

2. EVOLUCION DE LOS ESTUDIOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

2.1. Antecedentes históricos

Históricamente, los estudios relacionados con el poder y sus implicaciones se han ocupado sobre todo en confirmar la manera o modo de adquirirlo y su utilidad en la sociedad. Lo más importante resultaba ser el conocimiento de los líderes más destacados, pues la personificación tenía una atención preferente. Las actividades administrativas estaban por el contrario rezagadas en dichos estudios, prácticamente relegadas a un segundo plano. El análisis de estas actividades, al igual que el de las relaciones entre la administración, el gobierno y los demás aspectos de la sociedad, resultaba muy pobre o casi no lo había, pues el interés por el Estado estaba circunscrito más a su fachada que a su situación interna. Como ya se ha dicho con anterioridad, lo tradicional era un enfoque desde la perspectiva del deber ser, y no como realmente es el Estado.

No puede negarse la importancia que reviste el poder y aquellos que lo detentan, pero tampoco puede ser refutada la importancia de la administración pública. Sin embargo, tal perspectiva sobre el poder es en parte comprensible porque históricamente la tendencia predominante resalta los actos espectaculares de la dominación, mientras que la actividad administrativa ha sido de muy poco interés en cuanto al estudio. Aunque, de hecho, los orígenes de la administración están vinculados directamente con los mismos orígenes del Estado. En razón de esto último, cabe referir a la observación siguiente:

La forma desenvuelta de comunidades con un carácter de asociaciones supremas y complejas, a las que hoy designamos justamente con el nombre de Estado, principia con el asentamiento de los hombres en un suelo, es decir, con la vida sedentaria (...) unidos muy íntimamente al cultivo de los cereales. Con la ocupación de las tierras se hace necesario una ordenación de la propiedad, (...) los límites entre bienes comunes y bienes privados; necesitan ya ser señalados. La familia, como asociación económica, experimenta una rica membración anterior. (Jellinek, 1970, p. 200).

El Estado nace como una asociación voluntaria en donde los asociados aceptan someterse a las directrices del mismo. Esa asociación es la encargada de la dirección de los asuntos de la sociedad, entendiéndose que tal dirección implica administración, gestión y rectorado del poder. En este sentido, Jellinek (1970) apunta lo siguiente:

Toda unidad de fines en los hombres necesita la dirección de una voluntad, que ha de cuidar de los fines comunes de la asociación, que ha de ordenar y ha de dirigir la ejecución de sus ordenaciones, es precisamente el poder de la asociación. Por esto, toda asociación, por escasa fuerza interna que posea, tiene un poder peculiar que aparece como una unidad distinta de la de sus miembros. (p. 320).

Los estudios en el pasado sobre las actividades del Estado comprendían por lo general una visión abstracta de la realidad estatal. Se creía que cualquier estudio debía conducir a un conocimiento preciso del Estado. En la literatura sobre el particular hay además algunos ensayos que pretenden una clasificación exacta del sistema estatal. No obstante, la de mayor importancia por su aporte a la teoría del Estado es aquella que señala como divisiones fundamentales del poder a las reconocidas funciones: ejecutivas –gobierno y administración–, legislativas y judiciales.

En cuanto a la función ejecutiva podría decirse que era estudiada en forma abstracta y, de manera particular, lo relacionado con la administración. Este aspecto precisamente no se estudiaba con rigurosidad, y, en una mayoría de casos, el comentario resultaba breve e intrascendente, olvidando lo importante y significativo de la administración como verdadero poder del gobierno, al punto que hoy día (con justa razón) se le considera como “gobierno de acción”. Muchas consideraciones prejuiciadas con relación a la administración han sido en el presente desechadas como consecuencia del progreso en el conocimiento del Estado, prevaleciendo la doctrina más acertada por su condición científica.

Desde los griegos hasta nuestros días, ha predominado una tendencia en favor de los asuntos referentes a las diversas atribuciones del Estado, tales como: la guerra, la paz, la justicia y la legislación. Estas atribuciones son ciertamente competencias del Estado y, como tales, debe ser atendidas en función de los intereses colectivos.

En la teoría moderna del Estado, el interés común en el inicio estaba centrado en la deducción de la naturaleza del Estado a fin de precisar los medios lógicos de su ejercicio y así establecer los fines del organismo estatal. Para aquel entonces, predominaban unas condiciones políticas muy particulares en Europa donde la discusión estaba centrada en el modelo de Estado a seguir, esto es: el absoluto o el democrático.

En el Estado absoluto el poder se confundía con la personalidad del mandatario y sus atributos patrimoniales, prevaleciendo el derecho de los príncipes que se confundía con los derechos supremos de una soberanía monárquica. Había filósofos que creían en este tipo de Estado, pero también había otros que lo rechazaba, lo cual constituía el epicentro de la discusión en aquellos tiempos.

Posteriormente, aparece la doctrina que propugna la división de las funciones del Estado, la cual intentaba delimitar ciertas y determinadas competencias del poder. Se habla entonces de los derechos del Estado en materia de soberanía, territorio, guerra, justicia, entre otras; pero no se indica hasta ese momento que los poderes del Estado deben estar separados. Al aceptarse un único poder quedan relegados los funcionarios de la administración, permitiendo un soberano que no sólo recibirá toda la atención, sino que centralizará en su persona toda la actividad administrativa del Estado. Las autoridades o funcionarios que forman parte de las diferentes

ramas de la administración llamada regia, únicamente tendrán una función meramente formal.

Inspirado en los postulados de la anterior doctrina, el barón de Montesquieu (1689-1755) –Carlos de Secondat– será el primero en considerar las funciones objetivas del Estado. La contribución más resaltante de este pensador con el Estado fue la de concebir tres poderes: el ejecutivo, el legislativo, y el judicial. En los aportes de Montesquieu, así como los de Locke (1632-1704), está presente una clara visión acerca de la naturaleza e importancia de la administración; por cierto, muy desarrollada para la época. Montesquieu incluye dicha naturaleza dentro del dominio de la ejecución de la ley.

Sin embargo, a pesar de ser el motor del gobierno, a la administración pública no se le había dado la importancia que realmente merecía. Para Gladden (1989) la opinión sobre tal particular es la siguiente:

La Administración Pública sirve a muchos campos de actividad y en una diversidad de formas que pueden abordarse desde puntos de vista diferentes. Tomando como contexto la historia universal, la administración pública, a pesar de su ubicuidad, suele no ser considerada como una actividad principal dentro de dicho contexto y, en realidad, por ser esencialmente un factor subordinado o de apoyo en el gobierno. (p.7).

