La deuda nacional sobrepasa los dos billones de dólares.
Empieza a desarrollarse el escándalo Irán-Contras.

1988 George Bush es elegido presidente.

Los Estados Unidos y Canadá firman un acuerdo de libre comercio.

Se aprueba la Ley de Restauración de los Derechos Civiles, pasando por encima del veto del presidente Reagan.

1989 *The New York Times*, en un editorial, declara que "ha terminado [...] la Guerra Fría".

El Tribunal Supremo, en *Wards Cove Packing vs. Antonio* designa la carga de la prueba al quejoso en casos de oportunidad igual en el empleo.

Se aprueba la Ley de Instituciones Financieras, Reforma, Recuperación y Aplicación para dar por terminado el escándalo de los 500 mil millones de dólares en ahorros y préstamos.

La Comisión Nacional del Servicio Público, la Comisión Volcker, pide una revitalización del servicio público.

XXXII. HACIA UNA NUEVA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*

H. GEORGE FREDERICKSON

CON PLENO reconocimiento de sus riesgos, éste es un ensayo sobre la nueva administración pública. Su primer propósito es presentar mi interpretación y mi síntesis de la nueva administración pública, tal como surgió en la Conferencia de Minnowbrook sobre la Nueva Administración Pública. Su segundo propósito es describir cómo tal interpretación y síntesis se relaciona con el más vasto mundo del pensamiento y la práctica administrativos. Y el tercero es interpretar lo que aquélla significa para la teoría de la administración, y a la inversa.

Dar el adjetivo "nuevo" a cualquier cosa es asunto delicado. El riesgo se duplica cuando se atribuye novedad a ideas, pensamientos, conceptos, paradigmas o teorías. Quienes hablan de un pensamiento nuevo, suelen considerar el pensamiento anterior como viejo o caduco, o ambas cosas. Como respuesta, los autores del pensamiento anterior se ponen a la defensiva y se inclinan a sugerir que "aparte de haber envuelto el pensamiento anterior en un vocabulario nuevo, hay pocas cosas realmente nuevas en el llamado pensamiento nuevo". Aceptemos, por tanto, esta condición. Partes de la nueva administración pública serían reconocidas por Platón, Hobbes, Maquiavelo, Hamilton y Jefferson, y por muchos teóricos modernos de la conducta. La novedad está en el modo en que se teje la urdimbre, no necesariamente en los hilos que se utilizan, y en los argumentos sobre el uso adecuado de la tela... por muy rala que sea.

Los hilos del paño de la administración pública son bien conocidos. Herbert Kaufman los describe sencillamente como la búsqueda de estos valores básicos: representatividad, competencia políticamente neutral

* Fragmento de *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*, de Frank E. Marini. Copyright © 1971 por la Chandler Publishing Company. Se reproduce con autorización de HarperCollins Publishers, Inc. Se han reenumerado las notas.

y liderazgo ejecutivo.¹ En diferentes tiempos se pone más énfasis en uno u otro de estos valores. La representatividad fue sobresaliente en la era jacksoniana. La reacción final fue el movimiento de reforma que subrayaba la competencia neutral y el liderazgo ejecutivo. Hoy estamos presenciando una gran rebelión contra estos valores, acompañada por la búsqueda de nuevos modos de representatividad.

Otros han sostenido que los cambios ocurridos en la administración pública se asemejan a un juego de suma cero entre la eficiencia administrativa y la capacidad de respuesta política ante el pueblo. Todo aumento en la primera resulta *a priori* en una pérdida de la capacidad de respuesta. Estamos entrando sencillamente en un periodo en el cual la segunda deberá comprarse a costas de la eficiencia administrativa.

Los dos modelos de valor de la administración pública que acabamos de describir, el dicotómico y el tricotómico, son correctos como generalizaciones burdas. Pero tienen el defecto de las generalizaciones burdas: no toman en cuenta la gran variación, a menudo rica y a veces sutil, que hay ahí. Además, la generalización no explica aquellas partes de la administración pública que están más allá de su propia esfera. Describir lo que significa la nueva administración pública para la teoría de la organización es un proceso por el cual se puede dar sustancia a estas generalizaciones. Pero antes es necesario esbozar brevemente lo que este autor entiende por nueva administración pública.

¿QUÉ ES LA NUEVA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA?

Los educadores tienen como objetivo básico (y como más conveniente razón de ser) extender y transmitir el conocimiento. La policía impone la ley. Las dependencias de salud pública alargan la vida combatiendo las enfermedades. Y además hay bomberos, sanitarios, trabajadores sociales, diplomáticos, militares, etc. Todos están empleados por entidades públicas, y cada especialización o profesión tiene su propio conjunto sustantivo de objetivos y, por tanto, su razón de ser.

Entonces, ¿qué es administración pública?² ¿Cuáles son sus objetivos y su razón de ser?

¹ Herbert Kaufman. "Administrative Decentralization and Political Power", *Public Administration Review*, enero-febrero de 1969, pp. 3-15.

² Frederick Mosher y John C. Honey luchan con la cuestión de las funciones relativas

La respuesta clásica siempre ha sido la administración eficiente, económica y coordinada de los servicios antes enumerados. El centro de interés se ha puesto en la administración de más alto nivel (la de la ciudad, por ejemplo), o en los servicios básicos del personal auxiliar (presupuestación, organización y administración, análisis de sistemas, planificación, personal, compras). La razón de ser de la administración pública casi siempre es una administración mejor (más eficiente o económica). La nueva añade la igualdad social a los objetivos y la razón de ser clásicos. La administración pública convencional o clásica intenta responder a una de estas preguntas: 1) ¿cómo podemos ofrecer más o mejores servicios con los recursos disponibles (eficiencia)? o 2) ¿cómo podemos mantener nuestro nivel de servicios mientras gastamos menos dinero (economía)? La nueva administración pública añade esta pregunta: ¿aumenta este servicio la igualdad social?

Aquí, la expresión igualdad social se utiliza para resumir el siguiente conjunto de premisas de valor. El gobierno pluralista discrimina sistemáticamente en favor de las burocracias estables y establecidas y su especializada clientela minoritaria (el Departamento de Agricultura y los grandes granjeros, por ejemplo), en contra de aquellas minorías (trabajadores de las granjas, ya sean migratorios o permanentes, por ejemplo), que carecen de recursos políticos y económicos. El resultado es la continuación de desempleo, pobreza, enfermedades e ignorancia y desesperanza generales en una época de crecimiento económico sin precedentes. Esto resulta moralmente condenable y si no se modifica y es de larga duración, constituirá una amenaza fundamental a la viabilidad de este sistema político o de cualquier otro. La privación continua en medio de la abundancia engendra una inconformidad general. A la inconformidad sigue la represión, la cual a su vez va seguida de mayor inconformidad, y así sucesivamente. Una administración pública que no se esfuerce por lograr cambios que traten de corregir la privación de las minorías, probablemente será utilizada, a la postre, para reprimir a esas minorías.

