

JL 3824
P47

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS
CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y SOCIALES DE AMÉRICA LATINA
MAESTRÍA DE CIENCIAS POLÍTICAS
MÉRIDA-VENEZUELA

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: UN NUEVO PARADIGMA PARA EL PORVENIR POLÍTICO

DONACION

SERBIULA
Tulio Febres Cordero

CURSANTE:
WLADIMIR PÉREZ P.

TUTOR:
JOSE F. MARTINEZ R.

(Trabajo presentado como credencial de mérito para optar al grado de
Magister Scientiae en Ciencias Políticas)

A mis hijos,
Linda Anmar y Wladimir Alexis

Lo público pretende superar lo limitado y parroquial de lo común asegurándose para ello de las posibilidades que ofrece un proceso de objetivación que permite abarcar, al menos teóricamente, grandes masas y territorios.

Humberto Njaim

Agradecimiento

Creo que los reconocimientos deben ser tan sencillos como el hecho de reconocer a unos padres putativos.

Por eso mi sencillo agradecimiento:

al profesor **José Francisco Martínez Rincones**, tutor y extraordinario amigo;

y al profesor **Simón Castrillo Buitrago**, mentor y amigo excepcional.

Sobran otras palabras.

RESUMEN

La Administración Pública: Un nuevo paradigma para el porvenir político es producto de una investigación sobre la materia de la administración pública y su relación con el Estado. En específico, se analiza lo concerniente a las políticas de bienestar social, la descentralización del sistema político-administrativo y las políticas públicas, con el fin de aportar nuevos conocimientos para la formación de investigadores en asuntos públicos. El propósito central de dicho estudio se corresponde con la necesidad del presente de estructurar un buen gobierno en razón con los mecanismos administrativos, desde la perspectiva de una nueva concepción de la administración pública y su interrelación con la Ciencia Política. En otro orden de ideas, se estudia a la administración pública como una de las organizaciones fundamentales de la sociedad, pues, tal como aparece demostrado en el trabajo, sin administración pública no puede funcionar el Estado y, por ende, no hay desarrollo eficiente de la sociedad; es decir, la administración pública es para la sociedad lo que son los partidos para la democracia. El nuevo enfoque de la administración pública implica los avances en cuestiones de eficiencia y eficacia, incluyendo la relación existente entre las organizaciones públicas y privadas. El contenido del trabajo está dividido en tres capítulos, a saber: I. La ciencia de la Administración Pública; II. Evolución de los estudios de la Administración Pública; III. Nuevas tendencias de la Administración Pública. Al final, se incluye una bibliografía sobre la referida temática.

INDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN	1
1. LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	8
1.1. Concepto	8
1.1.1. Ciencia Administrativa o Ciencia de la Administración	14
1.1.2. Relación entre lo administrativo y lo público	17
1.2. Características	23
1.2.1. Carácter específico	23
1.2.2. Carácter extensivo	25
1.2.3. Carácter fragmentado	26
1.2.4. Carácter comparativo	27
1.3. Diversos enfoques	33
1.3.1. Enfoque organizativo	35
1.3.2. Enfoque jurídico	37
1.3.3. Enfoque gestor	39
1.3.4. Enfoque politológico	42
1.3.5. Enfoque administrativo	46
2. EVOLUCIÓN DE LOS ESTUDIOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	48
2.1. Antecedentes históricos	48
2.1.1. Ciencias Camerales y Ciencias de la Policía	54
2.2. Desarrollo de la Administración Pública en el mundo occidental	57
2.2.1. Corrientes europeas	59
2.2.2. Corrientes norteamericanas	61
2.3. Modelo burocrático	64
2.4. El paradigma posburocrático	68
3. NUEVAS TENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	73
3.1. Modernización administrativa y democracia	73
3.1.1. La Administración Receptiva	79
3.1.2. La Gestión de Calidad en la Administración Pública	82

3.2. Las políticas públicas	85
3.2.1. Definición de las políticas públicas	86
3.2.2. Análisis de las políticas públicas	87
3.3. La gestión pública	89
3.3.1. Elementos	91
3.3.2. Estrategias modernizadoras	93
3.4. Los recursos humanos y la ética pública	96
3.4.1. Lo humano como recurso en las organizaciones públicas	97
3.4.2. Una nueva cultura para el cambio en la Administración Pública	105
3.4.3. La meritocracia	109
3.4.4. Lo ético en la Administración Pública	111
CONCLUSIONES	116
BIBLIOGRAFÍA	119

INTRODUCCIÓN

En los últimos tiempos, desde la perspectiva de la Ciencia de la Administración, las transformaciones del Estado han suscitado diversas reflexiones que sirven de propósitos de estudio en distintas investigaciones especializadas. Entre tales propósitos se pueden destacar: en primer lugar, las políticas de bienestar social; en segundo, la descentralización del sistema político y administrativo; en tercer lugar, el proceso de integración de diferentes naciones; y, en cuarto, el análisis de las políticas públicas. Estas propuestas son de igual manera objeto de análisis del presente trabajo ***La Administración Pública: Un nuevo paradigma para el porvenir político***, constituyendo así algunas de las temáticas fundamentales cuyos enfoques tienen la intención no sólo de informar sino de aportar nuevos conocimientos en función de la formación de investigadores en asuntos públicos.

Debe advertirse que, como materia especializada, la Administración Pública es una disciplina muy reciente. Por tanto, el interés por la misma se debe en parte a la preocupación de muchos estudiosos por el papel preponderante que asume actualmente el Estado en la sociedad, pues, además de atribuirse un mayor número de funciones para el control social, ha asumido una evidente tendencia omnímoda dentro de la misma sociedad. Se diría que el estudio y la dedicación de dichos estudiosos son una forma de deslindar no sólo al Estado sino a su régimen de gobierno, con objeto de comprender el proceso de cambios vertiginosos que afectan en general al sistema político.

Como es conocido, después de la Segunda Guerra Mundial, el Estado se ha caracterizado por un rápido crecimiento que conlleva una expansión de los servicios públicos. Este crecimiento implica la necesidad de estructurar un buen gobierno y, por consiguiente, el interés por la profesionalización de los cuadros administrativos del Estado. Es así como se logra establecer una especie de vínculo entre la Ciencia de la Administración y el interés estatal en cuanto a la formación especializada sobre los asuntos que son propios del buen gobierno.

Uno de los propósitos resaltantes del interés estatal es el de la superación de la llamada dicotomía política-administración, y su desvinculación de los paradigmas normativos y presupuestarios, con el fin de

implantar una nueva concepción de la administración pública en el sistema político. Esto no quiere decir que la materia de la administración pública debe ser un monopolio de la Ciencia Política, porque es igualmente válida cualquier contribución de alguna otra de las ciencias sociales. En todo caso, lo que se intenta consolidar no es más que una disciplina científica cuyo propósito principal es el conjunto de las cuestiones de la administración pública, como cuestiones fundamentales del sistema político.

En otro orden de ideas, la administración pública se puede entender como una forma de organización que resulta ser esencial para la vida social. Prácticamente, el Estado no puede funcionar eficientemente sin la organización de la administración pública y, en consecuencia, la sociedad no logrará evolucionar de manera idónea ante la falta de tal organización. Podría decirse que la administración pública representa para la sociedad lo mismo que los partidos políticos para la democracia, esto es: una forma de organización esencial.

El Estado actual es resultado del proceso político de la época moderna. Por lo tanto, tal como se concibe hoy día, la administración pública está igualmente enfocada dentro del contexto de la modernidad.

Entre los siglos XVI y XVII, la evolución de la organización administrativa es consecuente con el desarrollo del Estado, lo cual permite aseverar que la administración pública es el mismo gobierno en acción.

Posteriormente, la crisis del Estado de bienestar y la entronización del neoliberalismo como forma de administración estatal han resultado ser un impacto no sólo para el ejercicio de gobierno, sino para la propia evolución de la administración pública. De modo particular, entre las décadas de los años 80 y 90 del pasado siglo, dicho impacto ha sido en cierta medida determinante en razón de ciertos cambios en el enfoque de la novísima Ciencia de la Administración Pública.

Podría afirmarse que frente al desarrollo de ciertas y determinadas organizaciones privadas –algunas de las cuales han ocupado espacios importantes en el sector de la administración pública–, la única alternativa viable es el fomento y desarrollo de las organizaciones estatales con la finalidad de mejorar la eficiencia en la prestación de servicios a la colectividad. La nueva administración pública –reconocida como la administración posburocrática– debe asumir la responsabilidad del logro de una mayor eficiencia y eficacia en la prestación de servicios, esto con el firme propósito de superar a las organizaciones privadas. No debe olvidarse que la administración pública es hoy por hoy un factor de desarrollo del Estado y, por ende, de la propia sociedad.