Históricamente, las administraciones públicas son una consecuencia de las llamadas naciones–Estados. En principio, los funcionarios de la administración juraban ser leales al monarca y condicionales a la institución que él representaba.

Tiempo después, entendida como un oficio, la administración es analizada por muchos estudiosos de las Ciencias Sociales, entre los que destacan especialistas del Derecho Público –a través del Derecho Administrativo–, la Ciencia de la Economía y la Ciencia Política. Obviamente, la Ciencia de la Administración es una disciplina derivada por un lado de la Ciencia Política y del Derecho Administrativo, y, por otro, de las Ciencias Empresariales. Esta última disciplina es quizá la única que tiene la cualidad de reunir en un sólo análisis diferentes perspectivas con respecto a las administraciones públicas.

La administración pública debe ser enfocada a través de la Ciencia de la Administración, entendida como una disciplina de referencia. Los orígenes de los estudios de la administración pública implican dos tradiciones disciplinarias. Según Bañon (1997) conviene tener presente lo siguiente:

La visión institucional, normativa y estructural, está claramente vinculada a la Ciencia Política, la madre de la Administración Pública. El padre putativo de la Administración Pública son las Ciencias de Gestión Empresarial, entre ellas el management, que aporta una vocación de pragmatismo terapéutico, nuevas metodologías y, sobre todo, refuerzan la identidad disciplinaria pues permiten el empleo y la importancia de técnicas de gestión al ámbito público. En la tradición emplea continental hay un segundo padre putativo de la administración pública o ciencia de la administración que es el Derecho Público, especialmente el Derecho Administrativo. (p.18).

La evolución de los estudios de la administración pública comprende distintos enfoques y criterios que son producto de la reflexión de diferentes pensadores en distintas sociedades y épocas históricas.

Como se ha señalado anteriormente, la única disciplina que tiene la cualidad de reunir en un solo análisis las diferentes perspectivas de estudio de la administración pública es la Ciencia de la Administración. Es por ello que toda materia administrativa debe ser analizada por medio de la referida Ciencia de la Administración, pues, evidentemente, esta materia constituye su propósito principal de estudio. No debe negarse empero el necesario carácter multidisciplinario de los estudios sobre la administración pública, dejando siempre por sentado su condición política y su especificidad.

Tal y como igualmente ya fue apuntado, los estudios sobre administración pública aparecen con el mismo Estado. Al efecto, Baena de Alcazar (1996) afirma el inicio cuando *“el antiguo régimen comienza a desviarse de las preocupaciones estrictamente dinásticas, cuando por primera vez se plantean problemas de masas, aunque de modo incipiente infinitamente menor que el actual”*. (p.51).

La administración pública, tal como hoy se conoce, es producto sin duda alguna del Estado moderno. Los orígenes se remontan a las primeras organizaciones administrativas que surgieron en la última etapa del feudalismo durante la Edad Media.

2.1.1. Ciencias Camerales y Ciencias de la Policía.

En el siglo XVIII, particularmente en Europa, se hace notorio un interés por los estudios de la cosa pública. En Francia, este interés se pone de manifiesto con la llamada Ciencia de la Policía, aunque el término policía tenía un significado distinto al de la actualidad. Es decir, para aquella época,

policía era un término derivado del vocablo griego politeia –cosa pública–, lo cual explica la concepción de la policía como la cosa pública en general. Al efecto, según opinión de un estudioso de la materia:

La finalidad de la Ciencia de la Policía es conseguir la felicidad del súbdito en cuanto sea conciliable con el interés general. Se trata por tanto de la ciencia de gobernar a los hombres, lo que la acerca a la actual Ciencia Política. Su contenido es sin embargo, amplísimo, puesto que abarca todo lo que hacía entonces el poder público e incluye por tanto numerosas cuestiones que hoy no estudiamos en el campo de conocimiento relativo a la Administración Pública. (Baena de Alcazar, 1996, p. 51).

En Prusia, surgió otra tendencia que resultó ser mucho más práctica ante la posición teórica de la Ciencia de la Policía. Esta tendencia fue llamada Ciencias Camerales, cuyo propósito principal era el logro de una solución directa con relación a los problemas públicos de aquel entonces. Según Baena de Alcazar (1996), *“su designación como cameralistas proviene de su carácter de servidores regios. Se llamaba la cámara al principio en Austria y luego en otros países germánicos al conjunto de oficinas que se ocupaban de la administración regia patrimonial y financiera”* (p.52).

La administración pública, tal como hoy día se entiende, está concebida desde dos puntos de vista: por un lado, como un conjunto de instituciones dedicadas a la prestación de servicios públicos; por otro, como estudio de las instituciones públicas que incluye tanto a los organismos como a las autoridades.

La primera concepción se refiere a la administración como oficio en cuanto a la condición de instituciones encargadas de prestar servicios, mientras que la segunda implica los estudios de las actividades administrativas, denominándose Ciencia de la Administración o Ciencia Administrativa. El origen de esta disciplina se remonta al siglo XIX, permitiendo afirmar que en cierto modo resulta ser una disciplina antigua pero a la vez joven. Los precursores principales son pensadores del siglo XVIII, tal como fue indicado anteriormente. Chevallier (1983) opina sobre este particular lo siguiente:

El conocimiento de la administración se ha concebido, durante largo tiempo, como un conocimiento práctico, concreto, útil al administrador deseoso de llenar eficazmente su tarea; la ciencia administrativa se reducía al arte de administrar bien. La idea de un conocimiento desinteresado, teórico, científico en suma, de la administración ha aparecido mucho más reciente. (1983, p.7).

La literatura tanto de la Ciencia de la Policía como de la Ciencias Camerales es en verdad escasa. No obstante, en la documentación existente hay una coincidencia en cuanto a unos estudios denominados Ciencias de la Policía que fueron realizados durante la época del antiguo régimen –entre los siglos XVII y XVIII– en Francia. Era una especie de bosquejo de lo que posteriormente sería la Ciencia de la Administración. Para aquella época, se publicaron códigos y diccionarios que resultaban ser síntesis empíricas pero sin fundamentación doctrinal. El objeto de tales publicaciones era informar sobre prácticas administrativas y medios de administración, con el fin de asegurar una buena gestión en los servicios.