Por muy diversas razones —tal vez las más importantes de las cuales

de los especialistas profesionales, en comparación con las de los administradores generalistas en las organizaciones públicas. Véase Frederick Mosher, *Democracy and the Public Service*, Nueva York, Oxford University Press, 1968, pp. 99-133. Véase también John C. Honey, "A Report: Higher Education for the Public Service", *Public Administration Review*, noviembre de 1967.

sean las legislaturas de comité, las burocracias bien atrincheradas, los procedimientos no democratizados de partidos políticos, la desigual capacidad de recabar ingresos en los gobiernos menores del sistema federal—, los procedimientos de la democracia representativa operan hoy en una forma que no intenta (o que lo hace sólo gradualmente) revertir la discriminación sistemática contra las minorías que se encuentran en desventaja. Así, la igualdad social incluye actividades tendientes a fortalecer el poder político y el bienestar económico de estas minorías.

Un compromiso fundamental con la igualdad social significa que la nueva administración pública intenta enfrentarse a la afirmación de Dwight Waldo de que el campo nunca ha dado acomodo satisfactorio a las implicaciones teóricas de la participación en "política" y en la creación de políticas.³ La dicotomía entre política y administración carece de un aval empírico, pues es bastante claro que los administradores a la vez ejecutan y hacen la política. El *continuum* entre política y administración es más preciso empíricamente, pero sólo presupone la cuestión teórica. La nueva administración pública intenta responderle de esta manera: los administradores no son neutrales. Deberían estar comprometidos con la buena administración y con la igualdad social como valores, como cosas que deben alcanzarse o como sus razones de ser.

Un compromiso fundamental con la igualdad social significa que la nueva administración pública está decididamente consagrada al cambio. Dicho en palabras sencillas, la nueva administración pública trata de cambiar las políticas y estructuras que sistemáticamente inhiben la igualdad social. Esto no es buscar el cambio por el cambio mismo ni pedir alteraciones de las funciones relativas a administradores, ejecutivos, legisladores o tribunales en nuestras formas constitucionales básicas. Educadores, agricultores, policías y similares pueden esforzarse por lograr cambios que favorezcan sus objetivos y oponerse a los que amenacen esos objetivos, todo dentro del marco de nuestro sistema gubernamental. Del mismo modo funciona la nueva administración pública, para buscar los cambios que favorezcan sus objetivos: buena administración, eficiencia, economía e igualdad social.

Un compromiso con la igualdad social no sólo incluye la búsqueda

³ Dwight Waldo, "Scope of the Theory of Public Administration", en *Theory and Practice of Public Administration: Scope, Objectives and Methods*, James C. Charlesworth (comp.), Filadelfia, The American Academy of Political and Social Science, octubre de 1968, pp. 1-26.

del cambio, sino también los intentos de encontrar formas organizativas y políticas que muestren capacidad de flexibilidad continua o cambio rutinizado. La burocracia tradicional tiene una demostrada capacidad de estabilidad, en realidad, de ultraestabilidad.⁴ La nueva administración pública, en su busca de estructuras cambiables, tiende, por tanto, a experimentar o a proponer formas burocrático-organizativas modificadas. La descentralización, la devolución, los proyectos, los contratos, la mayor sensibilidad, el desarrollo de organizaciones, la expansión de la responsabilidad, la confrontación y participación del cliente son conceptos esencialmente contraburocráticos que caracterizan la nueva administración pública. Tienen a favorecer el cambio tanto burocrático como político y, por ello, a aumentar las posibilidades de igualdad social. De hecho, un catedrático importante de uno de los mayores y mejor conocidos programas de maestría en administración pública del país describió ese programa como "formado para producir agentes del cambio o especialistas en desarrollo de organizaciones".

Otros conceptos organizativos que pueden considerarse favorecedores del cambio en dirección de la justicia social son, por ejemplo, los sistemas de programación, planificación y presupuestación, los inventarios de talento ejecutivo y los indicadores sociales. Casi siempre son presentados a modo de ejemplos de buena administración (de ello son pruebas McNamara y la PPB) como estrategia básica, porque resulta imprudente pedir abiertamente el cambio.⁵ Sin embargo, la PPB puede emplearse como recurso básico para el cambio (en el caso de McNamara, para tratar de arrancar el control a los servicios uniformados, pero en nombre de la eficiencia y la economía). El inventario de ejecutivos se puede utilizar para alterar el carácter de los más altos niveles de una burocracia particular, fomentando así las posibilidades de cambio. Los indicadores sociales se inventaron para mostrar la variación de las circunstancias socioeconómicas, con la esperanza de que se intentaran mejorar las condiciones de quienes, según se demuestra, están en desventaja.⁶ Estos tres conceptos tienen sólo una neutralidad superficial o

⁴ Anthony Downs, *Inside Bureaucracy*, Boston, Little, Brown, 1967.

⁵ Véase en especial Charles L. Schultze, *The Politics and Economics of Public Spending*, Washington, D. C., Brookings Institution, 1969.

⁶ La preocupación general por la "igualdad social" expresada en los ensayos de Raymond A. Bauer, *Social Indicators*, Cambridge, Mass., MIT Press, 1967, indica esto con toda claridad.

carácter de buena administración. Bajo la superficie, son recursos con los cuales los administradores y ejecutivos tratan de lograr el cambio. No es sorprendente que gocen de tanto favor en los círculos de la administración pública. Y no debería extrañar que los economistas y politólogos del campo "pluralista" consideraran que recursos como la PPB amenaza fundamentalmente su concepto del gobierno democrático.⁷ Aunque sean más sutiles en la cuestión del cambio, la PPB, los inventarios de ejecutivos y los indicadores sociales son del mismo género que las técnicas de cambio más frontales, como la intensificación de la sensibilidad, proyectos, contratos, descentralización y similares. Todos ellos favorecen el cambio, y el cambio es básico para la nueva administración pública.

El compromiso de ésta con la igualdad social implica un fuerte gobierno administrativo o ejecutivo —lo que Hamilton llamó "energía en el ejecutivo" —. Se reconocen cada vez más las facultades de las partes administrativas del gobierno para formular políticas. Además, una forma fundamentalmente nueva de acceso y representatividad políticas está manifestándose hoy en la administración del gobierno, y podría ser que este acceso y representatividad fuesen tan cruciales para las grandes decisiones políticas, como lo es el acceso o la representatividad legislativos. La nueva administración pública no sólo trata de llevar al cabo los mandatos legislativos lo más eficiente y económicamente posible, sino también de influir y ejecutar las medidas de política que más generalmente mejoran la calidad de vida de todos. Una proposición política directa por parte del servidor público es esencial si las dependencias administrativas son básicos campos de batalla de la política. Los partidarios de la nueva administración pública probablemente sean partidarios directos de la igualdad social y, sin duda, buscarán clientela que los apoye.