En principio, el trabajo de investigación ***La Administración Pública. Un nuevo paradigma para el porvenir político*** pretende explicar la razón por la cual una forma rígida y dogmática con respecto al análisis de las administraciones públicas no se corresponde con el actual enfoque de la realidad mundial. Además, esa forma terminante es propensa tanto al sectarismo como a la politización excesiva, constituyendo implícitamente un modo de impunidad con relación a las responsabilidades de las autoridades y demás funcionarios públicos.

En los últimos tiempos, el enfoque de la administración pública se encuentra prácticamente en una fase de transición, la cual, además de interesante, resulta válida para no continuar con el error ya conocido: la dicotomía de lo político y lo administrativo. Se perdió mucho tiempo reflexionando sobre tal dicotomía, aunque al final ha sido aceptada como una concepción artificial, con una fuerte carga valorativa e ideológica, cuya tendencia resaltante es la de incluir dentro de la política aquellas deficiencias o errores de la administración.

A los efectos del ya referido trabajo de investigación, estructurado en tres capítulos, se realizó un análisis cualitativo de los problemas más relevantes de las administraciones públicas. Claro está, sin olvidar la necesaria justificación con relación a la importancia de tales administraciones como productoras de servicios.

El primer capítulo comprende la explicación sobre la Ciencia de la Administración Pública, incluyendo como subdivisiones: concepto, características y diversos enfoques.

En el segundo capítulo se describe la evolución de los estudios de la administración pública, dividido de la manera siguiente: antecedentes históricos, desarrollo de la administración pública en el mundo occidental, el modelo burocrático y el paradigma post burocrático.

El tercer capítulo está dedicado al análisis de las nuevas tendencias de la administración pública, estructurado en los subtítulos siguientes: la modernización administrativa y la democracia, las políticas públicas, la gestión pública y los recursos humanos.

En cada capítulo se contempla una secuencia cronológica en función de algunos aspectos históricos y políticos, los cuales están relacionados con la evolución de la Ciencia de la Administración Pública.

En suma, con este trabajo se pretende modestamente aportar un nuevo enfoque de la administración pública y, a la vez, resaltar su importancia como conocimiento útil para la sociedad. Se diría que la administración pública constituye en cierto modo una solución para la problemática vigente de la vida social, pues, siguiendo el camino correcto de

la modernización, puede contribuir en la superación de la crisis actual de la democracia, que, como se sabe, es el sistema del pueblo y para el pueblo.

1. LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1.1. Concepto

El modo de expresión del ser humano se hace evidente por medio de ideas, actitudes, normas, procedimientos y muchas otras formas de manifestación. Pero, cuando el propósito es la socialización, opta entonces por la organización social que será el germen de las sociedades políticamente organizadas. Estas sociedades con el transcurrir del tiempo se van perfeccionando hasta lograr en la época moderna el fenómeno social más relevante de todos los tiempos: el Estado.

Como ente orgánico, el Estado está por lo general dirigido por un gobernante, quien necesita a la vez de una organización para hacer cumplir sus decisiones políticas. Dicho de otro modo, el Estado moderno ha creado y desarrollado ciertos organismos con la finalidad de administrar el poder político y hacer cumplir sus decisiones.

El Estado se entiende como una asociación de voluntades, donde los ciudadanos aceptan la dominación y sometimiento a un orden constitutivo que implica la conducción del proceso social mediante el ejercicio del poder público. Los mismos ciudadanos le han conferido al Estado unos propósitos, pero le han a su vez establecido unas normas para lograrlos. Para alcanzar tales propósitos hay que ordenar los procesos, y contar con determinadas instituciones u organismos.

El Estado, más que una simple relación entre gobernantes y gobernados, comprende una relación pública en función de los intereses colectivos a través de la administración, la cual determina prácticamente los límites del gobierno. En este sentido, cabe apuntar:

En su sentido más amplio la Administración Pública es el gobierno, es decir, todo el conjunto de conducta humana que determina cómo se distribuye y ejerce la autoridad política. Frente a esta realidad el Estado, el sistema de gobierno se han desarrollado, desde la antigüedad, diversos métodos de sistematización (...) uno de los más útiles en la situación contemporánea es el que enfoca los problemas de administración de las normas políticas, definiendo así la administración pública en forma más restringida. (Muñoz Amato, 1974, p.15).

El Estado moderno, en tanto que fenómeno social, ha sido estudiado y acometido desde diferentes ópticas. Es tal la relevancia de este fenómeno que existe una teoría sobre el mismo y por tanto, se plantea hasta una ciencia del Estado. No obstante, el Estado ha sido enfocado desde la perspectiva del deber ser tanto jurídica como filosóficamente; así también,

desde un punto de vista sociológico, se enfoca como una realidad social y, en cuanto al enfoque politológico, el Estado está concebido como una estructura de dominación que condensa las relaciones de fuerzas.

Sin embargo, el Estado no había sido estudiado desde su interior, desde la especificidad del aparato administrativo, entendido como el motor que hace posible el funcionamiento del organismo estatal. Desde esta perspectiva, se estaría contemplando todo lo relacionado con la administración pública, pues ella es producto del Estado moderno.

Con anterioridad, específicamente en el siglo XIX, se sucedieron muchas transformaciones dentro del llamado sector público, como consecuencia de la consolidación del Estado moderno de carácter republicano. Tal situación hizo necesario organizar las empresas e instituciones para atender las nuevas labores en el ámbito de la administración pública, lo cual se reflejó en el incremento de las funciones dirigidas a la prestación de los servicios públicos.

En este sentido, conviene observar que una de las variables de mayor importancia en el estudio del Estado moderno –fundamentalmente del llamado Estado Democrático–, es la relativa a la administración estatal porque hace posible la eficacia en el desempeño de funciones.

El Estado tiene la obligación estatutaria o normativa de controlar los servicios públicos para satisfacer las necesidades de los ciudadanos. Pero para solucionar los distintos problemas que origina la prestación de los mismos –debido a la demanda y expansión de servicios como salud, educación, seguridad, entre otros–, necesita de la participación del gobierno que tiene la competencia de ejecutar las decisiones en cuanto a soluciones de los referidos problemas. Por su parte, el gobierno también necesita de

una organización administrativa para cumplir con lo establecido; expresado con otras palabras:

La administración se refiere a hacer cosas; a la realización de objetivos definidos. La ciencia de la administración es, por lo tanto, el sistema de conocimiento en el cual los hombres pueden entender relaciones, predecir efectos e influir resultados en cualquier situación en que haya personas trabajando conjuntamente en forma organizada para un propósito común. La Administración Pública es aquella parte de la ciencia de la administración que tiene que ver con el gobierno, y, por tanto, se ocupa principalmente de la rama ejecutiva, donde se hace el trabajo del gobierno, aunque evidentemente hay problemas administrativos también en relación con las ramas legislativa y judicial. La Administración Pública es, pues, una división de la Ciencia Política y una de las Ciencias Sociales. (Muñoz Amato, 1974, p.18).

Desde esta última perspectiva, se puede señalar que la administración pública –más que una simple dependencia del gobierno– es el motor que impulsa el funcionamiento del Estado. Como muchas veces ha sido señalado, se diría que también implica “*el gobierno en acción*”. Gracias a ella se puede notar y hasta sentir la presencia del Estado; es decir, mediante la Administración Pública, los ciudadanos pueden tener, otra percepción, o una percepción, distinta a la de un Estado abstracto y un gobierno inexistente. No está de más añadir:

La Administración Pública constituye el principal instrumento para concretar la acción del Estado, lo que hace a muchos

decir que es el factor estratégico del desarrollo. Si el bien colectivo depende principalmente de la gestión del Estado, su Administración Pública tiene que responder a un esquema que propicie los cambios políticos, económicos, sociales y culturales. (Amaro Guzmán, 1995, p. 4).

En la medida que el Estado fue ampliando su área de influencia en la sociedad, la administración pública se hizo presente en todos los órdenes de la actividad social. Por eso, al hablar de gobierno se sobreentiende administración pública, y, a su vez, esta es sinónima de ejecución. Esto último se traduce como efectuar, hacer o realizar unas decisiones que, en cuanto a medios y fines, aparece establecido en la respectiva normativa.