En la misma época, aparece una corriente de investigación sobre las organizaciones colegiadas de las instituciones administrativas prusianas. Esta corriente será el germen de las llamadas Ciencias Camerales.

Puede afirmarse que la administración pública comienza a desarrollarse con el propio crecimiento del Estado, hacia los finales de la Edad Media en Europa. Para ese entonces, ya existían ciertas funciones que requerían de una organización administrativa. Bajo el absolutismo, las monarquías europeas necesitaron de una organización administrativa para controlar los planes de defensa de su respectivo territorio, lo cual influye no sólo en la creación de los ejércitos nacionales, sino también en la generación de instrumentos tributarios para el sostenimiento del Estado. Esta necesidad implicó la creación de las primeras administraciones y, por consiguiente, los primeros estudios sobre las mismas, que, más tarde, serán consolidados con la expansión del Estado democrático.

2.2. Desarrollo de la administración pública en el mundo occidental.

Como se sabe, el Estado moderno es un ente dirigido por gobernantes, quienes a la vez necesitan de una organización para llevar a cabo y asegurar el cumplimiento de sus decisiones políticas. Es por ello que el Estado se vio en la necesidad de crear y desarrollar unas organizaciones cuya función principal sería la administración del poder político.

El pensador alemán Max Weber ha sido uno de los que aportó importantes reflexiones sobre la estructura estatal con la finalidad de que fuera estudiada como modelo ideal de burocracia pública. De hecho, cuando

se estudia al Estado y su aparato administrativo, se parte del modelo burocrático idealizado por Weber.

El Estado ha sido estudiado particularmente por algunas disciplinas de las Ciencias Sociales, desde diferentes ópticas. De modo específico, el Estado ha sido analizado mediante un enfoque jurídico y filosófico, desde la perspectiva del deber ser; así también, ha sido objeto de un análisis tanto sociológico como politológico.

No debe olvidarse que acontecieron grandes transformaciones en el sector público durante el siglo XIX, gracias a la consolidación del Estado republicano. Luego, en los tiempos siguientes, fueron creadas y organizadas nuevas instituciones públicas con el propósito de atender las crecientes labores estatales. Debido a ese crecimiento del sector de los servicios públicos, el Estado tuvo que asumir funciones sociales precisamente con relación a la administración y prestación de servicios para los ciudadanos.

En este sentido, quizá una de las variables de mayor relevancia en el estudio de la democracia –con implicaciones muy importantes para el Estado–, es la relativa a la administración. Pues, por medio de la organización administrativa, se hace posible la eficacia en el desempeño de las funciones estatales.

En síntesis, la evolución de la administración pública coincide con la del Estado. Hacia finales de la Edad Media, comenzó a desarrollarse en Europa paralelamente con el crecimiento del Estado absolutista, pero luego se consolidó posteriormente con el llamado Estado de derecho, social y democrático.

2.2.1. Corrientes europeas

Como ya se indicó, la Ciencia de la Administración Pública tiene su origen en Francia durante el siglo XIX. El pionero de esta disciplina fue Juan Carlos Bonni, quien, en 1808, escribe "*Principios de Administración*" donde plantea el enfoque de la administración pública como una Ciencia Social.

Igualmente, son relevantes los aportes del alemán Lorenzo Von Stein, quien, entre 1865 y 1868, escribe su obra "*La Teoría de la Administración Pública*". Otro aporte importante es el del italiano Giovanni de Giammis, autor de la obra "*Curso de Ciencia de la Administración Pública*", publicada en el año de 1876.

Para la incipiente Ciencia de la Administración, el siglo XIX resultó ser una época en cierto modo de estancamiento. Pues, lo poco que se había logrado hacia finales del siglo XVIII y principios del XIX, no tiene continuidad por el influjo de lo jurídico en lo político; en otras palabras, hubo una especie de "*juridicismo*" de la vida política. El sometimiento del Estado al derecho establece una identidad muy fuerte a favor del segundo, y es por ello que toda actuación administrativa queda bajo el dominio del Derecho Público, específicamente el Derecho Administrativo. Este dominio va a perdurar en Europa por más de un siglo. Chevallier (1983) sobre este particular opina lo siguiente:

Sin embargo, durante la mayor parte del siglo XIX hay lugar todavía para una reflexión no jurídica acerca de la administración. En Francia, sobre todo, la Ciencia Administrativa y del Derecho Administrativo tienen un desenvolvimiento separado pero paralelo, ilustrado por los

nombres de Gerando, Cormenin y, sobre todo, Macarel (1790–1851) y Vivien (1799–1854). Miembros de la alta administración y profesores de las Facultades de Derecho, tienen conciencia de que es insuficiente la aproximación jurídica para el conocimiento de la administración, y abogan para que se otorgue una enseñanza de la Ciencia Administrativa a los futuros funcionarios. Pero desde el inicio del Segundo Imperio la publicación de los grandes tratados clásicos de Derecho Administrativo anuncia el fin de la coexistencia igualitaria entre las dos disciplinas; y bajo la Tercera República la visión jurídica y contenciosa de los fenómenos administrativos triunfa definitivamente. (p.14).

Posteriormente, los estudios administrativos fueron evolucionando gracias al aporte de muchos autores. Esta evolución se debe en parte a la reacción de los pensadores estadounidenses, quienes influyen en los pensadores europeos después de finalizada la Segunda Guerra Mundial en 1945. Se podría decir que la labor de los norteamericanos no sólo se circunscribió a la reconstrucción de Europa, sino también a compartir sus propias experiencias en materia tanto técnica como administrativa. La administración pública europea comenzó a cambiar mediante la aplicación de nuevas técnicas y procedimientos de carácter más empírico.

Los europeos percibieron con satisfacción el logro obtenido mediante la llamada **“public-administration”**. Tomaron en cuenta los aportes de Wilson, Weber y Waldo, traduciendo sus obras. Los especialistas europeos comienzan a interesarse en los estudios de la burocracia, las técnicas de las organizaciones públicas y el **“managerialismo”**.

