Storm, eds., *Tomorrow's Organization: Challenges and Strategies*. Glenview, Ill.: Scott, Foresman, 1973.
- Black, Henry Campbell. *Black's Law Dictionary*, 4th. edition. St. Paul, Minn.: West, 1957.
- Blau, Peter M. *Exchange and Power in Social Life*. (New York: John Wiley & Sons, 1964.
- , and Charles H. Page, *Bureaucracy in Modern Society*, New York: Random House, 1956.

- Brandl, John. "Public Service Education in the 1970s," School of Public Affairs, University of Minnesota, Mimeo, Enero 1976, pp. 1-14.
- Buchanan, James W., and Gordon Tullock. *The Calculus of Consent*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962.
- Caldwell, Lynton K. "Thomas Jefferson and Public Administration." *Public Administration Review*, 3 no. 3 (1943). Reprinted in Claude E. Hawley and Ruth G. Weintraub, *Administration Questions and Political Answers*. New York: D. Van Nostrand Co., 1966, pp. 7-15.
- Chapman, Richard and Frederic N. Cleveland. *Meeting the Needs of Tomorrow's Public Service: Guidelines for Professional Education in Public Administration*. Washington, D.C.: National Academy of Public Administration, 1973.
- Charlesworth, James C., ed. *The Theory and Practice of Public Administration: Scope, Objectives, and Methods*. Philadelphia: The American Academy of Political and Social Science, Octobre 1968.
- Chitwood, Stephen R. "Social Equity and Social Service Productivity," *Public Administration Review*, 34 (Enero-Febrero 1974), 29-35.
- Clelland, David I., and William R. King. *Systems Analysis and Project Management*. New York: McGraw-Hill, 1968.
- — — *Systems, Organizations, Analysis, Management: A Book of Readings*. (New York: McGraw-Hill, 1969.
- Cleveland, Harlan, *The Future Executive: A Guide [or Tomorrow's Managers*. New York: Harper & Row, 1972.
- Committee for Economic Development. *Reshaping Government in Metropolitan Areas*. New York: Committee for Economic Development, 1970.
- Crain, G. Robert, Elihu Katz, and D. B. Rosenthal. *The Politics of Community Conflict*. Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1969.
- Crozier, Michel. *The Bureaucratic Phenomenon*. Chicago: The University of Chicago Press, 1964.
- Cyert, Richard, and James March. *A Behavioral Theory of the*

- Firm*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1963.
- Davis, James, and Kenneth Dolbeare. *Little Groups of Neighbors: The Selective Service System*. Chicago: Markham Press, 1968.
- Downs, Anthony. *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper & Row, 1957.
- O *Inside Bureaucracy*, Boston: Little, Brown, 1967.
- Drucker, Peter. *The Age of Discontinuity: Guidelines to a Changing Society*. New York: Harper & Row, 1969.
- Etzioni, Amitai. *A Comparative Analysis of Complex Organizations*. New York: Free Press, 1961.
- O "Mixed Scanning: A 'Third' Approach to Decision-Making." *Public Administration Review*, 27, no. 5 (Diciembre 1967), 386-387.
- O *Modern Organizations*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1964.
- Fesler, James. *Area and Administration*. University, Ala.: University of Alabama Press. 1949.
- Frederickson, H. George. *Neighborhood Control in the 1970s*. New York: Chandler Publishing Co., 1973.
- , ed. "Curriculum Essays on Citizens, Politics and Administration in Urban Neighborhoods." *Public Administration Review*, Special Issue, 32 (Noviembre 1972).
- Frederickson, H. George, and Linda Schluter ü'Leary. *Power, Public Opinion, and Policy in a Metropolitan Community: A Case Study of Syracuse, New York*. New York: Praeger Publishers, 1973.
- Frederickson, H. George, and Charles R. Wise, eds., *Public Administration and Public Policy*. Lexington, Mass.: Lexington Books, 1977.
- Gawthrop, Louis C. *Administrative Politics and Social Change*. New York: Sto Martin's Press, 1971.
- Gore, William J. *Administrative Decision-Making: A Heuristic Model*. New York: John Wiley & Sons, 1964.
- Griggs v. Duke Power CO.*, 401 U.S., 424, 433 (Marzo 7, 1971).
- Hardin, Charles M. *Food and Fiber in American Politics*. Washing-