La administración pública clásica subraya el desarrollo y fortalecimiento de las instituciones que fueron planeadas para hacer frente a los problemas sociales. Sin embargo, el enfoque de la administración pública ha tendido a pasar del problema a la institución. La nueva administración pública intenta reconsiderar el problema y examinar diversos enfoques institucionales posibles para enfrentar estos problemas. Las complejidades de muchos problemas públicos, como la pobreza urbana,

⁷ Aaron Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process*, Boston, Little, Brown, 1964, y Charles Lindblom, *The Intelligence of Democracy*, Nueva York, Glencoe Free Press, 1966.

el consumo extendido de narcóticos, las altas tasas de delincuencia, etc., llevaron a los administradores públicos a poner seriamente en duda la inversión de cada vez más dinero y personal en instituciones que al parecer sólo agudizan los problemas. Por consiguiente, tratan de modificar estas instituciones o de inventar otras nuevas más fáciles de cambiar, destinadas a lograr soluciones más cercanas. *La nueva administración pública se preocupa menos por el Departamento de Defensa que por la defensa, menos por las comisiones del servicio civil que por las necesidades de personal de las dependencias administrativas, por una parte, y de las necesidades de empleo de la sociedad, por la otra; menos por formar instituciones y más por inventar diversos medios de resolver los problemas públicos. No cabe duda de que estas opciones tienen algunas características organizativas reconocibles, y habrá que formarlas y mantenerlas, pero tratarán de no convertirse en burocracias atrincheradas no responsables, que devienen en mayores problemas públicos que las situaciones sociales que originalmente habían tratado de mejorar.*

El desplazamiento del énfasis en la formación y mantenimiento de instituciones hacia el énfasis en las anomalías sociales encuentra una analogía importante en el estudio de la administración pública. La última generación de estudiantes en general acepta tanto el positivismo lógico de Simon como su llamado a una teoría de la organización con bases empíricas. Se centra en conceptos genéricos como la decisión, la función y la teoría de grupo para crear un conjunto reconocible de teorías de la organización. Lo que buscan es afinidades de comportamiento en todos los ambientes de las organizaciones.⁸ La organización y quienes están en ella son el referente empírico. El producto es, habitualmente, descripción y no prescripción, y si es prescripción, prescribirá cómo administrar mejor internamente la organización. El tema es, primero, *organización*, y segundo, el tipo de organización: privada, pública y voluntaria.⁹ Los dos principales conjuntos de teoría que surgen de esta generación de trabajos son la teoría de la decisión y la de las relaciones humanas. Ambas se consideran conductistas y positivistas. Ambas fueron al menos poderosamente influidas por la sociología, la psicología social y la economía, tanto como por las ciencias políticas.

⁸ Véase en particular James March y Herbert Simon, *Organizations*, Nueva York, John Wiley and Sons, 1963.

⁹ Véase en especial Amitai Etzioni, *A Comparative Analysis of Complex Organizations*, Nueva York, Glencoe Free Press, 1961.

La nueva administración pública propone lo que podría describirse como "conductismo de segunda generación". En contraste con sus progenitores, el conductista de segunda generación subraya la parte pública de la administración pública. Reconoce la importancia de comprender lo más científicamente posible cómo y por qué las organizaciones se comportan como lo hacen, pero suele estar más interesado en el efecto de esa organización sobre su clientela y viceversa. No es antipositivista ni anticientífico, aunque tal vez se muestre menos optimista ante la aplicabilidad del modelo de las ciencias naturales a los fenómenos sociales. No es probable que utilice su conductismo como razón para tratar simplemente de describir el comportamiento de las organizaciones públicas.¹⁰ Tampoco se inclina a utilizar su conductismo como fachada de la llamada neutralidad, pues es no poco escéptico ante la objetividad de quienes afirman que están practicando una ciencia. Trata de utilizar sus habilidades científicas para mejorar su análisis, experimentación y evaluación de las diversas políticas y modos administrativos. En suma, entonces, el conductista de segunda generación es menos "genérico" y más "público" que su antecesor. Menos "descriptivo" y más "prescriptivo", menos "orientado hacia las instituciones" y más "orientado hacia el efecto en el cliente", menos "neutral" y más "normativo" y, hemos de esperar, no menos científico.

Ésta ha sido una descripción breve y reconocidamente superficial de la nueva administración pública, desde la perspectiva de un analista. Si esta descripción fue precisa, aunque lo haya sido sólo en parte, es abundantemente claro que hoy están ocurriendo en la administración

¹⁰ Un intercambio de ideas que tuvo lugar en una sesión no completa e informal de la Conferencia de Minnowbrook resulta especialmente ilustrativo. Varios de sus miembros discutían sobre errores de estrategia y de política que veían en las operaciones de la Oficina de Oportunidades Económicas. Generalizaban en un intento por determinar cómo podría lograrse que organizaciones como la OEO fueran más eficaces. Plantearon varias afirmaciones causales muy plausibles, que encontraron vigoroso apoyo. Entonces, un politólogo joven, pero de algún renombre, comentó que las afirmaciones causales no podían apoyarse sólo en un caso. Las auténticas relaciones de importancia estadística exigían un "número de casos" o "N", o al menos treinta. La respuesta fue: "¿No tiene la administración pública nada que sugerir, hasta que no contemos con treinta OEO? ¿Podemos permitirnos tener treinta de ellos, antes de aprender lo que salió mal en la primera? Al meternos en nuestros refugios analíticos y cuantitativos, ¿no renunciamos a nuestras responsabilidades de sugerir maneras de hacer que la segunda OEO o su equivalente sea una mejora de la primera?"

pública cambios fundamentales que tienen implicaciones sobresalientes tanto para su estudio como para su práctica y para la conducta general del gobierno. El propósito último de este capítulo es analizar el probable efecto de la nueva administración pública sobre la teoría de la organización en particular y sobre el estudio de la administración en general. (Aquí se emplea el término "teoría" en su sentido lato, como pensamiento abstracto.)

LA TEORÍA DE LA ORGANIZACIÓN Y LA NUEVA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La comprensión de cualquier fenómeno exige dividir ese fenómeno en partes, y examinar cada parte en detalle. Al comprender el gobierno esta separación, puede reflejar instituciones como los "campos" tradicionales de la ciencia política: administración pública, conducta legislativa, derecho público, etc. Ahora bien, la separación puede ser básicamente conceptual o teórica, como teoría de sistemas, teoría de decisiones, teoría de la función, teoría de grupo; todas las cuales pasan al través de las diversas instituciones.