2.2.2. Corrientes norteamericanas

Puede afirmarse que en los Estados Unidos no existe una tradición con respecto al derecho administrativo. Apegados a la tradición anglosajona, no hay una intervención por parte del Estado en los asuntos económicos y sociales, como si los hay en los países de Europa continental. Para los estadounidenses la disciplina administrativa goza de plena autonomía a expensas de las organizaciones privadas. Baena de Alcazar (1996) opina lo siguiente en cuanto a tal aspecto:

Datos generales provenientes de la herencia inglesa hay que acumular los específicos de la tradición o cultura política norteamericana. Dos cuestiones básicas merece la pena destacar. De una parte la hostilidad hacia la intervención económica y social del Estado, que es un rasgo originario del sistema. Se parte normalmente de la base de que las necesidades colectivas pueden ser perfectamente satisfechas por los grupos privados. Esta idea común o valor entendido es la que ha hecho de los Estados Unidos de América el paradigma de la nación donde se otorga la máxima importancia a la iniciativa privada. (p. 119).

Se diría que esta corriente norteamericana acepta ciertas soluciones de la empresa privada que se aplican a determinados problemas de la administración pública. Sin embargo, durante la crisis de los años treinta en el pasado siglo, el impulso a la economía se logró con la participación del sector público mediante el llamado "New deal". Apareciendo una intervención en los asuntos económicos y sociales por parte de la

administración pública, convirtiéndose en un factor clave para el funcionamiento del país.

En otro orden de ideas, se podrá decir que la disciplina europea es más antigua con respecto a la norteamericana, pero el desarrollo de esta última como disciplina autónoma es más antiguo que el de la europea. En el año de 1886, Woodrow Wilson (1856–1924) escribió un ensayo considerado hoy día un clásico de la Ciencia de la Administración Pública. En dicha obra expone las consideraciones siguientes: en primer lugar, la Ciencia de la Administración es eminentemente práctica y su conocimiento es indispensable; en segundo, debe ser enseñada en las Universidades y explicada para mejorar la organización y los métodos de trabajo de las oficinas públicas.

Con el planteamiento de Wilson se pone de manifiesto la llamada dicotomía política–administración, la cual, durante más de seis décadas, fue motivo de debate en cualquier discusión sobre la administración pública. Hood (1997), señala lo siguiente:

El considera que la política altera los fines de la Administración Pública e incluso evita o desvía su cumplimiento (...) respecto a la dicotomía político–administrativa, puede señalarse que, por su insistencia en ella, ha alcanzado rango de doctrina. De ahí que llegará a considerarse que la Administración Pública carecía de objeto de estudio y que únicamente debía estudiarse como la medicina, es decir, como conocimiento aplicado. (pp. 15-16).

Cabe resaltar que en el campo de la administración pública no es nuevo el debate sobre la cuestión metodológica y la producción de conocimientos. En los Estados Unidos, hacia la década de los años treinta, un grupo de profesores, entre quienes destacaban William Mosher, Robert Mutchims y Luther Gulick, discutían acerca de la posibilidad de generar nuevas estrategias, métodos y técnicas de investigación, que sirvieran para producir conocimientos válidos y utilizables en la enseñanza y capacitación de los funcionarios públicos. Posteriormente, surge el ya clásico debate entre los pensadores Robert Dahl, Herbert Siman y Dwight Waldo.

En 1968, con la Primera Conferencia de Mimmow Brook se conformó un movimiento que fue reconocido como La Nueva Administración Pública. Por su parte, Dwight Waldo definió este período como:

La era de la turbulencia caracterizada por el surgimiento de un extraordinario espíritu crítico y el compromiso con la acción social (...) se convocó a los jóvenes radicales de esa época para discutir sobre la pertinencia de la disciplina y establecer la función de la administración pública para el campo social. (Hood, 1997, p.35).

Claro está, la corriente identificada como La Nueva Administración Pública no llegó a constituirse formalmente en una escuela de pensamiento con claridad y coherencia. Sin embargo, dejó una huella que marcó la producción intelectual de los años posteriores.

Vale observar que la administración pública está actualmente en una etapa de transición, la cual, además de resultar interesante, puede considerarse como válida para no continuar con el error ya conocido, esto es:

la dicotomía política–administración, que ocupó durante largos años la atención de los estudiosos de la referida disciplina. Mucho tiempo se perdió reflexionando sobre su trascendencia, pero, al final, ha sido aceptado que tal dicotomía es una construcción artificial y con una fuerte carga valorativa e ideológica, aunque también con unos propósitos claros: imputar a la política las deficiencias o errores de la administración pública.

2.3. Modelo burocrático

Conforme a lo ya explicado con antelación, los estudios administrativos se inician con la teoría tradicional de la administración pública. Esta se propagó por medio del Derecho Público –específicamente, el Derecho Administrativo– y la Ciencia Política en Europa continental hacia finales del siglo XIX. En Norteamérica, se divulgó con el famoso ensayo que publicó Woodrow Wilson en el año de 1887, donde sugirió que la administración pública debía ser estudiada como una disciplina a través de la Ciencia Política. Así también, mediante otro ensayo también famoso sobre la burocracia cuyo autor es Max Weber.

A partir de la divulgación de esas obras, aumentó el interés por estudiar a la administración pública desde la óptica burocrática. En otras palabras, estudiarla como una forma clásica de organización en donde la jerarquía autocrática de los funcionarios debe estar bajo un control político directo.

Se comprende en el modelo clásico–burocrático a todos aquellos estudios académicos de la administración pública que tienen como base la teoría de la burocracia. En este modelo la forma de organización es piramidal, con las responsabilidades repartidas en función de las jerarquías y

cada nivel de la organización sometido al control de un nivel superior. Este modelo de burocracia es financiado por lo general mediante asignaciones en bloque de un presupuesto anual de fondos generales y dotado igualmente de un monopolio legal sobre determinadas actividades, lo cual determina que lo más importante son el presupuesto y las normas.

Con la burocratización, en la época del absolutismo, la administración sufre un cambio radical. Prácticamente, deja de ser un apéndice del monarca, convirtiéndose en un aparato estructurado y coherente con un cierto dominio en la cosa pública.

La estructuración y coherencia le permite una apariencia de aparato consistente y poco vulnerable. Por ello, a pesar de estar hoy día en crisis, el modelo burocrático resiste a las transformaciones más profundas.