- ton, D.C.: U. S. Government Printing Office, 1968.
- Harris, T. George' "Organic Populism: A Conversation with Warren G. Bennis." *Psychology Today* (Febrero 1970),48.
- Hart, David K. "Social Equity, Justice and the Equitable Administrator." *Public Administration Review*, 34 (Enero-Febrero 1974),6
- — , and William G. Scott. "The Moral Nature of Man in Organizations: A Comparative Analysis." *The Academy of Management Journal*, 14, no. 2 (Junio 1971), 241-255.
- Hawkins v. Town of Shaw*, 427F.2d 1286 (5th. Cir. 1971) aff'd 461 F.2d 1171 (1972) (en banc).
- Honey, John C. "A Report: Higher Education for Public Service." *Public Administration Review*, 27 (Noviembre 1967), 294-321
- Ink, Dwight. "A Management Crisis for the New President: People Programs." *Public Administration Review*, 28, no. 6 (Noviembre-Diciembre 1968), 546-552.
- Jencks, Christopher et al. *Inequality: A Reassessment of the Effect of Family and Schooling in America*. New York: Basic Books, 1972.
- Jun, Jong S., and William B. Storm, eds. *Tomorrow's Organizations: Challenges and Strategies*. Glenview, Ill.: Scott, Foresman 1973.
- Katz, Daniel, and Robert Kahn. *The Social Psychology of Organizations*. New York: John Wiley & Sons, 1966.
- Kaufman, Herbert. "Administrative Decentralization and Political Power," *Public Administration Review*, 29 (Enero-Febrero 1969), 3-15.
- — , *Are Government Organizations Immortal?* Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1976.
- Kirkhart, Larry. "Public Administration and Selected Developments in Social Science: Toward a Theory of Public Administration." In Frank Marini, ed., *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*. San Francisco: Chandler Publishing CO., 1971, pp. 127-163.
- Kotler, Milton, *Neighborhood Government: The Local Founda-*

- tions of Political Lite*. Indianapolis and New York: Bobbs-Merrill, 1969.
- Kuhn, Thomas. *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: University of Chicago Press, 1970.
- Leys, Wayne A. R. *Ethics For Policy Decisions*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1952.
- Likert, Rensis. *The Human Organization: Its Management and Value*. New York: McGraw-Hill, 1967.
- *New Patterns of Management*. New York: McGraw-Hill, 1961.
- Lindbloom, Charles, *The Intelligence of Democracy: Decision-making through Mutual Adjustment*. New York: Free Press, 1965.
- Lineberry, Robert L., and Edmund P. Fowler. "Reformism and Public Policies in American Cities." *American Political Science Review*, 67 (Septiembre 1967), 702.
- Lowi, Theodore J. *The End of Liberalism*. (New York: W.W. Norton & Co., 1969.
- Maass, Arthur. *Muddy Waters*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1951.
- McCurdy, Howard E. *Public Administration: A Bibliography*, Washington, D.C.: The College of Public Affairs, The American University, 1972.
- McGregor, Eugene B. "Social Equity and the Public Service." *Public Administration Review*, 34 (Enero-Febrero 1974), 23-24.
- March, James, and Herbert Simon. *Organizations*. (New York: John Wiley & Sons, 1958.
- Marini, Frank, ed *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*. San Francisco: Chandler Publishing Co. 1971.
- Millett, John D. *Organization for the Public Service*. Princeton, N. J.: D. Van Nostrand CO., 1966.
- Mosher, Frederiek C. *Democracy and the Public Service*. New York: Oxford University Press, 1968.
- *Governmental Reorganizations: Cases and Commentary*, Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1967.