La administración pública nunca ha tenido un conjunto de subcampos generalmente aceptado o satisfactorio. Las categorías "presupuestación", "administración de personal", "organización y administración" son demasiado limitadoras, demasiado orientadas hacia el "interior de la organización" y teóricamente demasiado huecas. Las teorías de la gama intermedia —decisiones, funciones, grupos, etc.— son más fuertes en lo teórico y han producido más en lo empírico, pero aún tienden a centrarse casi exclusivamente en la dinámica interna de las organizaciones públicas. La nueva administración pública pide una manera diferente de subdividir el fenómeno, con el objeto de comprenderlo mejor. Este analista sugiere que cuatro procesos básicos intervienen en las organizaciones públicas y, además, que estos procesos son adecuados para comprender y mejorar la administración pública. Los cuatro procesos sugeridos son: el distributivo, el integrativo, el de intercambio de límites y el socioemocional.

El proceso distributivo

La nueva administración pública tiene un interés vital en las pautas de distribución. Esto se relaciona, ante todo, con la distribución *externa* de bienes y servicios a categorías particulares de personas, por razón de los beneficios resultantes de la operación de programas administrados públicamente.

El análisis de utilidad-costo o de beneficio-costo, es la principal técnica para tratar de comprender los resultados del proceso distributivo. Esta forma de análisis intenta medir la utilidad de programas públicos particulares para las personas. Como intenta proyectar los probables costos y beneficios de diversos programas, es una parte central de la nueva administración pública. Es central, básicamente, porque ofrece medios científicos o cuasicientíficos, para tratar de "llegar a" la cuestión de la igualdad. También ofrece una justificación conveniente o clásica de la administración pública para la redistribución. Tomemos, por ejemplo, las justificaciones dadas por McNamara respecto de unas decisiones basadas en el análisis de utilidad-costo en el Departamento de Defensa. Estas justificaciones en general se hicieron sobre la base de normas militares sustantivas.

A causa del surgimiento de "sistemas de programación, planificación y presupuestación" empezamos a ver en la defensa de las políticas de las varias oficinas y departamentos de gobierno, sus intentos por demostrar su repercusión sobre la sociedad en materia de utilidad. Wildavsky y Lindblom han argumentado que el análisis racional o de utilidad-costo es difícil, si no imposible de realizar. Además, afirman, la toma racional de decisiones altera o modifica fundamentalmente nuestro sistema político al enfrentarse a cuestiones políticas básicas dentro del ámbito del administrador. Hasta hoy, han tenido empíricamente la razón. Desde el punto de vista normativo, son apologistas del pluralismo. El análisis de costo-beneficio puede ser un medio eficaz para demostrar ciertas desigualdades. Es un instrumento por el cual puede hacerse que legislaturas y burocracias defiendan públicamente sus decisiones distributivas. Lo que se infiere es que un público bien informado de desigualdades flagrantes exigirá un cambio.

Como el presupuesto ejecutivo, los sistemas de decisión racional o de costo-beneficio (PPB) aumentan el poder de los ejecutivos y administradores y son, asimismo, parte de la nueva administración pública. Dado

que la PPB se está adaptando ampliamente en ciudades y estados y en el gobierno nacional, parece claro que la nueva administración pública ocupará un lugar muy destacado sencillamente echando una ojeada a los procesos distributivos de gobierno en uno o en los dos próximos decenios. En qué medida la PPB dé por resultado una redistribución que aumente la igualdad social aún está por verse.

El análisis de beneficios o utilidades en su forma menos prescriptiva y más descriptiva, conocida en la ciencia política como "análisis de resultados de las políticas", intenta determinar los factores básicos que influyen o determinan la variación de políticas.¹¹ Por ejemplo, los "analistas de resultados" bosquejan la relación entre las variaciones del gasto público (cantidad) y la calidad de los resultados de política ajena al gasto. El analista intenta determinar la relación entre los niveles de gasto en la educación y el cociente de inteligencia, la factibilidad de encontrar empleo, la probabilidad de ingresar en la universidad y productos similares del proceso educativo. Este análisis se hace, en esencia, *a posteriori*, y en realidad suele basarse en datos de censos relativamente anticuados. Por tanto, es útil para la nueva administración pública, pero sólo como fundamento o trasfondo.

Ahora está surgiendo una forma más nueva del análisis distributivo. Este enfoque se centra en la equidad de la distribución de los servicios gubernamentales dentro de una jurisdicción, y hace preguntas como: ¿distribuye equitativamente una junta escolar sus fondos a las escuelas y a los escolares de su jurisdicción o, en caso contrario, hay inequidad en favor de los más o de los menos aventajados? ¿Se han distribuido equitativamente los servicios de sanidad entre todos los vecindarios de la ciudad, o, en caso contrario, en qué dirección se encuentra la desigualdad y cómo se la justifica? ¿Se ha distribuido equitativamente la ayuda estatal y federal y, en caso contrario, cómo se justifican las desigualdades?¹²

¹¹ Para un buen ensayo bibliográfico sobre el tema, véase John H. Fenton y Donald W. Chamberlayne, "The Literature Dealing with the Relationships Between Political Process, Socioeconomic Conditions and Public Policies in the American States: A Bibliographic Essay", *Polity*, primavera de 1969, pp. 388-404.

¹² La igualdad constituye hoy un problema de interés en los tribunales. Los ciudadanos demandan a los gobiernos de todos los niveles, según la cláusula de "igual protección de las leyes", afirmando que ha habido desigualdades de distribución. Hasta hoy, los tribunales han adoptado una actitud moderada de igualdad en cuestiones de educación y bienestar. Véase John F. Coons, William H. Clune y Stephen D. Sugarman,

Las pautas de distribución interna de la organización forman parte tradicional de la teoría de la organización. La competencia interna por dinero, personal, posición, espacio y prioridades es invariable en la teoría de la organización, como revelaría cualquier lectura del *Administrative Science Quarterly*. En esta bibliografía vemos hasta qué punto muchas acciones del gobierno están controladas esencialmente por cuerpos particulares de profesionales: educadores, médicos, abogados, trabajadores sociales, etc. Vemos cómo envejecen las dependencias, se vuelven rígidas y dedican gran parte de sus energías a competir con fines de simple supervivencia. Vemos hasta qué punto la distribución se vuelve lo que Wildavsky llama una triangulación entre oficinas, legislaturas (en particular, comités legislativos) y ejecutivos electos y su personal auxiliar.¹³ Por último, tenemos volúmenes enteros de hipótesis acumuladas o dispersas, que explican o intentan explicar las pautas de decisión e intervienen en el proceso distributivo interno.¹⁴

En la nueva administración pública, el proceso distributivo interno probablemente mostrará menor disposición a hacer compromisos incrementales o "negociar", y un poco más a la "confrontación administrativa". Si los nuevos administradores públicos se encuentran en las dependencias de personal del Ejecutivo, lo cual es muy probable, sin duda se mostrarán considerablemente más tenaces que sus predecesores. El portavoz de una dependencia establecida bien puede haber aprendido a aumentar su presupuesto, su personal, a controlar el acceso del público a los registros y a extender su espacio, como preparación para los compromisos que ha aprendido a esperar. Ahora puede encontrar a un fanático armado de datos, que describa, con todo detalle el exceso de presupuesto, de personal o la supresión de registros. Por tanto, es probable que una teoría de la organización basada principalmente en el tradicional proceso administrativo de negociación resulte lamentablemente inadecuada. Existe la necesidad de crear una teoría que tome en cuenta la presencia de administradores públicos mucho menos dispuestos a negociar que a correr riesgos políticos y administrativos.