Como se ha señalado reiteradamente, la administración pública es consecuencia del desarrollo del Estado moderno. Posteriormente, con el establecimiento del llamado Estado Social se acelera el proceso de burocratización, pues la ampliación de las funciones estatales ocasiona la necesidad de nuevos funcionarios para enfrentar las demandas de los ciudadanos. El fenómeno de la burocratización es producto de la expansión y fragmentación administrativa que, dicho sea de paso, está fundamentada en la jerarquización y la centralización de las decisiones. A tal respecto, conviene añadir el comentario siguiente:

El modelo burocrático, que va a ganar progresivamente a la totalidad de los Estados, se funda en el triple principio de homogeneidad, jerarquía y unidad (...) la organización burocrática es una organización monocrática, que consagra

*la autoridad absoluta de la cúspide sobre la base.
(Chevallier, 1983, p.77).*

Con la extensión y fragmentación de las administraciones se logra asegurar el dominio de la sociedad. La relación de dependencia entre el Estado y el colectivo social es afianzada a pesar de estar apoyadas en relaciones impersonales. Esto permite consolidar de igual modo la dominación por parte del Estado, utilizándose para tal propósito al aparato administrativo. De hecho, cada estructura administrativa está sometida por los directivos y al control de un nivel superior, lo cual permite identificarla como modelo de organización piramidal que se basa en la subordinación jerárquica.

Las decisiones por regla general se toman en la cúpula de la estructura piramidal, y son dirigidas a la base para su aplicación; obviamente, la comunicación es vertical: de arriba hacia abajo. Esto último es otra característica del modelo burocrático, pues los miembros actúan dócilmente para aplicar las decisiones de la cúpula: Es decir, no hay discusión posible y sólo se acata lo decidido desde arriba en nombre de una autoridad jerárquica y legítima. Las iniciativas y decisiones son tomadas de forma unilateral, únicamente le competen a la cúpula.

Cuando a principio del siglo XX se logró imponer el criterio de la ya referida dicotomía política-administración, hay una verdadera pérdida de tiempo –aproximadamente, cinco décadas– en descifrar si realmente la administración era o no política. A tal efecto, tiempo después, Chevallier argumentó que la administración pública detentaba un poder de intervención social específica, porque estaba investida del monopolio de la coacción que no es más que una afirmación de lo político como actividad administrativa.

Vale añadir que lo político se entiende en función del estudio del poder, que, a su vez, implica unas relaciones de fuerzas que se condensan entre sí.

No se puede negar el acuerdo tácito entre el poder y la administración, porque la influencia del poder estatal en la sociedad se hace patente por medio de la actividad administrativa. Es decir, la administración pone en evidencia el poder del Estado, toda acción ejecutada por la administración en nombre del Estado tiene una dimensión jurídica. Desde la perspectiva del Derecho, el Estado tiene una condición de superioridad sobre los ciudadanos, estos son una especie de súbditos frente al todopoderoso Estado. Prácticamente, el Derecho establece que los individuos estén bajo unas condiciones no solo de sujeción sino también de coacción; por lo tanto, la administración pública tiene como mandato la obligación de hacer cumplir la ley en nombre del Estado, es decir, puede ordenar, mandar e imponer.

La administración pública –por ser el gobierno en acción– tiene la potestad de controlar el conjunto de medios materiales de coacción; en otras palabras, es un organismo con facultad para emplear incluso la coacción de acuerdo con lo preestablecido en el orden jurídico. En propiedad, la administración pública encarna a la autoridad y, por ende, una forma evidente de fuerza, porque lo más importante es el cumplimiento de la ley. Una opinión válida sobre el particular sería la siguiente:

Es tanto más eficaz cuanto que sirve poco. Su valor es de hecho especialmente disuasivo; se trata, por el despliegue de los atributos de la autoridad, de inspirar temor y reverencia y de evitar así la trasgresión posible de la norma". (Chevallier, 1983, p.81).

No obstante, el poder administrativo no tiene una plena autonomía, porque sus competencias son asignadas por medio de la ley. La administración debe garantizar la acción del poder del Estado; es decir, tiene como función básica perseverar el poder estatal y su ejercicio. Esto implica que la administración representa en verdad una autoridad de carácter secundario –mediatizada y derivada–, lo cual convierte a los funcionarios públicos en simples delegados o representantes que actúan en nombre y por cuenta del Estado, son simple y llanamente instrumentos del poder estatal.

2.4. El paradigma posburocrático

Las fuentes tradicionales de legitimación de la administración son cuestionadas hoy día justificadamente por la doctrina económica. Tal cuestionamiento se debe al abandono de ciertas actividades que eran competencia de las administraciones públicas.

La administración pública tuvo su máxima expansión y legitimación con el apogeo del Estado de bienestar. Sin embargo, la crisis de dicho Estado –sumada a la crisis de la economía global y las comunicaciones– y, por añadidura, el creciente surgimiento de nacionalismos y sociedades fragmentadas, han afectado de modo casi terminante al modelo administrativo que funcionó durante los últimos cincuenta años.

En la actualidad, los teóricos de la nueva administración pública se empeñan en lograr nuevas soluciones y conceptos, que garanticen su condición de instrumento de la gobernabilidad y, por ende, del progreso en cada país. Al efecto, Voloria Mendieta (1997) apunta acertadamente la siguiente consideración:

Las críticas al modelo clásico–burocrático ya comenzaron en la década de 1930; en 1948 Waldo publicó The Administrative State, obra clave para entender los valores, filosofía e ideología ocultos tras la pretendida asepsia del modelo. Sin embargo, y a pesar de las múltiples escuelas o enfoques de estudio de la Administración Pública surgidos desde entonces –teoría moderna de la organización, Administración Pública comparada, análisis de las políticas públicas, New Public Administration, neoinstitucionalismo– (...) no existe consenso en una alternativa para reemplazar el paradigma clásico de gestión pública. Esta afirmación de Waldo, realizada en 1980, sigue siendo válida hoy en 1996, todo ello a pesar de los cambios importantísimos que se han producido en el modo de gestionar y entender los asuntos públicos desde entonces. (p. 16).

Evidentemente, se están dando muchos cambios dentro de la administración pública, pero hay necesidad de sustituir el modelo clásico por otro más vigente. Este nuevo modelo se encuentra en gestación, el cual, debido a la necesidad de cambio para mejorar, ha sido denominado posburocrático y, de igual manera, según criterio de algunos pensadores: neo burocráticos, pos weberianos o neo weberianos.