La administración pública es la garantía de cumplir con lo ya reglamentado; prácticamente, es la encargada de hacer el trabajo del gobierno. En propiedad, la administración está referida al “*que*” y al “*como*” del gobierno, esto es: el “*que*” sería la sustancia, el conocimiento técnico de un determinado campo, lo cual incide en la capacitación del administrador para llevar a cabo su tarea; por otra parte, el “*como*” representa las técnicas de gerencia, los principios que conducen al éxito los programas cooperativos. Tanto el “*que*” y el “*como*” son elementos indispensables, porque juntos forman el compendio llamado administración.

Con relación a lo expuesto anteriormente, la administración pública es un conjunto de órganos que tienen la responsabilidad de la formulación y la ejecución de todo lo referente a los servicios y políticas públicas, lo cual se supone forma parte de los objetivos del Estado.

La Ciencia de la Administración Pública, desde perspectivas políticas generales, está tratando de expandir el conocimiento de las administraciones públicas. A tal efecto, se puede decir que la administración pública:

Es el aparato de gestión de los asuntos públicos. Está constituida por el conjunto de servicios públicos, cuya buena marcha permite la realización de objetivos definidos por el poder político. Constituye la organización que se otorga todo grupo social evolucionado. Es el instrumento de cohesión y de coordinación indispensable, sin el cual la sociedad se desmorona. (Debasch, 1975, p.25).

Como se deduce de los estudios sobre esta materia, llegar a una definición general de administración pública puede resultar de gran importancia, aunque resulte una tarea un tanto compleja pues el solo hecho de entenderla como una serie de órganos concretos, que implican a los poderes públicos y el control gubernamental, es suficiente para aceptarla en razón de una organización específica y diferenciada. Además, la administración pública constituye un medio del gobierno para ejercer su mandato, convirtiéndose en la parte activa del mismo.

En la llamada Ciencia de la Administración prevalece un doble enfoque: por un lado, el de la administración pública como un conjunto de fenómenos gubernamentales; por otro, el enfoque de la administración pública en cuanto a disciplina que se encarga del estudio de dichos fenómenos. No obstante, sobre la referida Ciencia de la Administración, conviene agregar la observación siguiente:

Es el desarrollo más reciente en el campo de las Ciencias Sociales; más precisamente, el campo de estudio más

reciente de la Ciencia Política. Sin embargo, por factores resumibles en su juventud, no ha consolidado su definición como objeto de conocimiento. (Guerrero, 1981, p.35).

1.1.1. Ciencia Administrativa o Ciencia de la Administración.

Tal como hoy se concibe, la Ciencia de la Administración Pública surge en Europa, en cierto modo como especie de oposición a los estudios estadounidenses que propugnaban con cierto dogmatismo la eficiencia administrativa. Según Guerrero (1981), *“la teoría de la administración pública está por elaborarse. Tal es la razón por la cual, alternativamente, es preferible hacer referencia al estudio de la administración”*. (p. 36).

La mayoría de los estudiosos de la administración pública han coincidido en afirmar que es una organización específica, extensiva, fragmentada, compleja y diversa. Esto ha permitido establecer un objeto de estudio definido, permitiendo igualmente que otras disciplinas se ocupen en responder otros problemas sobre la misma materia en estudio. A tal respecto, cabe añadir:

En el origen de la ciencia administrativa encontramos dos clases de investigaciones diferentes por su objeto. Una primera corriente, aparecida muy pronto en Europa, se apoya en la administración pública, que constituye un campo de investigación relativamente bien delimitado. Una segunda corriente, cuyo surgimiento es mucho más reciente, agrupa las investigaciones emprendidas en derredor del tema de la organización, objeto de apariencia multiforme y que trasciende las fronteras de la administración estatal, para

englobar todo lo que se vincula con la gestión de negocios públicos o privados: aquí se trata más aún de administración. (Chevallier, 1983, pp. 11-12).

Vale observar que es notoria la diversidad de enfoques sobre esta disciplina, lo cual confirma una gama de diferentes puntos de vista. Se hace referencia a esta diversidad por la polémica generada en el medio de la materia administrativa, pues la falta de un objeto definido repercute en el desarrollo de la misma disciplina lo que además, genera otros problemas en la concepción de la administración pública; como bien apunta un especialista en la materia:

El fracaso de los intentos anteriores hizo que cobrase relieve la polémica abierta, al mismo tiempo que se realizaban dichos intentos, sobre sí debía hablarse de una ciencia Administrativa o de unas ciencias administrativas. Esta polémica traduce en definitiva las posiciones de quienes eran partidarios de un estudio interdisciplinario tomando como hecho central las Administraciones Públicas y estudiándolas desde diversos métodos, o un planteamiento pluridisciplinario que se hubiera debido limitar a examinar la temática propia de las Administraciones Públicas sucesivamente desde los métodos de cada una de las Ciencias Sociales y sin salir de las coordenadas de conocimiento de cada una de ellas. (Baena de Alcazar, 1996, p. 44).

Ahora bien, esta discusión que condujo a una polémica que trascendió más allá del objeto, condujo también a establecer las limitaciones de dicha disciplina. En algunos países como Bélgica y Francia –donde, ciertamente,

se plantea por primera vez la disciplina administrativa con carácter científico—usan el término Ciencia Administrativa. Por otra parte, los estudiosos de Italia y España usan preferiblemente Ciencia de la Administración, identificación que tiene su origen en la traducción alemana de la misma denominación. No obstante, debe advertirse que existe una tradición administrativa tanto en Italia como en Alemania, de manera análoga a la de Francia. Esta polémica sobre la denominación —cuyo origen se suele ubicar en la década de los sesenta— fue superada finalmente, al igual que la ya referida dicotomía política—administración. Cabe recordar que el estudioso alemán Von Stein empleó el término *Verwaltungslehre*, el cual, traducido al español, significa doctrina o teoría de la administración. Una observación importante sobre el particular es la siguiente:

Aunque siempre es discutible la importancia de estas cuestiones terminológicas, entiendo que la terminología de Ciencia de la Administración es preferible a la de Ciencia Administrativa empleada por la doctrina. En rigor esta última podría referirse también a las organizaciones privadas. (Baena de Alcazar, 1996, p. 44).

En el caso de Venezuela, donde Ciencia Administrativa es sinónimo de Ciencia Empresarial, la preocupación no es por una mera cuestión terminológica, más bien se trata de aclarar lo relacionado con el conocimiento científico. Los estudiosos y analistas de la acción gubernamental, quienes se desempeñaron durante muchos años como profesionales de una disciplina llamada Administración Pública, han sido impactados en las últimas décadas por nuevas denominaciones en donde no siempre están clarificadas lo relativos a políticas públicas, gestión pública y (más recientemente) gerencia pública.

Hoy por hoy, para los estudiosos y especialistas en Administración Pública no hay mayor preocupación por la denominación de dicha disciplina; es decir, puede ser Ciencia Administrativa, Ciencia de la Administración, Políticas Públicas, Gestión Pública, Gerencia Pública o New Public Administration. En todo caso, la verdadera preocupación está concentrada en la necesidad de una serie de cambios y transformaciones teóricas con la intención de mejorar la prestación de servicios públicos. Hay que modernizar la administración pública y aceptar las nuevas exigencias que son propias de las sociedades contemporáneas. Como señala Viloría Mendieta (1997), es realmente una necesidad “*la modernización de la Administración como instrumento al servicio de la democracia*”.(p. 24)

1.1.2. Relación entre lo administrativo y lo público.

La palabra administración viene del latín *administratio*, cuyo significado comprende la acción de administrar. A su vez, el término administrar está compuesto por el prefijo *ad* y el verbo transitivo *ministrar* que significa servir (un oficio o ministerio), lo cual tiene el sentido implícito de una actividad cooperativa y, por ende, el propósito de servir.

La definición de administración implica justamente lo mismo que su etimología, pues expresa ambos sentidos de cooperación y de servicio para el logro de los objetivos respectivos. (Jiménez Castro, 1995, p.25). Esta definición sin embargo no es del todo precisa, pues resulta en cierto modo amplia en cuanto al propósito de la actividad administrativa.

En realidad, hay diversas maneras de definir la administración, al igual como sucede con otras nociones del conocimiento científico. A tal respecto, Dwight (1979) expresa categóricamente que la totalidad de los seres humanos deberían estudiar administración, porque todo lo que se hace

diariamente forma parte del quehacer cultural y, por lo tanto, debe haber una cultura administrativa.