- Ostrom, Vincent. *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. University, Ala.: University of Alabama Press, 1973.
- — —, Charles Tiebout, and Robert Warren. "The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry," *American Political Science Review*, 61 (Diciembre 1961), 831-842.
- Perrow, Charles. *Complex Organizations: A Critical Essay*. Glenview, Ill.: Scott, Foresman, 1972.
- Perry, David. "The Suburb as a Model for Neighborhood Control." In George Frederickson, *Neighborhood Control in the 1970s*. New York: Chandler Publishing Co., 1973, pp. 85-100.
- Pfiffner, John, and Frank Sherwood. *Administrative Organization*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1960.
- Porter, David O., and Teddy Wood Portero "Social Equity and Fiscal Federalism." *Public Administration Review*, 34 (Enero-Febrero 1974), 36-43.
- Pressman, Jeffrey L., and Aaron Wildavsky. *Implementation*. Berkeley, Calif.: University of California Press, 1973.
- Presthus, Robert. *The Organizational Society*, New York: Alfred A. Knopf, 1962.
- Price, Don. "1984 and Beyond: Social Engineering or Political Values." In Frederick C. Mosher, ed., *American Public Administration: Past, Present, Future*. University, Ala.: University of Alabama Press, 1975, pp. 233-252.
- "Public Service Education in the 1970s." School of Public Affairs, University of Minnesota, Mimeo. Enero 1976, p. 2.
- Rawls, John. *A Theory of Justice*. Cambridge, Mass.: The Belknap Press of Harvard University Press, 1971.
- Reed, William H. "The Decline of the Hierarchy in Industrial Organizations." In David I. Clelland and William R. King, *Systems, Organizations, Analysis, Management*. New York: McGraw-Hill, 1969, pp. 22-29.
- Riker, William H. *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston: Little, Brown, 1964.

- Rodríguez v. San Antonio*, U. S. Supreme Court, Marzo 21, 1972.
- Roethlisberger, F. J. and W. J. Dickson. *Management and the Worker*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1939.
- Rourke, Frances E. *Bureaucracy, Politics and Public Policy*, 2d ed. Boston: Little, Brown, 1976.
- Schott, Richard L. "Public Administration as a Profession: Problems and Prospects," *Public Administration Review* 36, no. 3 (Mayo-Junio 1976), 253-259.
- Schultze, Charles L. *The Politics and Economics of Public Spending*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1969.
- Scott, William G., and David K. Hart. *Organizational America*. Boston: Houghton Mifflin Co., 1979.
- Serrano v. Priest*, 487 P2d 1241 (1972).
- Simon, Herbert. *Administrative Behavior*. New York: Macmillan Co., 1957.
-  *Models of Man*. New York: John Wiley & Sons, 1956.
- Steiner, George A., and William G. Ryan. *Industrial Project Management*. New York: Macmillan Co., 1968.
- Stone, Alice, and Donald .Stone. "Appendix: Case Histories of Early Professional Education Programs." In Frederick C. Mosher, ed., *American Public Administration: Past, Present, Future*. University, Ala.: University of Alabama Press, 1975, pp. 268-290.
- "Symposium on Productivity in Government." *Public Administration Review*, 32 (Noviembre-Diciembre 1972), pp. 739-851.
- Thompson, James D. *Organizations in Action: The Social Science Bases of Administrative Theory*, New York: Mcflraw-Hill, 1967.
- Thompson, Victor A. *Modem Organization*. New York: Alfred A. Knopf. 1961.
-  *Without Sympathy or Enthusiasm*. University, Ala.: University of Alabama Press, 1975.
- Viteritti, Joseph P. *Bureaucracy and Social Justice*. Port Washington, N.Y.: Kennikat Press, 1979.
- Waldo, Dwight. "Developments in Public Administration," *Annals*

of the American Academy of Political and Social Science, 404 (Noviembre 1972), 217-245.

-- *Public Administration in a Time of Turbulence*. San Francisco: Chandler Publishing Co., 1971.

—, "Scope of the Theory of Public Administration." In James C. Charlesworth, ed., *Theory and Practice of Public Administration: Scope, Objectives and Methods*. Philadelphia: The American Academy of Political and Social Science, Octubre 1968, pp. 1-26.