En las distintas administraciones de los países desarrollados se han iniciado una serie de cambios profundos, tomando como base y fundamento a la llamada cultura de la escasez. Hay un interés primordial en torno al mejoramiento de la prestación de servicios públicos. El nuevo paradigma se está gestando en función de la modernización con objeto de estar adaptado a

las exigencias de las sociedades contemporáneas. No obstante, Viloría Mendieta (1997) opina lo siguiente:

El denominado paradigma burocrático parece estar llegando a la fase final de su existencia, aún cuando los rasgos nítidos del nuevo paradigma no parece 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" (p. 77).

El nuevo paradigma posburocrático tiene por objeto el "repensar" sobre la acción de gobernar. Dicho de otro modo, su fin principal es la "reinención" del gobierno para hacerlo más funcional tanto en lo teórico como en lo práctico. Evidencia de ello es el comentario siguiente:

Todo un conjunto de fenómenos como la preocupación para reducir el déficit fiscal, las consiguientes privatizaciones y desregulaciones, la búsqueda de la calidad en la prestación de servicios públicos con la inevitable orientación al cliente, fenómenos de descentralización funcional o descentralización territorial, la participación mayor en la gestión de servicios por parte de las organizaciones no gubernamentales, los intentos de reducir el neopositivismo jurídico y, al tiempo, generar instrumentos que protejan contra la corrupción. (Viloría Manuel, 1997, p. 79).

En tales propósitos se fundamenta el planteamiento posburocrático, lo puede ser traducido como una nueva acción de gobernar. La iniciativa para crear un nuevo gobierno es propia de la década de los noventa en el pasado

siglo. Aunado a esto, en 1992, aparece el libro del profesor Michael Barzelay denominado "*Breaking Through Bureaucracy*".

Esta obra comprende un conjunto de ideas que han resultado ser un gran aporte para el desarrollo de la nueva administración pública; incluyendo, en la proyección de este aporte, a las universidades en donde se dictan cátedras de administración o políticas públicas. En esta obra, cuyo ámbito de estudio es el Estado de Minnesota en Estados Unidos, Barzelay concibió soluciones esenciales para resolver gran parte de los problemas más apremiantes de la actividad gubernamental, planteando incluso propuestas claves para lograr una reforma exitosa en cuanto a la gerencia y la actividad organizativa. Por medio de los aportes de este libro se comienza a analizar y comparar la administración pública con objeto de lograr una perspectiva de enfoque diferente. En pocas palabras, la administración pública merece ser analizada desde el punto de vista siguiente:

Si bien los conceptos constitucionales (garantías individuales, derechos humanos, etc.) políticos (democracia, ciudadanía, participación, consenso, etc.), e institucionales (derechos de propiedad, etc) pueden controlar con una base teórica común para su comprensión, en su definición operativa (su concreción en prestación de servicios y bienes públicos) siempre asumen formas con identidad propia. Esta identidad de la Administración Pública es una de las líneas de investigación que sigue el libro de Michael Barzelay, y a partir de ella se construye su propuesta de gestión gubernamental, su paradigma pos burocrático (...) se ofrece una de las alternativas para que los gobiernos de hoy enfrentan el descrédito provocado por años de crisis

económica, política y social (...) busca nuevamente una axiología de la acción, y no solo la perfección lógica de un concepto. Es decir, un camino en sentido contrario al realizado en los estudios sobre la burocracia hechos por Max Weber, en los que consideraba imposible emprender el examen de la historia sin un ordenamiento conceptual previo. (Barzelay, 1998, pp. 6-7).

En la tesis de Barzelay se reconoce que las prescripciones normativas ya no son suficientes para entender la dinámica de los fenómenos colectivos. A sus parecer, hay que acelerar la búsqueda de un nuevo modelo administrativo porque el anterior entró en crisis. Para nadie es un secreto que el modelo de administración reconocido como legal-racional ha llegado a su punto máximo, pues, las reglas, la obligatoriedad, lo impersonal y la centralización del poder han perdido fuerza.

La complejidad y la ambigüedad del sector público está dando paso a una nueva cultura organizativa. El nuevo paradigma, que está en gestación, se nutre de la excelencia en el rendimiento administrativo que debe ser pauta en las dependencias públicas.

Conviene señalar que el concepto de paradigma posburocrático fue planteado por Michael Barzelay y Babak Armajani en el año de 1990. Este concepto no tiene incidencia en la discusión actual sobre el fin de la modernidad y la época posmoderna. Entendiendo que la modernidad se refiere al desarrollo de nuevas técnicas, medios e instrumentos, cuyo propósito es la innovación a fin de lograr nuevos objetivos con relación a la acción gubernamental.

3. NUEVAS TENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

3.1. Modernización administrativa y democracia.

Es necesario proponer soluciones para todos los cambios importantes que se están sucediendo en la administración pública. Desde un modo de gestionar –cuyo punto de partida debe ser el análisis de los fenómenos de la modernización–, hasta un nuevo modelo de Estado y sociedad. La modernización debe constituirse en una respuestas a las exigencias de la sociedad civil. Explicado con otras palabras:

Se moderniza para conseguir desembarazar la economía de mercado de los pesados lastres que el sector público arroja sobre ella, de forma que los distintos países puedan competir en condiciones más ágiles y flexibles en la nueva economía globalizada, siendo los beneficios finales del proceso –más riqueza– el instrumento de legitimación más importante para los gobiernos y sus administraciones.

(Viloria Mendieta, 1996, p. 16).

En el nuevo modelo de Estado y sociedad la modernización no sólo debe ser un proceso técnico sino también ético y de valores. Debe prevalecer la eficacia, la equidad y la solidaridad en el curso de la internacionalización del Estado, el cual, desde la perspectiva de la gestión pública, intenta reducir el déficit fiscal y fomentar la privatización.

En otras palabras, se busca la calidad en la prestación de los servicios públicos, con la inevitable orientación ciudadano–cliente –que sería diferente a la de ciudadano–súbdito–, en donde el Estado descentralizado y funcional pretende incentivar la participación de la sociedad civil de manera más directa en la gestión de servicios y, así también, incorporando a organizaciones no gubernamentales. El planteamiento central de la modernización es el desarrollo de una administración pública sustentable, sobre la base a ese modelo de Estado posburocrático.

Los cambios observados en el campo social y económico han provocado también cambios en el sistema político. No obstante, estos cambios en el sistema político son más lentos en comparación a los del campo social y económico, porque lo político es cuestión de mucha diversidad y, muchas veces, no establece prioridades con relación a las actividades sociales.