"Educational Opportunity: A Workable Constitutional Test for State Structures", *California Law Review*, abril de 1969, pp. 305-421.

¹³ Aaron Wildavsky, *op. cit.*

¹⁴ March y Simon, *op. cit.*; Downs, *op. cit.*, y James L. Price, *Organizational Effectiveness*, Homewood, Ill., Richard D. Irwin, 1968.

No es difícil predecir las posibles consecuencias de contar con administradores públicos generalistas, dispuestos a racionalizar sus puestos y decisiones sobre la base de la igualdad social. La teoría administrativa explica relativamente bien los resultados del uso de la eficiencia, la economía o la buena administración como razón de ser. Por ejemplo, sabemos que estos argumentos son especialmente convincentes en los años en que las legislaturas y ejecutivos elegidos por el público no desean aumentar los impuestos. Pero también que virtualmente cualquier cosa puede justificarse bajo la rúbrica de "buena administración". Cuando los administradores públicos abandonan el puerto seguro de esta retórica, ¿qué puede ocurrir? La mejor conjetura es: un conflicto más abierto sobre cuestiones básicas de metas o propósitos. Algunos administradores triunfarán, pero no la mayoría; pues el sistema tiende a actuar en contra del que busca el cambio y está dispuesto a correr riesgos por él. El probable resultado es un servicio civil sumamente móvil y relativamente inestable en el nivel intermedio. Sin embargo, es probable que los nuevos administradores públicos prefieran su retiro o alejamiento del sistema después de un gran fracaso, que el retiro psíquico que hoy es común entre los administradores.

Por ejemplo, podríamos imaginar a un director de personal de una ciudad dispuesto a enfrentarse al jefe de policía y a la burocracia policial por la cuestión de las normas de selección de los nuevos patrulleros. Podría alegar, apoyándose en muchos datos, que las regulaciones de estatura y peso de los patrulleros no son realistas, y que discriminan sistemáticamente a las minorías menesterosas. También podría argumentar que las acusaciones a menores por mala conducta no debieran prohibir que, una vez adultos, fueran patrulleros. Si esto fuera un conflicto abierto, pondría a las minorías menesterosas en contra de la mayoría del consejo de la ciudad, tal vez contra el alcalde y seguramente contra el jefe de policía y sus hombres (y, no cabe duda, contra la Asociación de Caridad de la policía). Aunque el nuevo administrador público estuviese perfectamente dispuesto a semejante confrontación, la teoría actual no concuerda bien con lo que esto significa para el sistema político en general.

El proceso integrativo

Las jerarquías de autoridad son los medios principales por los cuales se coordina el trabajo de las personas en las organizaciones públicamente

administradas. La jerarquía formal es la parte más obvia y fácil de identificar en la organización permanente. Se ve a los administradores como personas que desempeñan funciones en la jerarquía y tareas que están integradas por todas las jerarquías para constituir un todo cohesivo, orientado hacia una meta. Por lo general, el administrador público ha sido visto como quien construye y mantiene la organización en toda la jerarquía. Intenta comprender las relaciones formales e informales, el estatuto, la política y el poder de las jerarquías de autoridad. La jerarquía es, al mismo tiempo, un diseño ideal y un medio hospitalario para la persona que desee administrar, controlar o dirigir el trabajo de grandes cantidades de personas.

Las características contraproductivas de las jerarquías son bien conocidas.¹⁵ Probablemente la mejor manera de interpretar la nueva administración pública sea decir que propone sistemas jerárquicos modificados. Para modificar las jerarquías tradicionales se utilizan varios medios, tanto en la teoría como en la práctica. El primero y tal vez más conocido es la técnica de proyecto o de matriz.¹⁶ Por definición, el proyecto es temporal. El administrador de proyectos y su personal son un equipo que trata de utilizar los servicios de jerarquías regularmente establecidas en una organización continua. Mientras dure el proyecto, el administrador deberá obtener sus servicios técnicos de la jerarquía técnica de la organización, sus servicios de personal del personal de la dependencia, sus servicios de presupuestación del departamento de presupuesto, etc. Es evidente que el manejo del proyecto no sería eficaz si no recibiese un considerable apoyo de los más altos niveles. Cuando surgen conflictos entre las necesidades del proyecto y las de supervivencia de las jerarquías establecidas, la administración superior debe decidir siempre en favor de los proyectos. La principal ventaja de los proyectos es, desde luego, que pueden cesar. Mientras las burocracias no pierden su estabilidad ni se autodestruyen, los proyectos sí. El concepto

¹⁵ Véase Victor Thompson, *Modern Organization*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1961; Robert V. Presthus, *The Organizational Society*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1962, y Downs, *op. cit.*

¹⁶ David I. Cleland y William R. King, *Systems Analysis and Project Management*, Nueva York, McGraw-Hill, 1968; David I. Cleland y William R. King, *Systems, Organizations, Analysis, Management: A Book of Readings*, Nueva York, McGraw-Hill, 1969; George A. Steiner y William G. Ryan, *Industrial Project Management*, Nueva York, Macmillan, 1968; John Stanley Baumgartner, *Project Management*, Homewood, Ill., Richard D. Irwing, 1963.

de proyecto es especialmente útil cuando se le asocia a esfuerzos de mejoramiento, "de una sola vez", de maquinaria o de investigación y desarrollo, o de capital. Es sumamente complejo en los círculos de ingeniería, y en teoría podría aplicarse a un gran número de problemas menos técnicos y más sociales.¹⁷ La técnica de proyectos también es útil como recurso para supervisar y coordinar los contratos del gobierno con la industria.