Weber, Max. *The Theory of Social and Economic Organization*. Translated by A. M. Henderson and Talcott Parsons. Fair Lawn, N.J.: Oxford University Press, 1947.

White, Leonard D. *Introduction to the Study of Public Administration*. New York: Macmillan Co., 1926.

Whyte, William H., Jr. *The Organization Man*. Garden City, N.Y.: Doubleday, 1956.

Wilcox, Herbert. "The Cultural Traits of Hierarchy in Middle Class Children." *Public Administration Review*, 29 (Marzo-Abril 1968), 222-235.

Wildavsky, Aaron. *The Politics of the Budgetary Process*. Boston: Little, Brown, 1974.

Wilson, Woodrow, "The Study of Public Administration." *Political Science Quarterly*, 2, no. 1 (Junio 1887), as reprinted in 56 (Diciembre 1941), 493-507.

Woll, Peter, *Public Policy*, Cambridge, Mass.: Winthrop Publishers, 1974.

INDICE

- Academia de Ciencias Políticas y Sociales de los E.U.A. 10
- Administración de Empresas, 11
- Administración de la ciudad, 20
- Administración de Personal,
Oficina de, 76, 85
- Administración: relaciones ciudadanas, 85-86.
bajo equidad social, 51; de relaciones laborales, 86
- Administración y Presupuesto,
Oficina de, 85
- Agricultura, Secretaría, de 21, 83-84, 100
- Albrandt, Roger, 49 (n. 2)
- AMTRACK, 69
- Análisis de Políticas, 81, 129
- Appleby, Paul, 30
- Argyris, Chris, 34
- Asociación Nacional de Escuelas de Asuntos Públicos y Administración, 133
- Autoridad, 88
- Autoridad Federal de Relaciones Laborales, 76
- Bailey, Steven K., 7, 91
- Baumgartner, John Stanley, 105 (n. 21)
- Bellone, Carl, 8
- Bennis, Warren G., 34, 96 (n. 3, 6), 101, 102, 104
- Benson, Charles, 104 (n. 20)
- Bicentenario de los EUA, 1976, 15
- Biller, Robert, 8, 82, 88, 114
- Bingman, Charles, 85
- Birkhead, Guthrie, 7
- Bish, Robert, 49 (n. 2)
- Black, Henry Campbell, 54 (n. 5).
- Blau, Peter, 34
- Bollens, John, 7
- Bomberos, 20
- Bonser, Charles, 7
- Brandl, John, 129 (n. 3), 130 (n. 6)
- Buchanan, James W., 18, 111 (n. 23)
- Burger, Warren, 59
- Burkhead, Jesse, 7
- Burocracia: modelo clásico de, 33, 34
- Caldwell, Lynton K., 67
- Cambio, 68; criterios del, 70-71; decadencia como forma de, 71; para