No hay la menor duda de que la administración es una disciplina social, fundamentada en una serie de principios teóricos que se aplican de manera práctica. Cuando se hace referencia a una disciplina social es por una sencilla razón: el ser humano constituye un marco de referencia para la administración y, por consiguiente, representa un fin en la práctica administrativa. La aplicación de la administración sólo se concibe para el servicio del hombre, tal y como a continuación se expresa:

Puede sintetizarse entonces que la administración es uno de los medios más importantes de que dispone el ser humano para poder satisfacer sus múltiples necesidades, dadas la dinámica y características de la época y las necesidades de labor conjunta que distinguen a la humanidad. (Jiménez Castro, 1995, p.26).

Por lo general, la administración se considera un arte. Pero, cuando se le considera como disciplina de carácter científico, debe ser enfocada desde otra perspectiva. En este sentido, conviene añadir la reflexión siguiente:

Quienes le niegan su carácter científico argumentan que la administración, por su propia naturaleza humana cambiante, no puede reducirse a leyes de validez universal, puesto que cada situación administrativa es única, dado el elemento dinámico que le caracteriza. Se agrega además que los factores que inciden en ella están condicionados a tal variedad de complejidades cuantitativas y cualitativas, que práctica y teóricamente los hechos no se repiten y por lo

tanto son únicos y en lugar de principios lo que ofrecen son preceptos. Dichos preceptos, se dice, han sido desarrollados por los estudiosos pero generalmente no son aceptados o son desconocidos por la gran mayoría de los administradores prácticos, quienes consideran que sólo la experiencia puede guiarlo y darles las verdaderas soluciones. (Jiménez Castro, 1995, p.28).

Como se ha señalado con anterioridad, definir de manera unívoca a la administración resulta en verdad una tarea difícil. La administración es una actividad compleja y plural. Un concepto más o menos uniforme implicaría entenderla como un conjunto de conocimientos especializados que son producto de la investigación, lo cual permite cierta y determinada confiabilidad en los resultados. Se puede clasificar a la administración en función de lo público y lo privado; así mismo, lo público clasificarlo a la vez con relación a las actividades administrativa y pública. De hecho, para Jiménez Castro (1995), *“la administración pública y privada son ramas especializadas de la misma ciencia administrativa”*. (p.33).

Vale observar, sin embargo, que la realidad es otra con respecto a la clasificación de las actividades administrativas. Pues, la administración privada se suele vincular a las ciencias empresariales, mientras que la pública se identifica con la Ciencia de la Administración. Esta última corresponde a una disciplina en plena gestación, la cual se asocia generalmente a la Ciencia Política.

Hay diferencias significativas entre la administración pública y la privada. La primera está relacionada con la acción pública y la prestación de servicio; es decir, su objetivo principal es prestar servicio a la población. En

cambio la segunda se refiere concretamente al mercado y, por consiguiente, su objetivo básico es el lucro. Aunado a esto, la administración tiene su especificidad respecto a las privadas de acuerdo con la reflexión siguiente:

La Administración Pública es una organización, como lo son las empresas privadas y otras organizaciones existentes en la sociedad de nuestro tiempo, pero trata de una organización fuertemente cualificada por la titularidad formal del poder con las numerosas consecuencias que esto conlleva en el contexto de la sociedad de nuestro tiempo. De este modo la relación entre Administración Pública y organizaciones en general responde a las que existen entre la especie y el género. No se puede negar la aplicación a las Administraciones Públicas de conocimientos y principios válidos para todas las organizaciones, pero la cualificación deriva de la titularidad del poder y el aseguramiento del sistema de dominación dota a aquella administración de una entidad formidable respecto a las demás organizaciones que justifica sobradamente un tratamiento separado. (Baena de Alcazar, 1996, p.33).

Esta concepción de carácter politológico no se puede decir que es compartida por el común de los estudiosos de la materia administrativa. Obviamente, el estudio sobre los sistemas administrativos estatales implica la solución previa de ciertos equívocos en cuanto a términos y conceptos que son inherentes al objeto de estudio. Dos problemas por lo menos deben ser analizados. El primero corresponde a la legitimidad o su carencia con respecto a la diferencia entre lo público y lo privado; y, sobre la base de tal

perspectiva, a la legitimidad o su carencia en función de los sistemas administrativos estatales, pero independiente de los sistemas privados.

Los partidarios de estas diferencias reservan el uso del término "*burocracia*" sólo para las organizaciones públicas. Además, para ellos, lo que distingue realmente a las agencias públicas de las empresas privadas es el ambiente en donde unas y otras funcionan, esto es: el mercado en el caso de las empresas privadas, y un sistema político institucional normalizado por un ordenamiento jurídico en el caso de las llamadas agencias públicas

Para otros estudiosos, las semejanzas entre la administración pública y la privada se establecen sobre la base de una severa crítica de la primera posición, insistiendo por un lado en minimizar las diferencias y, por otro, en resaltar las coincidencias. No obstante, esta posición corre el riesgo de que lo público sea absorbido por lo privado, olvidando que hay muchas cosas en las organizaciones públicas que no son aplicables al mercado.

Lo más útil sería comprender que debe haber una convergencia de ambas administraciones, porque implicaría una cooperación entre lo público y lo privado. Es decir, lo público puede fortalecerse con la experiencia de lo privado en cuanto a eficiencia y eficacia, y lo privado necesitaría de lo público para poder operar.

Entendiéndose lo público como aquello perteneciente a un pueblo, o un conjunto de personas que recurren a un lugar con alguna finalidad, se puede decir que la administración pública en cuanto a conjunto de organismos no tiene la potestad de escoger ni el lugar ni el ámbito para sus actuaciones, sino que están establecidas por la norma, es decir, la ley que hacen los representantes de los mismos ciudadanos.

El arte de administrar lo público, que son los intereses colectivos, implica que los organismos públicos sean mucho más complejos y, por consiguiente, estén más expuestos a las presiones de carácter político. Esto determina que el carácter electoral de la administración pública tenga objetivos pocos claros, difíciles de evaluar en cuanto a su rendimiento, incidiendo en la calidad de los servicios.

La falta de un criterio de equidad que debía predominar en las organizaciones públicas, sumado al tipo y la calidad de los recursos humanos que debería laborar en tales organizaciones, permite corroborar que la administración pública está alejada cada día más de lo conocido como la eficiencia y la eficacia. En este sentido, resulta pertinente añadir a continuación un comentario de mucho peso porque analiza en forma crítica la situación reinante en la administración pública.

El tamaño y la complejidad de las estructuras y procedimientos de la maquinaria pública y la diversidad de las actividades que la componen que dificultan la toma de decisiones y la coordinación entre sus diferentes partes, la participación múltiple de personas y grupos y el alto grado de interrelación e interdependencia que existe entre diversos factores que componen ese sector público. Existe también un mando múltiple ejercido por diferentes personas y grupos que toman liderazgo y que actúan a través de funciones directas o indirectas en las decisiones legislativas y ejecutivas. Las presiones de grupos son de mayor magnitud y variedad en el sector público que en el privado. Hay variaciones fundamentales también entre ambas administraciones en sus incentivos o motivaciones, que en

el caso del sector público son carentes de ambiciones lucrativas, y también en las formas de medición que se tienen a falta de ganancia. (Jiménez Castro, 1995, p.34).

1.2. Características

Tal como hoy día se concibe, las administraciones públicas constituyen un elemento del Estado, manteniéndose una interdependencia entre lo político y lo administrativo que determina el carácter político por naturaleza del quehacer administrativo. Por consiguiente, las características de la administración están establecidas sobre la base de su propia naturaleza. Entre tales características se pueden destacar: lo específico, lo extensivo, lo fragmentario y lo comparativo, las cuales fundamentan a la misma definición de la noción administrativa.

1.2.1. Carácter específico

El estudio de la administración pública comprende el análisis de las estructuras institucionales cuyo quehacer es la prestación de servicios públicos. Tales estructuras corresponden a un conjunto de órganos integrados por autoridades y otros funcionarios, quienes desempeñan unas funciones de acuerdo con una normativa, lo cual implica el hecho de unas convenciones establecidas que regulan la prestación de servicios públicos.

Cada institución administrativa tiene por regla general un carácter específico con respecto a las demás instituciones. Además, como es una organización relacionada con los poderes del Estado, la administración pública tiene un carácter específico frente a este.

En la actualidad, la discusión sobre la especificidad de la administración pública está centrada en la delimitación de las funciones de la misma ante las organizaciones privadas. A tal efecto, se puede añadir la opinión siguiente:

El tema de la semejanza y de las diferencias entre las organizaciones públicas y las organizaciones privadas aparece normalmente bajo la forma de las relaciones entre los sistemas administrativos estatales y empresas económicas. Tres distintas posiciones se disputan el campo de análisis. Para la primera las diferencias existentes entre los dos tipos de organizaciones son desde hace mucho tiempo más importantes que las semejanzas; para la segunda, al contrario, las semejanzas cuentan más que las diferencias. Para la tercera posición, por último, existe una tendencia objetiva a la convergencia entre organizaciones públicas y empresas privadas. (Pasquino, 1996, p.365).