Otros procedimientos para modificar las jerarquías son bien conocidos e incluyen el modelo de toma de decisiones en grupo, la función de enlace y la llamada organización dialéctica.¹⁸ Desde luego, la descentralización auténtica es una jerarquía fundamental de modificación.¹⁹

La exploración y experimentación con estas técnicas es parte básica de la nueva administración pública. La búsqueda de técnicas integrativas, menos estructuradas, formales y autoritarias en las organizaciones de administración pública apenas está empezando. La preferencia por estos tipos de modos organizativos implica, ante todo, una relativa tolerancia a la variación. Esto incluye las variaciones de desempeño administrativo y las variaciones de procedimiento y aplicaciones basadas en las diferencias de clientes o de grupos de clientes. También implica gran tolerancia a las posibilidades de ineficiencia y deseconomía. En sentido muy general, esta preferencia constituye una disposición a trocar los aumentos de participación y compromiso con la organización por posibles pérdidas de eficiencia y economía, particularmente a largo plazo. Y a largo plazo, técnicas integrativas menos formales y autoritarias podrían resultar más eficientes y económicas.

La defensa que hace la nueva administración pública de procesos integrativos menos formales tiene dos graves dificultades. La primera es que podría surgir una falta de especialistas en administración pública que fueran esencialmente programadores. El hombre de la nueva administración pública, que fue preparado como agente de cambio y defensor de procesos integrativos informales y descentralizados, tal vez no sea capaz de construir y mantener grandes organizaciones permanen-

¹⁷ H. George Frederickson y Henry J. Anna, "Bureaucracy and the Urban Poor", mimeografiado.

¹⁸ Véanse Rensis Likert, *New Patterns of Management*, Nueva York, McGraw-Hill, 1961; y Orion White, "The Dialectical Organization: An Alternative to Bureaucracy", *Public Administration Review*, enero-febrero de 1969, pp. 32-42.

¹⁹ Kaufman, *op. cit.*

tes. Sin embargo, este problema podría no ser grave, porque los administradores, en las diversas profesiones (educación, imposición de la ley, bienestar, etc.), a menudo son formadores, o por lo menos protectores, de organizaciones muy capaces, de modo que un especialista de la administración pública podría concentrarse en el cambio o en la modificación de jerarquías construidas por otros.

El segundo problema se encuentra en el conflicto permanente que se produce entre los administradores de alto y los de bajo nivel en sistemas integrativos menos formales. Al describir el proceso distributivo en la administración pública, quedó muy claro que los administradores públicos de más alto nivel debían ser enérgicos y firmes. En esta descripción del proceso integrativo hay marcada preferencia por un alto grado de autonomía en la base de la organización. El único modo de acomodar teóricamente esta contradicción es diseñar una organización en que los administradores públicos del más alto nivel sean considerados como defensores de la política y revisores de la política general. Si muestran tener un grado más bien alto de tolerancia hacia las variaciones en la aplicación de la política, se deberá suponer que los niveles intermedios e inferiores de la organización podrían hacer uso de una tolerancia interpretativa vasta en la aplicación de sus programas. Desde luego, este acomodo resulta precario, pero las relaciones administrativas entre el nivel más alto y el más bajo constituyen un problema continuo en la administración pública; y en el pasado, estos problemas tendieron a solucionarse en beneficio de los intereses de los altos niveles de la jerarquía, en combinación con subdivisiones del cuerpo legislativo y de poderosos grupos de interés. La nueva administración pública busca un medio por el cual se pueda favorecer a los niveles inferiores de la organización y a las minorías menos poderosas.

El proceso de intercambio de límites

El proceso de intercambio de límites describe la relación general entre la organización públicamente administrada y sus grupos y clientes de referencia. Éstos incluyen legislaturas, ejecutivos electos, organizaciones de personal auxiliar, clientes (organizados o particulares) y grupos de interés organizados. El proceso de intercambio de límites también explica la relación entre los niveles de gobierno en un sistema federal.

Como las organizaciones públicamente administradas se encuentran en un medio político, social y económico competitivo, suelen buscar apoyo. Lo hacen, primero, encontrando una clientela que pueda cumplir una función enérgica de defensa ante la legislatura, y luego creando una relación simbiótica entre la dependencia y comités o miembros clave de la legislatura, después de lo cual tratarán de formar y de mantener una organización tan permanente como sea posible.

Los procesos distributivo e integrativo que acabamos de describir exigen conceptos muy modificados sobre cómo efectuar el intercambio de límites en la nueva administración pública.²⁰ La futura teoría de la organización tendrá que dar acomodo a la siguiente pauta de intercambios de límites. Primero, será necesario que las minorías que hasta hoy no lo han hecho, participen mucho más en calidad de clientes. (Es injusto suponer que las minorías no participan ya como clientes: granjeros, banqueros e industrias pesadas son minorías y tienen una elevada participación como clientes. En este sentido, todas las organizaciones públicas están orientadas hacia el "cliente".) Este cambio probablemente anuncie un tipo diferente de participación. Hoy, en algunas de nuestras ciudades, se considera que una versión de este tipo de participación es resultado de la lucha y de programas de acción comunitaria; también se le ve así en los *campus* de algunas universidades. Una forma preferida de participación del cliente perteneciente a una minoría menesterosa serían las pautas de comunicación rutinizadas con organizaciones descentralizadas, capaces de tomar decisiones distributivas que favorecieran los intereses de esas minorías, aun cuando fuera difícil justificar estas decisiones por su eficiencia o economía.

Desde un punto de vista muy general, este tipo de toma de decisiones ocurre en tiempos de guerra respecto a las decisiones militares. También caracteriza las pautas de decisiones del programa Apolo de la Administración Nacional de Aeronáutica y del Espacio. Ambos ejemplos caracterizan los programas de máxima prioridad destinados a resolver problemas considerados como inmediatos y apremiantes. Incluyen una especie de presupuestación en reversa, en que se ponen a disposición del proyecto grandes cantidades de fondos y se tolera un gran margen de gastos. La contabilidad detallada se hace después del gasto y no antes. De ahí que sea una presupuestación en reversa. En estas condiciones, se decide qué hacer y qué materiales se necesitan en los niveles bajos de la

²⁰ James Thompson, *Organizations in Action*, Nueva York, McGraw-Hill, 1967.

organización. Estas decisiones se toman suponiendo que serán apoyadas y que los altos niveles de la organización aportarán los recursos necesarios. La misma lógica podría aplicarse, sin duda, al *ghetto*. Podría establecerse un proyecto temporal en que el administrador y su personal trabajaran con las burocracias permanentes de una ciudad, en un programa de máxima prioridad destinado a resolver necesidades de empleo, alojamiento, salud, educación y transporte de los residentes del *ghetto*. Probablemente las decisiones y los procedimientos de un proyecto variarían mucho de uno a otro, con base en las diferentes circunstancias de su clientela y de los medios político-administrativos que se encontraran. El director central del proyecto toleraría las variaciones tanto en decisiones como en pautas de gastos, del mismo modo que el Departamento de Defensa y la NASA cubren sus gastos en tiempos de crisis.