- (continúa)
- la equidad social, 22; diferencias de crecimiento entre el, 70-71
 - Cambio organizacional, 138
 - Campbell, Alan K., 7, 77, 85
 - Capacitación, 96; en administración pública, 42
 - Carter, Jimmy, 83
 - Centralización, 92
 - Chapman, Richard, 64 (n. 25), 119 (n. 1)
 - Charlesworth, James C., 11 (n. 1,2)
 - Chitwood, Stephen R., 7, 61, (n. 24), 62
 - Cho, Yong Hyo, 7
 - Ciencia y tecnología, 72-73
 - Ciencias políticas, 11, 26, 30, 40, 118-119
 - Ciudad, formas de gobierno, 97
 - Clayton, Ross, 8
 - Cleary, Robert, 7
 - Cleaveland, Frederic N., 64 (n. 25), 119, 119 (n. 1)
 - Clelland, David I., 96 (n. 3), 105 (n. 21)
 - Cleveland, Harlan, 7, 81, 83 (n. 8), 131 (n. 7)
 - Colton, Kent, 8
 - Comisión del Servicio Civil, 25, 76
 - Comité Brownlow (Comité Presidencial sobre Dirección Administrativa), 83
 - Comité Presidencial de Dirección Administrativa (Comité Louis Brownlow), 83
 - Comité sobre la Organización de la Rama Ejecutiva del Gobierno (Comisión Hoover), Primera (1949) y Segunda (1955), 83
 - COMSAT, 69
 - Conductismo, 26
 - Conferencia Minnowbrook, 7
 - Conflicto, 87
 - Congreso de los EVA, 84
 - Connerly, Edward, 7
 - Consejo para el Desarrollo Económico, 110
 - Consejo Presidencial del Mejoramiento Administrativo, 83
 - Consenso, 87
 - Contaminación del aire y el agua, *n*
 - Contralor General (Oficina General de Contabilidad), 84
 - Control del vecindario, 49, 104, 113
 - Conway, Margaret, 8
 - Crain, G. Robert, 98 (n. 8)
 - Cram, Leo, 7
 - Crouch, Winston, 7
 - Crozier, Michel, 35
 - Cyert, Richard, 35, 38 (n. 9)
 - Davis, James, 100 (n. 13)
 - Decretos, 71
 - Defensa nacional, 79-80
 - Defensa, Secretaría de, 25, 71, 98, 129
 - Deland, Robert, 7
 - Democracia organizacional, 90
 - Depresión, 16
 - Derechos de los estados, 100
 - Descentralización, 92, 99, 113
 - Devolución (involución), 71
 - Dickson, W. J., 95 (n. 2)
 - Dicotomía políticas-administración, 11, 22, 77
 - Dillon, Conley, 8
 - Diplomáticos, 20
 - Dolbeare, Kenneth, 100 (n. 13)
 - Downs, Anthony, 23 (n. 7), 35, 69 (n. 1), 111 (n. 23)

- Drucker, Peter, 96 (n. 6)
 Ductilidad, 74, 99
 Duke Power Company, 59
 Durrie, George, 7
- Economía, 26, 30-31, 32, 130
 Económicos, aspectos, 20, 36, 38, 138
 Educación 80; progreso en materia de administración pública, 118
 Educadores, 21
 Eficiencia, 21, 36, 38, 138
 Eisenhower, Dwight D., 83
 Empleo público: equidad en las calificaciones para el, 60-61
 Equidad social, 21, 23, 47; como norma de decisiones, 63, interpretaciones judiciales de 60; definición de 53, la administración ética 58; equidad horizontal, 63; igualdad proporcional, 62; equidad vertical, 63
- Escuela Maxwell de Posgrado en Asuntos Ciudadanos y Públicos, Universidad Syracuse, 10
 Estructura, 91-92
 Estructura administrativa, 49
 Estructura organizacional: modelo de descentralización administrativa, 124; modelo de control del vecindario, 104; modelo de matriz, 105; modelo federado, 110; modelo de negociación, 110
 Etzioni, Amitai, 35, 41 (n. 14), 78 (n. 7)
 Examen Profesional de la Carrera Administrativa (PACE), 128
 Experimento Hawthorne, 42, 95
- Fesler, James, 99 (n. 12)
 Fowler, Edmund P., 97 (n. 7)
- Frederickson, H. George, 7, 30 (n. 1), 49 (n. 3), 104 (n. 19), 104 (n. 20).
 Fritschler, Lee, 7
 Función del elemento de enlace, 80
- Gawthrop, Louis C., 7
 Gerente de proyecto, 106, 108
 Gobierno del área metropolitana, formas de 110
 Goodnow, Frank, 30, 119
 Gore, William, 19
 Gran Sociedad, 129
 'Griggs vs. Duke Power,' 59
 Grow, Stewart, 7
 Grupos 'de trabajo superpuestos, 102
 Guerra de Corea, 80
 Gulick, Luther, 19
- Hallman, Howard, 8
 Hamilton, Alexander, 19, 45
 Hamilton, Randy, 8
 Hardin, Charles M. 100 (n. 13)
 Harmon, Michael, 7
 Harris, T. George, 96 (n. 5), 101 (n. 16).
 Harrison, Randy, 8
 Hart, David K., 8, 29, 43 (n. 17), 56, 56 (nJO), 57 (n. 12, 14), 158 (n. 16), 59 (n. 17), 137 (n. 1), 142 (n. 3, 4), 142 (n. 5, 6), 143 (n. 7, 8, 9)
 'Hawkins vs. Ciudad de Shaw,' 61
 Herbert, Adam, 8
 Herold, Robert, 7
 Highsaw, Robert, 8
 Hobbes, Thomas, 19, 44
 Honey, John C., 7, 17 (n. 3), 124
 Howard, Kenneth, 7