Se podría decir que, de acuerdo con ciertos aspectos importantes percibidos a simple vista, las administraciones públicas son organizaciones complejas con una serie de funciones universales e intereses plurales. Obviamente, las administraciones públicas no escogen el ámbito para sus actuaciones, sino que dicho ámbito aparece ya establecido en un estatuto o reglamento. De modo diferente, las organizaciones privadas tienen fijado un ámbito de acuerdo con sus conveniencias y donde esté prevista la posibilidad de un beneficio económico; es decir, la empresa privada por lo general tiene planteado como principal objetivo el lucro por los servicios prestados, mientras que las públicas tan solo buscan la prestación de servicios.

La gestión administrativa en el sector público está sujeta a presiones políticas por el carácter electoral siempre presente, lo cual dificulta la eficiencia en la prestación de servicios sobre la base de una planificación estratégica. Además, la determinación de objetivos es mucho más ambigua y confusa, lo que incide en una mayor eficiencia y eficacia en dicha gestión pública; por el contrario, en el sector privado se logra generalmente una gestión de mayor eficiencia y eficacia porque el control interno es permanente y la evaluación del rendimiento es igualmente constante.

Todas las organizaciones administrativas están relacionadas con el ejercicio del poder público, y esta relación específica permite satisfacer las necesidades de toda la sociedad, sin establecer diferencias entre los grupos sociales. Por consiguiente, las personas que laboran en el sector público aseguran la articulación entre los servicios y el poder político, diferenciándose de aquellas otras personas que trabajan en organizaciones privadas en cuanto a las relaciones con respecto al referido poder. En el sector público prevalece la autoridad, la jerarquía y los intereses colectivos; mientras que en el privado lo más importante es el mercado, la competencia y los intereses individuales.

1.2.2. Carácter extensivo

Como consecuencia de la consolidación del Estado moderno de carácter republicano se hace necesario e indispensable la organización de las empresas e instituciones con el fin de atender nuevas necesidades en el ámbito de la administración pública. De modo muy evidente, aumenta la demanda de los servicios públicos y, por ende, el ámbito de tales servicios; debido a ello el Estado debe asumir nuevas funciones sociales en razón de la administración y prestación de servicios para los ciudadanos.

La extensión en las administraciones públicas se puede concebir de dos maneras: por un lado, en lo estructural que corresponde a la ampliación de funciones y, por otro, en lo estratégico que implica los objetivos de la actividad administrativa.

Hoy día, las administraciones públicas se caracterizan por tener un cúmulo de funciones estructurales. La máxima extensión tuvo lugar con el apogeo del Estado de bienestar que la convierte en una organización de gran magnitud, lo cual no es comparable con las demás organizaciones del mismo Estado. En la administración pública laboran millones de personas que desempeñan diversas actividades en diferentes dependencias, esto es: desde una oficina presidencial hasta una modesta agencia en cualquier poblado. En la misma medida que se multiplican las actividades del Estado moderno, se incrementa de igual manera la prestación de servicios de la administración pública, y, a su vez, este incremento se refleja en el desarrollo social que supone (en principio) un mejoramiento de la calidad de vida.

1.2.3. Carácter fragmentado

Las administraciones públicas no están ajustadas a un modelo único y universal. Existen diferentes tipos de administraciones, y cada Estado puede tener una configuración distinta en lo concerniente a las funciones y con relación a las circunstancias de cada país.

En todo caso, se diría que hay una pluralidad de niveles administrativos. La fragmentación administrativa es resultado de la variedad de funciones que se establecen por medio de los objetivos. Esto implica un sistema organizativo complejo y plural con respecto al Estado, donde no existe una sola organización sino varios niveles administrativos, a saber: la administración central, la administración regional y la administración

municipal. Sobre el particular, resulta pertinente agregar el comentario autorizado siguiente:

No pueden considerarse de modo unitario, fenómeno que ha sido tenido en cuenta desde diversas perspectivas doctrinales. De la misma multiplicidad de fines ya se deduce esta fragmentación, pues desde luego no es exactamente la misma organización, o mejor dicho, no es una organización del mismo tipo la que mantiene los cuadros de poder ligados a la soberanía, que los que prestan servicios y producen bienes, lo que se traduce en una gran diversidad de los grupos humanos que dominan cada uno de los ámbitos respectivos (...) no hay una sola organización pública sino una pluralidad de organizaciones y administraciones públicas, por lo que cuando se habla de administración pública en general se está empleando una licencia de lenguaje. (Baena de Alcazar, 1996, p.38).

1.2.4. Carácter comparativo

Las administraciones públicas contemporáneas se caracterizan por una interrelación con lo político, generando la necesidad de comparar en la actualidad los diversos sistemas administrativos. Sin embargo, a pesar de la especificidad y la pluralidad de las mismas, se debe tomar en cuenta la realidad de cada país. En este sentido, valga añadir la observación siguiente:

Para ello van a destacarse los rasgos generales comunes a la administración de los diversos países, examinando

después los sistemas administrativos de mayor importancia en la realidad actual. (Baena de Alcazar, 1996, p.109).

Las administraciones del presente tienen una serie de atributos comunes que permiten inferir un resultado de contenido diverso. La necesidad de la comparación se debe en parte al aumento de las demandas sociales, ocasionando que el Estado asuma una posición de intervención en los asuntos económicos y sociales.

Las demandas son universales, por eso existen rasgos comunes en las administraciones públicas cuyos resultados son de carácter general. Con tal observación se desea expresar que las administraciones públicas no tienen un modelo único ni menos puro. Las transformaciones suceden en la medida del aumento de las necesidades del hombre, aunque existen algunas coincidencias en las funciones administrativas. Como bien observa un especialista en la materia:

Ella es explicable porque en todas partes ha tenido lugar un aumento extraordinario de las demandas sociales planteadas al Estado y en consecuencia de la intervención del mismo en la vida económica y social. Pero si ello explica la existencia de unos rasgos comunes y permite una generalización, por otra parte lógicamente las administraciones públicas presentan una gran diversidad al encontrarse por su organización y sus características específicas en función de los sistemas políticos, así como de la estructura territorial de los Estados. (Baena de Alcazar, 1996, p. 109)

Para la década de los años veinte del siglo pasado, las administraciones públicas estuvieron bajo el influjo de una serie de cambios vertiginosos y profundos. El Estado gendarme, ocupado sólo de los asuntos de seguridad pública y soberanía, claudica ante el desarrollo del Estado social y democrático. Aún, después de la Segunda Guerra Mundial, se acelera el desarrollo de esta nueva forma de Estado hasta más o menos los finales de la década del setenta. A tal respecto, conviene ampliar con la opinión siguiente:

El factor clave de esta transformación viene constituido por el paso del Estado monoclasa al Estado pluriclasa, con todo lo que ello implica de necesidad de satisfacer las demandas que plantea al Estado en el terreno económico y social la totalidad de la población y no ya sólo las clases privilegiadas (...) Este hecho general tiene lugar en todos los países, pero inmediatamente hay que referirse a la diversificación según los sistemas políticos y a las fórmulas en que éstos se encarnan respecto a la concepción del Estado. (Baena de Alcazar, 1996, p. 109).

Desde los años cincuenta del citado siglo, la literatura sobre política comparada se ha incrementado de manera notoria. Anteriormente, el estudio comparado sólo comprendía de manera general a los sistemas políticos, mientras que actualmente el método comparativo está cumpliendo una función de primer orden en el conjunto de las Ciencias Sociales. Esto no quiere decir que los enfoques comparativos sobre la administración pública resulten del todo acertados.

En la década de los noventa, como resultado de la crisis del llamado Estado de bienestar, se inician una serie de cambios en materia administrativa a escala mundial. El reformismo gubernamental estaba a la orden del día, incluyendo ciertas y determinadas reivindicaciones gubernamentales, planteándose una especie de “reinvención” del gobierno por medio del logro de la eficiencia, la eficacia y la descentralización, con objeto de que el gobierno dejara a un lado aquella posición poco funcional ante la sociedad civil.