El peligro estaría en la tendencia de que los proyectos descentralizados fueran devorados por élites pluralistas locales. El Servicio Selectivo de los Estados Unidos es un ejemplo de esta clase de "toma". Se necesitan altos niveles de participación de los clientes minoritarios en desventaja para contrarrestar esta tendencia. Y sin embargo, será difícil impedir que las nuevas minorías controladoras discriminen sistemáticamente a las viejas minorías controladoras.

Por esta descripción de una relación de intercambio de límites, tal vez pueda predecirse que las dependencias administrativas, particularmente las descentralizadas, se vuelvan cada vez más el medio primario por el cual minorías particulares encuentren su forma básica de representación política. Hoy existe esta situación en el caso de las minorías que tienen grandes ventajas, y bien podría volverse el caso de las que están en desventaja.

Es problemático determinar cuál es el medio que puede asegurar una gran participación de los clientes. El concepto de participación máxima factible, aunque ha recibido pésimos comentarios de la prensa, probablemente obtuvo más éxito de lo que la mayoría de los analistas reconocería. La participación máxima factible ciertamente no aumentó la eficiencia ni la economía de las actividades de la OEO, pero —tal vez esto sea lo más importante— sí dio a los residentes del *ghetto*, al menos la impresión de que tenían capacidad para influir en las decisiones públicas que afectan su bienestar. En primer lugar, una elevada participación de los clientes probablemente significa el empleo de los que se encuentran en desventaja, cuando esto es factible; en segundo lugar, el empleo de juntas de revisión de los clientes o de agencias de revisión; y en

tercero, legislaturas descentralizadas, como el tipo buscado por el distrito escolar Brownhill en la controversia por la descentralización en la Junta de Educación de la ciudad de Nueva York.

El desarrollo de esta pauta de intercambio de límites anuncia el posible desarrollo de nuevas formas de relaciones intergubernamentales, en particular las relaciones fiscales. Los subsidios a estados y ciudades, y los subsidios de los estados a las ciudades sin duda se extenderán, y probablemente serán más igualitarios.²¹ Además, tal vez se imponga alguna forma de compartir los impuestos. Habrá que reducir la debilidad fundamental de la capacidad de obtener ingresos que distingue a los gobiernos locales.

El uso de los procesos distributivos e integrativos antes descritos también podrían significar el desarrollo de nuevos medios por los cuales los administradores se relacionen con sus legislaturas. Es probable que el funcionario electo siga considerando su continuidad en el cargo como primer objetivo. Esto significa que una administración pública que utilice procesos integrativos menos formales debe descubrir los medios para aumentar las probabilidades de que sean reelectos los funcionarios que hoy ocupan los cargos. Las burocracias establecidas y centralizadas hacen esto de muy diversas maneras; la mejor consiste en la construcción y mantenimiento de carreteras u otras instalaciones básicas en el distrito de los legisladores, en el establecimiento de instalaciones que dan numerosos empleos, como edificios de oficinas federales, tribunales de condados, recintos policiales, etc., y en la distribución de materiales de relaciones públicas favorables al legislador en el cargo. La organización descentralizada parece especialmente apropiada para prestar este tipo de servicio a los legisladores. Como consecuencia, es muy posible imaginar que los legisladores se vuelvan enérgicos portavoces de burocracias menos jerárquicas y menos autoritarias.

El proceso socioemocional

La administración pública aquí descrita exigirá características a la vez individuales y de grupo que difieran de las que hoy podemos ver. El difundido empleo de una preparación en sensibilidad, técnicas T o "des-

²¹ Deil S. Wright, *Federal Grants-in-Aid: Perspectives and Alternatives*, Washington, D. C., American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1968.

arrollo organizativo" es compatible con la nueva administración pública. Estas técnicas incluyen la disminución de la dependencia del individuo en relación con la jerarquía, lo cual le permitirá tolerar conflictos y emociones y de hecho, en ciertas circunstancias, prepararlo para correr mayores riesgos. Por el análisis anterior, es claro que las técnicas de mayor sensibilidad son paralelas a los procesos distributivos, integrativos y de intercambio de límites, antes descritos.

Las técnicas de preparación socioemocional son recursos fundamentales para el cambio administrativo. Hasta aquí, se han empleado básicamente para fortalecer o reorientar burocracias bien establecidas. En el futuro, se espera que se empleen para ayudar a crear modos organizativos descentralizados, y posiblemente orientados hacia los proyectos.

Una reciente evaluación del Departamento de Estado de los Estados Unidos, hecha por Argyris, ilustra muy bien los posibles efectos de la nueva administración pública sobre los procesos socioemocionales de las organizaciones.²² Argyris llegó a la conclusión de que el "Estado" es un sistema social caracterizado por retirarse individualmente de dificultades y conflictos interpersonales; por una mínima apertura, nivelación y confianza interpersonales; por retirarse de la agresividad y las luchas; por la idea de que ser emocional es tanto como ser ineficiente o irracional; por el dominio de los subordinados por los jefes; por una inconciencia del impacto personal de los líderes sobre otros; y por muy altos niveles de conformidad, junto con bajos niveles de disposición a correr riesgos o asumir responsabilidades. Para corregir estas "patologías" organizativas, Argyris recomendó que:

1) Se defina un programa de cambios a largo plazo, en que el objetivo sea cambiar el sistema de vida del Departamento de Estado.

2) La primera etapa del programa de cambio deba centrarse en la conducta y el estilo de liderazgo de los participantes de mayor importancia dentro del Departamento de Estado.

3) Simultáneamente con la participación de los altos mandos, deban iniciarse actividades similares de cambio en cualquier parte subordinada que dé señales de estar dispuesta al cambio.

4) Los procesos de cambio y desarrollo de la organización que sean creados, requieran la misma conducta y actitudes que las que se deseen

²² Chris Argyris, "Some Causes of Organizational Ineffectiveness Within the Department of State", Center for International Systems Research, Occasional Paper No. 2, Washington, D. C., U. S. Government Printing Office, noviembre de 1966.

inculcar en el sistema (tomar mayor iniciativa, aumentar responsabilidades, correr riesgos).

5) En la medida en que las actividades de desarrollo de la organización produzcan un nivel superior de habilidad del liderazgo y comiencen a reducir las defensas del sistema en el terreno de las relaciones interpersonales, habrá que ayudar a los participantes a empezar a reexaminar algunas de las políticas y actividades formales del Departamento de Estado, que hoy pueden ser obstáculos a la eficiencia de la organización (evaluaciones y calificaciones de los empleados, proceso de ascensos, inspecciones). Este reexamen debe efectuarse bajo la dirección de ejecutivos de línea, con la ayuda de asesores, sean de dentro o de fuera.

6) Las semejanzas e interdependencias entre administración y sustancia deben hacerse más explícitas, y ser más generalmente aceptadas.