- Igualdad-desigualdad, 21
 Impuesto sobre la propiedad, 62
 Incrementalismo, 41, 78
 Ink, Dwight, 7,99 (n. 11)
 Instituto Ejecutivo Federal, 18
 Interior, Secretaría del, 83
- Jacobs, Gilda, 7
 Jefferson, Thomas, 19
 Jencks, Cltrístopher, 70 (n. 3)
 Jerarquía, 92
 Jun, Jong S., 8, 75, 82, 88,114
 Junta para la Protección del Sistema de Méritos, 76
- Kahn, Robert, 42 (n. 16)
 Kass, Henry, 7
 Katz, Daniel, 42 (n. 16)
 Katz, Elihu, 98 (n. 8)
 Kaufman, Herbert, 19 (n. 4), 98, 99 (n.9)
 Kerrigan, John E., 8
 King, William R., 96 (n. 3), 105 (n. 21)
 Kirkhart, Larry, 8, 101 (n. 15), 102
 Kirlin, John, 8
 Kiser, Lawrence, 7
 Klingner, Donald, 7
 Kotler, Milton, 104 (n. 20)
 Kuhn, Thomas, 32 (n. 5), 47
- Lambright, Henry, 7
 Levine, Charles, 8
 Ley de Educación Superior, Título 9,18
 Ley de Reforma del Servicio Civil de 1978,75
 Ley del Personal Intergubernamental, 18
 Ley Ramspeck, 1940,59
 Liderazgo, 74
- Likert, Rensis, 34, 42 (n. 16), 96 (n.4), 102 (n. 17.18)
 Lindbloom, Charles, 25 (n. 9),35, 41 (n. 15), 78 (n. 6)
 Lineberry, Robert L., 97 (n. 7)
 Los Angeles: ciudad, 112; condado, 112
 Lund, Peter, 104 (n. 20)
- MacNamara, Robert, 129
 Madison, James, 44
 Mohoney, Shane, 7
 Maquiavelo, 19
 March, James, 26 (n. 10),35,38 (n. 9)
 Marini, Frank, 7,8,12,30 (n. 1)
 Mayo, Elton, 42
 McCune, George, 9
 McCune, Sara, 9
 McCurdy, Howard, 7,31 (n. 2)
 McGregor, Eugene, 7,60 (n. 20)
 McIntyre, James T., hijo, 85
 Mediador para asuntos públicos, 73
 Militares, 20
 Minorías, 21,54,104
 Mitchell, William, 34
 Modelode consorcio, 101
 Mosher, Frederick, C., 17 (n. 3), 35 36 (n. 7), 40 (n. 13), 69 (n. 2), 117
 Movimiento pro administrador de la ciudad, 16
- NASA, 71,105
 Nelson, Elmer K., 7
 Neutralidad de valores, 140
 Newland, Chester, 8
 Nicholas, George, 7
 Niebuhr, Reinhold, 47
 Niskanen, William A., 34