Es innegable que, después de la Segunda Guerra Mundial, en el mundo desarrollado el modelo de Estado predominante se fundamentó en un contexto tanto social como democrático –sin excluir el llamado estado de derecho–, aunque en la actualidad está bajo el influjo de algunas alteraciones que inciden en su estructura y funcionamiento. Esta influencia está revisándose, al igual que los referidos fundamentos del Estado, permitiendo

una especie de replanteamiento para forjar los nuevos paradigmas estatales.

El avance de la sociedad en cuanto al conocimiento y la tecnología ha obligado a replantear muchos aspectos del Estado. Así también, la búsqueda de nuevos métodos que contribuyan en la comprensión de estas nuevas sociedades, que, por cierto, hasta ahora, ninguna ciencia social se ha avocado a analizarlas quizás porque son sociedades nunca antes conocida en la historia.

El problema realmente estaría radicado en el hecho de que son sociedades muy complejas y fragmentadas, donde el desarrollo de la tecnología sube por el ascensor mientras que la respuesta social lo hace por las escaleras. Esta manera de ilustrar dicha situación se evidencia en el uso y aplicación de la tecnología en las Ciencias Naturales y las Ciencias Sociales, la cual resulta generalmente en desventaja respecto a estas últimas. Podría decirse que, si se acepta el planteamiento actual de una sociedad del conocimiento, ésta no tiene en su haber un análisis riguroso como el que se utilizó para analizar la evolución de las pasadas sociedades agrarias e industriales.

La crisis del Estado resultó más notoria en la década de los años ochenta del pasado siglo. Aquel Estado que evolucionó en medio de dos realidades: el poder y el derecho, ha entrado en una especie de recesión. El propio poder político parece estar sometido a la voluntad en cierto modo arbitraria de las masas, la cual, por lo general, siempre ha sido objeto de manipulación por parte de alguna personalidad o grupo. Por su parte, el derecho se ha convertido en un simple mecanismo para legalizar dicho poder. A tal respecto, cabe agregar el comentario siguiente:

Por virtud de la cual se acepta la norma jurídica con

independencia de la situación y que está por encima de las partes y del arbitro (...) es Derecho Burocrático, es decir, aquel derecho que basado en la técnica jurídica romana, sobre todo, se pone al servicio del poder para la gobernación de la sociedad. Ahora bien, el problema va a surgir cuando, como consecuencia de los procesos de racionalización y desmitificación del mundo, el Derecho Sacro y el consuetudinario colapsen como fundamentadores del Derecho Burocrático. (Viloria Mendieta, 1996, p. 79).

En la actualidad, se han perdido prácticamente las perspectivas para analizar la llamada realidad socio-política. El poder ha caído en la deslegitimación, y lamentablemente los gobiernos no están a la altura de las circunstancias actuales. Inclusive, frente al incumplimiento de los funcionarios públicos no hay norma que valga. Viloria Mendieta (1996) expresa lo siguiente sobre este particular:

Un poder sin legitimidad no puede realizar el Derecho y, en consecuencia, no puede crear un Derecho eficaz (...) el Derecho eficaz requiere un poder legitimado que lo cree y aplique y si este poder encuentra su expresión formal en las instituciones estatales, éstas no pueden desvincularse de la realidad social que las sostiene sin, por ello, deslegitimar al Derecho y hacerlo ineficaz. El Derecho, pues, requiere un Estado legitimado, el cual, a su vez, requiere del sistema político y la aceptación de la sociedad. En tal sentido, las perspectivas de poder de una unidad de voluntad son tanto mayores y más durable sea la probabilidad de que se realice de manera efectiva, por parte de los súbditos, la conducta

que se espera. (p. 81).

El problema de la legitimidad repercute ciertamente en la referida crisis del Estado de Derecho porque resulta objeto de la deslegitimación. Formalmente, la legitimidad del Estado está justificada por su acuerdo con la ley. Cuando en otros casos se hace referencia del Estado Social, Democrático y de Derecho, tal alusión implica el desarrollo de unas actividades específicas a través de la administración pública, y, a la vez, a ésta se le reconocen innumerables derechos que están consagrados en la Carta Magna. Otro caso referido es el del llamado Estado gendarme que, al principio se ocupaba únicamente de los asuntos de soberanía, pero luego interfiera en los asuntos sociales, convirtiéndose en un Estado gestor.

En general, cada Estado establece innumerables competencias. Se diría que es la forma de Estado hegeliano en plena decadencia porque ya cumplió su función establecida; es decir, ha cumplido con el ciclo programado para su desarrollo, lo cual se refleja en la constante crisis ya mencionada con anterioridad.

Prácticamente, el Estado no tiene suficiente capacidad para mantener la necesaria legitimación, colocándose a la par de la fragmentada sociedad moderna. El consenso social y político –base y fundamento del llamado Estado de bienestar– se fracciona hasta una mínima expresión; incluso, los cambios generados por tal consenso resultan ahora insuficientes. Los gobiernos ya no cuentan con los recursos necesarios para enfrentar las demandas sociales, que, cada día, aumentan más y más. Faltan respuestas ante dichas demandas, ocasionando el riesgo del desmoronamiento raudo del sistema político.

La pérdida de legitimidad del Estado trae como consecuencia una

situación de disfunción por parte del gobierno y su administración. La democracia deja de ser para muchos el modelo ideal de gobierno. Esto induce a que una mayoría de gobiernos opten por una serie de medidas de cambio, para paliar en algo la situación de crisis que amenaza directamente al propio sistema político.

Una de las principales medidas de cambio es la de la modernización, planteada en función de la flexibilización de los recursos, intentando con ello lograr más eficiencia con menos recursos. La muy mentada crisis económica, como resultado evidente del aumento del déficit fiscal y de la densidad de población –sobre todo por el aumento de las perspectivas de vida y la poca mortalidad– han ocasionado igualmente un aumento en los gastos del Estado. Obviamente, si el Estado no tiene recursos, no puede cumplir tampoco con los compromisos sociales, que, dicho sea de paso, son derechos constitucionales establecidos.

Ante las referidas perspectivas de la crisis del Estado, una pregunta obligada sería la siguiente: ¿Cuál debe ser la respuesta del sistema político frente una nueva realidad como la de la economía globalizada, donde muchos sectores están fuera del mercado, una gran mayoría de partidos políticos y sindicatos son objeto de descrédito, además prevalece un desarrollo tecnológico que necesita cada día menos de obra de mano, y, sin duda, una sociedad cada vez menos pendiente de los valores individuales?.