Estos cambios ocurrían en forma distinta pero simultánea en varios países. La discusión ya no estaba centrada en la relación de dependencia y subdesarrollo, o democracia y dictadura, o reforma económica y estabilización, sino que está dirigida directamente a la gestión gubernamental: En esta dirección es cuando el método comparativo puede ayudar a impulsar los cambios referidos, tal y como se plantea en la opinión indicada a continuación:

Existe una tensión permanente que define el objeto y la finalidad del método comparativo, ya que éste se debate entre proporcionar respuestas universalistas y globales o simplemente contentarse con resaltar las diferencias de los comportamientos singulares de individuos e instituciones sociales; el énfasis excesivo en las diferencias ha dado lugar al análisis de esas experiencias inclasificables que constituyen los llamados estudios de caso. (Heady, 2000, p. 8)

El proceso de democratización que se inicia en la década de los años ochenta, aunado al de la globalización y la revolución de las comunicaciones,

ha conducido a un mundo mucho más abierto que, inclusive, impulsa la creación de los llamados Estados transnacionales. Además, la internacionalización y la descentralización del Estado es una realidad en el presente. Se están desarrollando perspectivas que permiten distinguir, agrupar y seleccionar las diferentes circunstancias explícitas de la propia realidad mundial.

Con la misma intensidad de la democratización y la apertura económica de los países subdesarrollados, las administraciones públicas están llevando a cabo una serie de cambios y transformaciones profundas en los países desarrollados; es decir, se están modernizando para mejorar la prestación de servicios públicos. En estos países se está tratando de establecer un nuevo paradigma de gestión pública, implícitamente se está hablando hoy en día de la reinención del gobierno, como puede constatarse en el párrafo siguiente:

Una nueva forma de pensar sobre la acción de gobernar y sobre cómo ha de materializarse ésta. El denominado paradigma burocrático parece estar llegando a la fase final de su existencia, aún cuando los rasgos nítidos del nuevo paradigma no parecen surgir con plena capacidad para dibujar un nuevo mapa cognitivo que auxilie en la percepción coherente y sistemática de la realidad cambiante a la que cotidianamente se hace frente. (Viloria Mendieta, 1997, p. 16).

El citado autor afirma que en los países desarrollados se están dando unas transformaciones muy similares con relación a la materia de gestión pública, esto es: reducción del déficit fiscal, privatización, desregulación y,

sobre todo, búsqueda de calidad en la prestación de servicios públicos. Podría añadirse que es una realidad común en muchos países.

Esto demuestra que las nuevas administraciones públicas están dejando de ser fenómenos aislados y enmarcados dentro de una realidad netamente nacional. Prácticamente, son transformaciones ya comunes que afectan sin duda al Estado. Las políticas de bienestar social, la descentralización del sistema político administrativo, la integración de diferentes naciones y el análisis de las políticas públicas, son algunas de las materias que ocupan actualmente la atención de los gobiernos. De hecho, conviene conocer la experiencia de otros gobiernos con objeto de adelantar posibles respuestas a los problemas prioritarios de tales materias.

No obstante, como resultado de un breve balance, se puede decir que unos gobiernos han sido más eficaces que otros, y por ello es necesario compararlos. Más aún, cuando las administraciones públicas no sólo tienen la particularidad de haber adquirido hoy día una importancia mayor en la esfera de la toma de decisiones políticas, sino también por estar bajo el influjo del fenómeno de la globalización, lo cual incide en el propio concepto de Estado–nación que es sustituido por el de Estado–transnacional.

La globalización experimentada en casi todo el mundo hace que el análisis comparativo adquiera importancia, razón por la cual las administraciones públicas no escapan de esa realidad. Los nuevos enfoques en la Ciencia de la Administración parten de propuestas sobre el desempeño administrativo que trascienden las fronteras nacionales. Por ello, en la actualidad, se reconocen y aceptan los enfoques comparativos en la concepción de la ya referida Ciencia de la Administración.

1.3. Diversos enfoques

La complejidad y diversidad que caracterizan a las administraciones públicas se deben a la intención de buscar soluciones a los diferentes problemas que resultan de la prestación de servicios. En opinión de un autor especializado en la materia:

Históricamente, la administración pública fue surgiendo en las naciones–Estados a través de un proceso de secularización y de generación de lealtad a la corona y a la nación–Estado. Con la consolidación del Estado liberal, el valor máximo en torno al cual las administraciones funcionarían fue el de rendición de cuentas frente a los representantes del pueblo y frente a la nación, sin que ello niegue la preocupación por conseguir resultados dentro de su limitada área de competencia. (Viloria Mendieta, 1997, p. 26)

Lo que representa en verdad la administración pública son los intereses colectivos, y es por ello que no ha sido fácil la concepción de un objeto definido de dicha disciplina. En el plano tanto teórico como práctico, unificar criterios en torno a una disciplina no es sencillo; de allí que, por su complejidad, se necesita la concurrencia y colaboración de varios enfoques.

Podría decirse que los caracteres de lo específico, lo extensivo, lo fragmentario y lo comparativo determinan en parte la interdisciplinariedad de la Ciencia de la Administración. Reconociendo su carácter específico como organización oficial, la administración pública sin embargo trata de explicar y dar respuestas a distintos problemas pero sin dejar a un lado los aportes de las distintas ciencias sociales. Baena de Alcazar (1996) asegura al respecto:

Pero la nota de la especificidad se enriquece teniendo en cuenta las demás consideradas. Así la contingencia de las administraciones públicas impone tener en cuenta aportaciones tomadas de la sociología y de la economía que no pueden ignorarse a la vista de los fines múltiples de las organizaciones públicas actuales. Por otra parte la interdependencia de la política y de la administración lleva consigo que sea de la máxima importancia utilizar en nuestra materia las perspectivas propias de la ciencia política, así como resulta indispensable también tener en cuenta el Derecho Público, no tanto porque estudie las relaciones jurídicas planteadas porque la norma jurídica contiene en sí misma el mandato político y es por tanto la vía formal de expresión del poder. (p. 47).

Las aportaciones científicas de otras disciplinas en función del estudio de la administración pública tienen un objeto de estudio establecido, es decir, el propósito de estudio está dirigido en razón a un hecho central. Es por ello que Baena de Alcazar (1996) opina que la Ciencia de la Administración tiene un carácter interdisciplinario, pues se nutre del aporte de otros enfoques.

No obstante, esta administración bajo el influjo de la actividad politizada no sólo es la receptora de las demandas ciudadanas, sino la encargada de dar respuestas a las presiones sociales, que, por regla general, están justificadas por acciones de derecho. Por la falta de presupuesto, en el caso del Estado benefactor, se presenta un colapso, lo que trae como consecuencia un proceso de deslegitimación en cadena del mismo Estado, el gobierno y la administración pública. El Estado deja de ser un ente todopoderoso frente a la sociedad civil, y esta comienza a exigir

mayor responsabilidad en el manejo de la cosa pública. En este sentido, cabe referir a la opinión siguiente:

Se abre el camino a la ineludible cooperación entre administración y sociedad civil y a la gestión de los balances entre los diferentes intereses en conflicto (...) es interesante observar como cada uno de los valores definidos incorpora un sesgo disciplinar, así, la rendición de cuentas está vinculada especialmente al Derecho Público, la eficacia a la teoría de la organización, la eficiencia a la economía y la responsabilidad a la Ciencia Política, por ello, la disciplina aplicada Administración Pública encuentra su sentido y peculiaridad en la capacidad de aglutinar en un único análisis las diferentes perspectivas, labor que las demás disciplinas no pueden realizar. (Viloria Mendieta, 1997, p.28).

1.3.1. Enfoque organizativo

La importancia de la administración pública está en proporción directa a su condición de ser útil como organización que presta servicios a la sociedad. Este enfoque de la administración como organización se debe en parte a los aportes de la llamada Ciencia de la Organización. A este respecto, se añade la opinión siguiente:

Los precursores de una ciencia administrativa centrada sobre los problemas de organización se encuentran también entre los responsables de la gestión de las empresas o, más

raramente, del Estado (...) En Francia, Henry Chardon se funda en su experiencia de administrador para criticar el ordenamiento de las estructuras administrativas y proponer las reformas que le parecen adecuadas para mejorar la calidad de la acción administrativa. Fayol, por su parte, en su carácter de ingeniero e industrial, se preocupa en primer lugar de la gestión de las empresas, cuyos métodos quiere racionalizar y cuya eficiencia quiere aumentar, y se ocupa más particularmente en definir y perfeccionar la "Función Administrativa", hecha de previsión, de organización, de mando, de coordinación y de control; a título tal, él ejercerá una influencia directa sobre los teóricos norteamericanos del management. (Chevallier, 1983, p.18).