- Nixon, Richard, 99
 Norris, Charles, 8
 Nueva Administración pública: desarrollo del "movimiento" 10, 11
 Nuevo Trato, 16, 129
- Oaks, Dallin, 8
 Oficina de Administración de Tierras, 83
 Oficina Ejecutiva de la Presidencia, 83
 Olson, Mancur, 34
 Organigrama, 91-92
 Organización de Estudios de Políticas, 121
 Organización de matriz, 105
 Ostrom, Elinor, 49 (n. 2)
 Ostrom, Vincent, 7, 34, 44, 44 (n. 18), 45 (n. 19), 46 (n. 20)
- Participación, 27
 Participación ciudadana, 49, 73, 90
 Pedagogía, 127
 Perrow, Charles, 40 (n. 11)
 Perry, David, 104 (n. 19)
 Pfiffner, John, 7, 30, 99 (n. 10), 119
 Pilege, Joseph, 8
 Plan Lavewood, 110
 Planeamiento y planificadores, 81, 82
 Platón, 19
 Pluralismo, 21, 24, 33, 73
 Policía, 20, 78, 80
 Porter, David, 7
 POSDCORB, 128, 137
 Positivismo, 40, 77
 Positivismo lógico, 26
 Powell, Mel, 8
 Presupuesto: base cero, 23; sistemas programación- planificación presu-
 (continúa)
 puesto, 23
 Price, Don K., 15
 Principios de administración, 94
 Privatización, 69
 Productividad, 33, 36, 102
 Profesionales como reformadores de la organización, los, 143
 Programa Administrativo Interno de la Presidencia, 18
 Programa Interuniversitario de Casos Prácticos, 40, 128
 Proposición, 30, 126
 'Public Administration Review,' 7
- Quijotismo, 64
 Quincy, Keith, 7
- Racionalidad, 33, 38, 77, 139; amortiguada, 78; conceptos futuros de, 78
 Rae, Douglas, 7
 Ransome, Colemon, 8
 Rastreo mixto, 78
 Rawls, John, 55 (n.6), 55 (n. 7,8), 56 (n. 9, 11) 57 (n. 13), 58 (n. 15), 60
 Reed, William H., 96 (n. 3)
 Reeder, Iesse, 7
 Reforma del Servicio Civil, 15, 16
 Reforma: movimiento de 94; organizacional, 143
 Relaciones humanas, 42, 68, 86, 90, 95
 Relaciones limítrofes, 88
 Remy, Ray, 8
 Reorganización, 23, 49
 Reynolds, Harry, 7
 Ríggs, Robert, 7, 34
 Ríker, William H. 100 (n. 14)
 'Rodriguez vs. San Antonio, 61

- Roethlisberger, F. J., 95 (n. 2)
 Roosevelt, Franklin D. (gobierno de), 83
 Roosevelt, Theodore, 16
 Rosenthal, D. B., 98 (n. 8)
 Rourke, Frances e., 31 (n. 4)
 Rousseau, Jean Jacques, 43
 Rutledge, Philip J., 8
 Ryan, John, 7
 Ryan, William G., 105 (n. 21)
- Sacks, Seymour, 7
 Salud Pública, 20
 Salubridad y Servicios Humanos, Secretaría de, 75
 Salubridad, Personal de, 20
 Satisfacción del trabajador, 102
 Schott, Richard L., 129 (n. 4)
 Schultze, Charles L., 24 (n. 8)
 Scott, William G., 8, 29, 43 (n. 17), 137 (n. 1), 141, 142 (n. 3, 4, 5, 6) 143 (n. 7, 8, 9)
 Segunda Guerra Mundial, 16
 Selección pública, 34, 44
 Selznick, Philip, 34
 'Serrano vs. Priest,' 61
 Servicio civil, 75
 Servicio Forestal, 83
 Servicios de educación: equidad en la distribución de, 61
 Servicios de la ciudad, 61, 104, 111 cambios en los, 70
 Servicio Ejecutivo de Alta Jerarquía, 76
 Servicio social, 78
 Shaw, Mississippi, 61
 Sherwood, Frank, 7, 99 (n. 10)
 Sicología social, 26, 30-31, 32, 42, 49
 Simon, Herbert, 25 (n. 10), 35, 36, 38 (n. 9), 78 (n. 5)
- Singer, Ethan, 8
 Sistema de Servicio Selectivo, 100
 Slater, Philip E., 96 (n. 6)
 Snow, Karl, 8
 Sociedad de Administración Pública de los EVA, 7, 8, 18; Conferencia de Filadelfia en 1970, 8
 Sociología, 26, 32-33, 40
 Soles, James, 8
 Steiner, George A., 105 (n. 21)
 Stevens, Alden J., 8
 Stone, Alice, 119, 120 (n. 2)
 Storrn, Broce, 7
 Storrn, William B., 75, 82, 88, 114
- Taylor, Frederick Winslow, 19, 36 (n. 6), 43
 Taylor, Stanley, 9
 Tecnología, 75
 Teoría de la decisión, 25, 38
 Teoría de la organización, 41
 Teoría de relaciones humanas, 25
 Thompson, James, 35, 40 (n. 12), 69 (n. 1), 137
 Thompson, Victor, 35, 69 (n. 1), 139 (n. 2), 144 (n. 10), 145 n. 11, 12)
 Tiebout, Charles 111 (n. 23)
 Tinmons, William, 8
 Trabajadores de previsión social, 20
 Truman, Harry S., 83, Fundación 18
 Tullock, Gordon, 34, 111 (n. 23)
- Universidad Americana, 121
 Universidad Carnegie-Mellon, 121, 128
 Universidad Columbia, 120
 Universidad Cornell, 122
 Universidad de Arizona, 122
 Universidad de California Berkeley,