Precisamente, quizá la respuesta de más consenso sería la de modernizar el sistema político por medio de la administración pública, convirtiéndola definitivamente en un instrumento al servicio de la democracia. Puede afirmarse que la administración pública representa en parte la vida del Estado y, por su intermedio, se hace patente la acción de gobernar.

La modernización debe implicar el propósito de eliminar el déficit fiscal mediante políticas de privatización y desregulación del sector público. Igualmente, debe comprender el estímulo a la inversión de capitales para favorecer el crecimiento económico. En el proceso de modernización es importante invertir más recursos en los servicios públicos, incentivando la participación de la sociedad civil en las actividades administrativas para lograr más eficacia.

La modernización administrativa tiene que ser concebida como una verdadera contribución para el ejercicio pleno de la democracia, a fin de lograr una sociedad más justa y eficiente. Con esto se lograría el fortalecimiento de la vida pública y, por consiguiente, la consolidación del proceso democrático.

3.1.1. La administración receptiva

El actual cuestionamiento al Estado tiene a su favor sobradas razones, sobre todo por la ineficiencia mostrada por el organismo estatal en la preservación de los intereses nacionales. En cierto sentido, prevalece una disfunción en cuanto a lo administrativo que se evidencia en la descalificación de la administración pública por parte del colectivo social.

La administración pública no sólo ha sido ineficaz en la prestación de servicios, sino también en la representación de los intereses colectivos. No tiene respuestas inmediatas para satisfacer los intereses de una sociedad compleja y fragmentada. La ineficacia de la administración pública es notoria cuando se le compara con el éxito alcanzado por las organizaciones privadas que demuestran por lo general gran competencia en la prestación de servicios a la sociedad.

La realidad actual es diferente a la de cinco décadas atrás. No

obstante, como resultado del éxito alcanzado por el sector privado, se observa una incipiente reacción en el sector público, la cual, al fin y al cabo, puede resultar productiva en el sentido de mejorar la prestación de servicios. La evidente presión a la administración pública con respecto a una igualdad de condiciones representa una manera de hacer valer los derechos legítimos de los ciudadanos.

Frente a la deslegitimación de la administración pública deben haber tan solo propuestas novedosas. No hay otra alternativa de respuesta, pues, como se sabe, la realidad imperante es la de un sistema político sumido en una crisis fiscal, el fenómeno de la corrupción cada vez más firme y vigoroso por la misma impunidad de siempre, y, aunado a esto, la particular crisis de los organismos de representación ciudadana que tienen la facultad de tomar decisiones. Puede sumarse a tal realidad, el predominio de un modelo burocrático de condición unilateral y una democracia representativa donde se ha prescindido casi por completo de la participación del ciudadano, prácticamente sólo cuenta en las elecciones como votante.

Desde un punto de vista normativo, la administración pública debe servir a los ciudadanos. Sin embargo, estos ciudadanos expresan actualmente un gran descontento por el deterioro del sistema político y, por supuesto, la misma administración pública. Para lograr una imagen distinta tanto del sistema político como de la administración pública se debe garantizar equidad, coherencia y uniformidad, así como una respuesta rápida y flexible en cuanto a la calidad de los servicios públicos.

La administración pública para alcanzar una nueva legitimación debe tomar en cuenta la participación del ciudadano y mostrar más receptividad en la aceptación de las demandas de los mismos ciudadanos. De hecho, el concepto de receptividad está implicado en la propia concepción de un nuevo

paradigma. Sobre este particular, conviene referir a la opinión siguiente:

Las distintas Administraciones Públicas, sobre todo en los países desarrollados, se encuentran empeñadas en la búsqueda de un concepto de receptividad, el cual aparece conectado a la construcción de una Administración Pública fragmentada en unidades más pequeñas, centradas en torno al servicio a sus clientes específicos con la máxima calidad y entrega o disposición de ánimo. (Viloria Mendieta, 1996, p. 132).

La llamada administración receptiva está tomando auge sobre todo en Europa. Además, algunos organismos multinacionales –como el Banco Mundial– están por otra parte asesorando a los gobiernos de ciertos países en vías de desarrollo con el fin de crear oficinas de atención ciudadana en las Alcaldías. Se pretende que, de manera conjunta, gobierno y sociedad civil participen en la planificación y ejecución de determinadas obras de servicios públicos. Por administración receptiva se entiende:

La diversificación de la organización de servicios públicos, creando organismos con fines especiales, el reforzamiento de la responsabilidad y el compromiso de la administración para con los ciudadanos, estableciendo los adecuados controles. Esto implica un cambio de perspectiva importantísimo, pues la administración debe volcarse hacia el exterior, reducir los controles burocráticos y reforzar los controles de los clientes, como los consejos de usuarios, los observatorios de calidad. La transformación del diseño de políticas, dando mayor participación a los clientes de la

organización y a los directivos de línea en la elaboración de las mismas. La mejora sustancial de los puntos de contacto con el ciudadano, lugar donde el lenguaje y los productos administrativos se traduce al lenguaje de los clientes. La formación de los clientes, de forma que estos practiquen y se comprometan en la toma de decisiones. El problema del sistema es como hacer ver al ciudadano consumidor de servicios que es también propietario y responsable de los mismos. (Viloria Mendieta, 1996, pp. 134-135).

3.1.2. La gestión de calidad en la administración pública

La indiferencia y apatía del colectivo social como consecuencia de las políticas públicas que no han dado el resultado esperado, han servido de incentivos en la búsqueda de mecanismos de eficiencia por parte del sector público. En la década de los ochenta del pasado siglo, las denominadas corrientes de pensamiento neoconservadoras y neoliberales aceleraron ese proceso de búsqueda. Aunque se mantuvo como una constante el cuestionamiento al Estado por ser el único gestor de las políticas públicas.

En verdad, son notorios los cambios en la esfera gubernamental tanto en lo funcional como en lo institucional, sin excluir la propia terminología. Al efecto, Shafritz (1999) expresa lo siguiente:

El uso cada vez más común de términos como clientes, calidad, servicio, valor, incentivos, innovación, autorización y flexibilidad, por parte de quienes tratan de mejorar las operaciones gubernamentales, indica que, en los Estados Unidos, el paradigma burocrático ya no es la única fuente importante de ideas y argumentación acerca de la