El enfoque sobre la organización se desarrolló primeramente en Norteamérica, aventajando a los teóricos de la organización del continente europeo. Particularmente, en los Estados Unidos, tomó más fuerza por la estrecha interrelación entre las organizaciones públicas y privadas, lográndose un acuerdo a través de la propia teoría de la organización.

Los teóricos norteamericanos de la organización observaron en la disciplina administrativa un medio de aplicación de su teoría en el sector público, pues para ellos no hay diferencia alguna entre las distintas organizaciones y, por lo tanto, no conviene hablar de varias Ciencias de la Administración. El pensamiento de Fayol sirvió de inspiración a teóricos como Gulick y Urwick, quienes posteriormente enunciaron algunos preceptos sobre la organización con alcance mundial.

El principio científico de la administración de empresa propuesto por Taylor fue también determinante para consolidar la teoría de la organización.

Lo que persigue esta propuesta es el incremento de la rentabilidad, siendo la eficacia administrativa de la organización lo que fundamenta su propia filosofía. Otro aporte importante fue el de la llamada escuela de las relaciones humanas, donde el enfoque de la sociología de las organizaciones –tomando en cuenta los aportes teóricos de Max Weber– plantea un mayor interés por el funcionamiento ideal de la burocracia y los aportes empíricos sobre la organización. Una opinión interesante sobre este particular es la que se apunta a continuación.

La teoría de las organizaciones pretende ser a la vez pluridisciplinaria –al agrupar los trabajos de psicólogos, sociólogos, politólogos, economistas, practicantes de la gerencia– y sintética –al acordar igual atención a los aspectos formales e informales, racionales y afectivos, técnicos y comportamentales del funcionamiento de las organizaciones–, (...) su campo de investigación es virtualmente ilimitado, ya que no solamente la empresa sino también las administraciones, las prisiones, los hospitales, las iglesias o los partidos políticos pueden ser objetivos en esta óptica. (Chevallier, 1983, pp. 20-21)

1.3.2. Enfoque jurídico

El enfoque jurídico se hace presente en la teoría de la Ciencia de la Administración hacia la época de la Revolución Francesa. No obstante, el monopolio de los estudios jurídicos en dicha teoría resulta evidente después del año de 1789. Como producto de la influencia de la tradición francesa, se intenta definir el objeto de estudio de la Ciencia de la Administración por medio de los postulados del Derecho Público.

Para aquel entonces, la administración pública era la encargada de ejecutar la ley, razón por la cual se deducía que el Derecho Administrativo debía garantizar la regulación de las actividades administrativas. La eficacia administrativa se relegaba a un segundo plano, porque lo más importante era la rendición de cuenta, de allí que la gestión pública estaba subordinada al control jurídico. El Derecho Administrativo le otorgaba el carácter de legalidad a la administración pública, o la apariencia de un estado de derecho. En pocas palabras, la administración debía ser la garantía para el cumplimiento de la ley. Sobre este particular, cabe remitir a la opinión siguiente:

Esta ciencia administrativa, que prolonga el Derecho Administrativo, como la descripción de las instituciones políticas prolonga al Derecho Constitucional, refleja las preocupaciones de juristas empeñados en rebasar el punto de vista estrechamente jurídico, en el cual el estudio de la Administración Pública se ha encontrado mucho tiempo encerrado, con el fin de llegar a un conocimiento más concreto y más realista de las instituciones. (Chevallier, 1983, p.23).

En el enfoque jurídico se comprende desde la instauración del llamado Estado-nación hasta la consolidación del Estado-social. De modo específico, la administración pública es analizada por el enfoque jurídico de una manera frontal, lo que establece una limitación en su desarrollo. Según Bañón (1997), *“la peculiaridad del enfoque es la que se convierte en insuficiente para el conocimiento de la administración la aproximación del Derecho Público. El enfoque es prescriptivo, resalta la norma y el deber ser de la administración”* (p.19).

La administración pública es en esencia una organización compleja donde se hace presente una constelación de intereses que van más allá de su estructura formal. En otras palabras, el deber ser de lo administrativo se está dejando a un lado, privando hoy día el planteamiento del ser, es decir, tal como sucede con el hecho administrativo, que ha resultado muchas veces necesario como tendencia empírica. Este tipo de administración se entiende integrada por burócratas que maximizan los presupuestos guiados por sus propios intereses, y se sustituye por una nueva administración más racional en la que se le da mayor importancia a la eficiencia y la eficacia, donde resulta difícil adaptarse a la norma y, sobre todo, a la rendición de cuentas.

1.3.3. Enfoque gestor

En estos tiempos de cambios políticos a escala mundial, inclusive de nuevos paradigmas nacionales donde la sociedad civil está prácticamente a la par con el Estado, el llamado “*managerialismo*” –del inglés; *manager*, cuyo equivalente en español es: gerente o administrador– se ha constituido en el instrumento para llevar a cabo tales variaciones en el orden administrativo. A esto se suma la pérdida de influencia de las ideologías y los partidos políticos dentro de las organizaciones públicas.

El enfoque conocido como gestor se ocupa precisamente del análisis de la gestión administrativa. Como planteamiento teórico, surge de las Ciencias Empresariales, lo cual se corrobora en la disquisición siguiente:

Existe una corriente que, asimilando la administración a la gestión, ambiciona construir una disciplina nueva alrededor de ese objeto específico. Esta disciplina puede revestir diversas formas, pero la mayoría la concibe como una ciencia del manejo, de la organización racional de los

medios materiales humanos con el fin de alcanzar en condiciones óptimas un objetivo determinado. (Chevallier, 1983, p. 24).

Desde la perspectiva de este enfoque –cuyo origen es considerado norteamericano–, la eficiencia administrativa debe ser una especie de atributo de la democracia. A través de la eficiencia se debe modernizar la administración pública, pues eficiencia es sinónimo de modernización. Para evitar una situación disfuncional en la vida democrática se debe modernizar todo el proceso de la administración, a fin de que sea un instrumento al servicio de los ciudadanos.

La nueva administración pública concibe como prioritario y fundamental tanto la eficacia como la eficiencia administrativa. Lo más importante es la calidad de los servicios que se prestan. Hoy día, la administración pública está sometida a un control por parte de la sociedad civil, lo cual garantiza cierta transparencia en el manejo de la cosa pública.

El problema con el que ahora se enfrenta la administración consiste en la acumulación de valores a los que servir, esta acumulación histórica implica que la administración hoy, debe rendir cuentas a las instituciones de la democracia, debe ser eficaz y eficiente, y, last but not least, debe responder políticamente a los diversos actores implicados, en un entorno de sujetos iguales, con intereses contradictorios y aptos para el diálogo. (Viloria Mendieta, 1997, p.28).

El comentario precedente revela la importancia de la gerencia pública, pues una administración eficaz y eficiente garantiza servicios públicos de

calidad. Pero, la única manera de que tal propósito sea una realidad es utilizando en la administración pública –sin complejos ni recelos técnicos– determinados procedimientos de las organizaciones privadas. Sin dejar de reconocer las especificidades propias de las organizaciones tanto públicas como privadas, y sin olvidar la diversificación organizativa que ha alcanzado el sector público en los últimos cincuenta años.

Este último planteamiento permitiría una mejor relación de lo público y lo privado. Aun cuando se debe tener presente que el sector público no sólo está cambiando de modo organizacional, sino también en cuanto a la manera de accionar.

La técnica del “*management*” –es decir, la técnica de dirección y gestión de una empresa–, la cual es considerada como propia de las organizaciones privadas, se ha introducido de manera exitosa en las organizaciones públicas. Esta técnica forma parte de un nuevo enfoque conocido como gestor, que tiene por objeto la noción misma de la gestión. Dicho enfoque surge en los Estados Unidos, pero se ha expandido hacia Europa y Latinoamérica en los últimos tiempos. A tal respecto, en un estudio introductorio, Enrique Cabrera Mendoza sintetiza el enfoque gestor de una forma muy clara en los términos siguientes:

Gestión pública, ¿La Administración Pública de siempre bajo un nuevo disfraz? Los estudiosos, practicantes y observadores de la acción gubernamental, quienes durante muchos años se desempeñaron dentro de un campo profesional y disciplinario llamado Administración Pública, se han visto desbordados en las últimas décadas por un conjunto de nuevas denominaciones entre las que no siempre queda clara la relación: políticas públicas, gestión

pública y más recientemente gerencia pública. ¿Se trata de nuevos aparatos para describir la administración tradicional? ¿Se trata de modas o corrientes pasajeras? Es una forma de confundir o efectivamente de avanzar y aclarar nuestro campo de estudio. (Bozeman, 1998, p.19).