(continúa)

- 120,121,128
 Universidad de California, Irvine, 122
 Universidad de California Riverside, 122
 Universidad de Chicago, 120, 123
 Universidad de Cincinnati, 120, 125
 Universidad de Colorado, 121
 Universidad de Kansas, 131
 Universidad del Sur de California, 120,131
 Universidad de Maryland, 124
 Universidad de Massachusetts, Boston, 124
 Universidad de Michigan, 120, 128
 Universidad de Minnesota, 120, 128, 129
 Universidad de Missouri, 124
 Universidad de Missouri, Kansas City, 122
 Universidad de Oregon, 124
 Universidad de Pittsburgh, 121
 Universidad de Texas en Austin, 121,128
 Universidad de Washington, 121
 Universidad de Wisconsin, 120
 Universidad Duke, 124, 125
 Universidad Estatal de Arizona, 120
 Universidad Estatal de Nueva York en Albany, 121
 Universidad Estatal de Ohio, 122
 Universidad Harvard, 121, 122, 131
 Universidad Indiana, 121
 Universidad Noroccidental, 122
 Universidad Nueva York, 121
 Universidad Princeton, 121, 131
 Universidad Stanford, 120, 122
 Universidad Syracuse, 120, 121,
 Universidad Yale, 122
 Urwick, Lyndon, 35
 Valores, neutralidad de, 114
 Valores, 22, 49; del individuo o la organización, 141
 Van Alslyne, Arvo, 7
 Vietnam, 17,29,80
 Vivienda y Desarrollo Urbano, Secretaría de, 18, 73
 Vocino Thomas, 8
 Waldo, Dwight, 7, 10, 12, 14 (n. 3), 22 (n. 5), 23 (n. 6),30 (n. 1),31 (n. 3), 52 (n. 4)
 Warren, Robert, 111 (n. 23)
 Watergate, 17
 Weber, Max, 35, 36
 Weschler, Louis, 8
 White, Leonard, 15 (n. 2),30, 119
 White, Michael, 8
 White, Orion, 7
 Wilburn, York, 7
 Wilcox, Herbert, 36 (n. 8)
 Wildavsky, Aaron, 24 (n. 8)
 Williams, Dale, 8
 Willoughby, W.W., 30,119
 Wilson, Woodrow, 15 (n. 1), 16,30, 35,44, 119
 Wise, Charles, 7
 Wolfe, Dona, f
 Woll, Peter, 7
 Wright, Deil, 7
 Zimmerman, Neal, 7

1

2

3



Esta edición se terminó de imprimir el día 4 de Julio de 1983, en los Talleres de Impresora Publicitaria y Editorial, Serapio Rendón 82, México, D.F. La edición estuvo al cuidado de Silvia Arias Ortega.