1.3.4. Enfoque politológico

Desde la perspectiva de este enfoque, la Ciencia de la Administración es una disciplina de la Ciencia Política. Así mismo, la administración pública está relacionada con el poder. Esto último se explica porque el poder político necesita de una organización para llevar a cabo determinadas acciones que se traducen en la prestación de servicios. En otras palabras, la administración pública es un elemento del Estado, el cual implica una asociación voluntaria donde se concretan y condensan diferentes relaciones de fuerzas. El Estado como ente es una idea abstracta, por lo tanto la administración pública se encarga en darle cuerpo, forma y presencia.

Para el enfoque politológico, la administración pública es además una organización compleja que se inserta en el sistema político con sus articulaciones específicas. En opinión de muchos politólogos, la Ciencia de la Administración no puede ser considerada todavía como una disciplina científica en el sentido convencional. Al efecto, resulta pertinente remitir al comentario siguiente:

El enfoque político considera la administración como un elemento de los sistemas políticos (...) Por lo demás sería perfectamente posible que la administración fuera estudiada desde sus perspectivas peculiares por la Ciencia Política y la sociología. Pero estas ramas del saber humano

consideran a la Administración Pública hasta ahora como un objeto secundario y han abandonado en la práctica su estudio, aunque existan buenas razones para entender que forma parte de sus respectivos campos. (Baena de Alcazar, 1996, p.43).

En el enfoque politológico se intenta profundizar en el estudio del objeto con relación al sistema político. Prevalece el criterio de que la administración pública por su propia naturaleza tiene una condición política, descartando por completo la tesis *Wilsoniana* de la reconocida dicotomía política– administración.

Los llamados “*public–administrativistas*” –muchos de ellos politólogos– se identifican con la Ciencia de la Administración, pero estableciendo el necesario vínculo con la Ciencia Política, lo cual permite que deje de ser considerada como un tema menor o secundario desde la perspectiva de la politología. Sobre el particular, vale añadir la explicación siguiente:

El estudio y la teoría de la administración son también una teoría de la política. Es decir, la teoría de la administración incorpora conceptos y elementos de teoría política en su proceso de construcción conceptual y, en todo caso, una teoría de la administración es una teoría política. Pero la teoría política asimismo para ser eficaz en su aplicación tiene que incorporar conceptos y elementos de la teoría de la administración. (Bañon,, 1997, p. 17).

Para el enfoque politológico el origen de la Ciencia de la Administración coincide con el de la Ciencia Política, cuando esta última se

interesaba en el establecimiento de la organización administrativa en función del buen gobierno. Es decir, se trataba de la concepción de organizaciones públicas que serían administradas en forma eficaz y honesta, con objeto de servir a un bien común.

Para aquel entonces la Ciencia Política era en cierto modo estática y de corte normativo. Además, tanto en la Ciencia Política como en la Ciencia de la Administración se concebían a las organizaciones públicas como un conjunto de instituciones que tenían una jerarquía y una responsabilidad moral, ética y política. En cuanto a esta apreciación conviene añadir el siguiente comentario:

La visión institucional, normativa, y estructural, está claramente vinculada a la ciencia política, la madre de la Administración Pública (...) La ciencia política desgaja de su cuerpo de conocimiento y formación disciplinar los estudios de las administraciones públicas cuando realiza una tajante distinción entre la política y la administración. Impera así la lógica de la construcción doctrinal del Estado liberal que se fundamenta en una consideración política de la administración, pero siempre como subordinado a la ley, al Estado, en definitiva a la política. Por supuesto, la política queda como objeto de estudio de la ciencia política y la Administración Pública no se sabe la tutela de quien reposa. (Bañon, 1997, pp. 18-19).

En suma, se podría asegurar que la Ciencia de la Administración fue en cierto modo desatendida por la disciplina madre que no es otra sino la Ciencia Política, o, en todo caso, fue considerada como un objeto secundario

y de poca importancia. No obstante, resulta prácticamente imposible negar que, tal como hoy se vislumbran las administraciones públicas, forman parte del campo de estudio de la Ciencia Política. Es indudable que hay un avance últimamente en la Ciencia Política con respecto a la Ciencia de la Administración; en este sentido, Caminal (1996) expresa lo siguiente:

Las especificidades nacionales, estatales o transnacionales de la política y de la ciencia política particularizan los problemas políticos y establecen prioridades científicas distintas, aunque ciertamente no cambian las grandes especialidades que definen la ciencia política. Metodología política, historia de las ideas políticas, teoría política, política interior, política comparada, política internacional, ciencia de la administración y análisis de las políticas públicas constituyen, las partes (con sus respectivas subáreas) de un todo interdependiente que definimos como ciencia política. (p.29).

Desde la perspectiva de la politología, la Ciencia de la Administración está vinculada de modo original y específico con una ciencia madre que es la Ciencia Política. A pesar de la desatención en el pasado, sus metas son de origen político y su peso conceptual es bastante reciente. Esto se debe en primer lugar por la consolidación del objeto de estudio dentro de la Ciencia Política, y, en segundo, por la novedad que hoy día implica la Ciencia de la Administración.

Hoy por hoy, con respecto a cinco décadas atrás, hay una ventaja como es la del reconocimiento por parte de los politólogos de la desatención de que fue objeto la Ciencia Administrativa; por mucho tiempo, lo concerniente a la realidad administrativa se tomó poco en cuenta o resultó

relegada a un segundo plano. La Ciencia Política se enfocaba únicamente en función del poder político, incluyendo su formación, legitimación, estructura y aplicación. Prácticamente, se desconocía que la administración pública está al servicio del poder político, que, de igual modo, era legítima y con una estructura propia.

La administración, al igual que cualquier otra organización, tiene una cuota de participación en el ejercicio del poder, pues, por su propia naturaleza, es una organización política. Se puede añadir que es una organización al servicio del poder y está integrada por grupos con atributos de poder. En cierto sentido, la administración representa una forma de poder dentro del sistema político, es decir, constituye un dominio dentro del Estado. Si se acepta que la administración pública es parte de la acción del gobierno, es posible reconocer que es la acción del poder, o, porque no, el poder real.

1.3.5. Enfoque administrativo

Para los ya referidos "*public-administrativistas*" la Ciencia de la Administración tiene por objeto de estudio a las administraciones públicas que son organizaciones complejas y específicas, integradas por grupos humanos que tienen distintos intereses. La complejidad de las mismas está referida a sus relaciones con el poder y la sociedad; y, por lo tanto, resulta imposible abordar dicho enfoque desde una sola perspectiva. Vilorio Mendieta (1997), lo explica de la siguiente manera:

La rendición de cuentas está vinculada especialmente al Derecho Público, la eficacia a la teoría de la organización, la eficiencia a la economía y la responsabilidad a la ciencia política, por ello, la disciplina aplicada a la Administración Pública encuentra su sentido y peculiaridad en la capacidad

de aglutinar en un único análisis las diferentes perspectivas, labor que las demás disciplinas no pueden realizar. (p. 28).

Este punto de vista cobra fuerza en los últimos tiempos entre los politólogos por la autonomía que ha logrado la disciplina administrativa sobre todo en los Estados Unidos, aunque no resulta así en el caso de Europa. En realidad, no conviene desvincularla de la Ciencia Política, y hasta sería preferible integrarlas en una Ciencia Política y de la Administración.

Se podría decir, de manera casi definitiva, que el fin perseguido por la disciplina llamada Ciencia de la Administración es *“el conocimiento de las Administraciones Públicas desde las más amplias perspectivas, teniendo en cuenta su situación real y sus relaciones con el poder y la sociedad”*. (Baena de Alcazar, 1996, p.28). En este sentido, la realidad del enfoque sobre la administración pública es evidente en cuanto a unas características particulares que una sola disciplina no puede analizar en forma independiente. Se necesita del concurso de otras disciplinas para comprender la realidad administrativa e, inclusive, se necesitan distintos enfoques metodológicos, pues, como expresa Baena de Alcazar, en este enfoque administrativo hay un predominio del objeto sobre el método.

Desde el punto de vista metodológico, no se plantea una mezcla de perspectivas diferentes para lograr la consolidación del enfoque sobre las administraciones públicas. En todo caso, la idea es aceptar que la Ciencia de la Administración tiene el encargo de un análisis mucho más amplio con respecto a la materia de la administración pública, pues, además de definir, debe interpretar cada aspecto de la práctica administrativa.