7) Se debe aumentar inmediatamente la capacidad interna del Departamento de Estado en las nuevas áreas de conocimiento basado en las ciencias de la conducta.

8) Se deberán crear programas de investigación a largo plazo, explorando el posible valor de las disciplinas de la conducta para la dirección de la diplomacia.

Las características del Departamento de Estado son —triste es decirlo— comunes en las organizaciones de la administración pública. Aunque las recomendaciones de Argyris sean particulares para el "Estado", también son aplicables a todas las organizaciones basadas en la jerarquía y sumamente autoritarias.

Aunque la nueva administración pública está comprometida con una mayor igualdad social, lo anterior debe aclarar que también es uno de sus objetivos lograr una organización interna que se aproxime más a la igualdad.

CONCLUSIONES

La búsqueda de la igualdad social da a la administración pública una auténtica base normativa. Como muchas premisas de valor, decir igualdad social es casi como decir bandera, patria, mamá, o pastel de manzana. Pero sin duda, si la búsqueda de la igualdad social en la administración pública es como la del Santo Grial, también lo son los objetivos de los educadores, médicos, etc. Y sin embargo, parece que la nueva administración pública está alineada con el bien, o posiblemente con Dios.

¿Cuáles son los resultados probables de una administración pública que *practique* el trabajo sobre semejante base normativa? *Primero*, la administración pública clásica, sobre la base de sus objetivos comúnmente expresados, contará con el apoyo de los hombres de negocios y con las clases media y media superior, en sus secciones más expresivas y educadas. El éxito fenomenal del movimiento por la reforma municipal es prueba de ello. Si la nueva administración pública intenta justificar o racionalizar su actitud sobre la base de la igualdad social, tendrá que cambiar el apoyo que siempre ha recibido de sus fuentes tradicionales por el de las minorías hoy en desventaja. Acaso sea posible que la nueva administración pública siga recibiendo apoyo de la gente culta y elocuente, si suponemos que esta clase social se está comprometiendo cada vez más con los programas públicos que favorecen la igualdad, y menos con los que no lo hacen. Sin embargo, parece que la nueva administración pública deberá estar dispuesta a correr los riesgos que implica semejante trueque, si es necesario hacerlo.

Segundo, la nueva administración pública, en su búsqueda de la igualdad social, podría tropezar con los tipos de oposición que el Tribunal Supremo ha experimentado en el último decenio. Es decir, una considerable oposición de los funcionarios elegidos por su participación fundamental en el modelado de la política social. El Tribunal, gracias a su independencia, es menos vulnerable que la administración. Por tanto, podemos esperar mayores controles legislativos sobre las dependencias administrativas y, particularmente, sobre las pautas distributivas de esas dependencias.

Tercero, la nueva administración pública podría engendrar un sistema político en que los funcionarios elegidos hablarán básicamente en nombre de la mayoría y por las minorías privilegiadas, mientras que los tribunales y los administradores serían portavoces de las minorías en desventaja. Como los administradores trabajan en favor de una distribución equitativa de los bienes públicos y privados, así los tribunales están interpretando la constitución cada vez más en esa dirección. La hostilidad legislativa a esta acción podría ir dirigida contra la administración, sólo porque es la más vulnerable.

¿Qué decir de la nueva administración pública y de la academia? Primero consideremos la teoría y después la academia.

La teoría de la organización será influida en muy diversas maneras por la nueva administración pública. Se subrayará la unicidad de la

organización pública. La conducta administrativa interna —especialidad de la escuela administrativa genérica y fundamento de mucho de lo que hoy se conoce como teoría de la organización— será parte de una administración pública académica, pero será parte menos central. Su posición básica será ocupada por un enérgico hincapié en los procesos distributivos y de intercambio de límites que antes hemos descrito.

Los teóricos de inclinación cuantitativa probablemente se desplacen hacia a la economía de bienestar, o por lo menos leerán muchos autores de esta corriente. De hecho, es posible imaginar a estos teóricos ejecutando un modelo o paradigma de igualdad social tan robusto como el modelo de mercado del economista. Una vez elevada la igualdad social a la categoría de objetivo supremo, casi como se considera a las utilidades en economía, la formación de modelos resulta relativamente sencilla. Por ejemplo, podríamos crear teorías sobre la maximización de la igualdad, sobre la igualdad a largo y a corto plazos, sobre la elasticidad de la igualdad, etc. La teoría y la investigación que podemos encontrar en la revista *Public Choice* nos ofrecen un atisbo de esta posible evolución. Dicha labor están efectuándola hoy básicamente economistas que, en general, tratan de crear variaciones sobre el modelo de mercado o concepto de maximización de la utilidad individual. Los teóricos de la organización pública, comprometidos con la igualdad social, podrían contribuir mucho mediante la creación de modelos menos fijados a los ambientes de mercado o a la maximización de la utilidad individual, y más en la distribución equitativa de los bienes públicos y privados y su libre acceso a diferentes grupos o categorías de personas. Si se creara un modelo de igualdad completo se podrían evaluar en forma bastante precisa los probables resultados de distintas posibilidades de política viendo si la alternativa aumenta o no la igualdad. Los planes de un ingreso anual garantizado, el impuesto negativo sobre la renta, los programas Head Start, Job Corps y otros podrían evaluarse por su potencial para maximizar la igualdad.

Los teóricos de la organización pública menos inclinados hacia lo cuantitativo pero aún partidarios del conductismo, tal vez se desplacen en dirección del "modelo consociado" de Kirkhart. Avanzarían en dirección de la sociología, la antropología y la psicología, particularmente en sus versiones existenciales, mientras que los de inclinaciones cuantitativas probablemente pasarían a la economía como antes se la describió. Y desde luego, muchos teóricos partidarios de la organización pública

se quedarán con las teorías intermedias —función, grupo, comunicaciones, decisiones, etc.— y no permanecerán al amparo de grandes teorías como el modelo consociado, el modelo de igualdad social o el llamado modelo de sistemas.

¿Qué significa la nueva administración pública para la academia? Hay algo perfectamente claro: hoy conocemos la enorme diferencia que hay entre la "administración pública" y "el servicio público". La primera está integrada por generalistas de la administración pública y cierto personal auxiliar (análisis de sistemas, presupuestación, personal, etc.); el último, por los profesionales que forman las escuelas, la policía, los tribunales, el servicio militar, las agencias de beneficencia, etc. Los programas progresistas de administración pública en el medio académico tenderán puentes firmes y permanentes con las escuelas profesionales en que se prepara a la mayoría de los servidores públicos. En algunas escuelas se convertirá en realidad el concepto de administración pública como "segunda profesión" para los abogados, maestros y trabajadoras sociales que están en el empleo público.

Es probable que algunos programas de administración pública se vuelvan notablemente más filosóficos y normativos, mientras que otros pasen a las técnicas de la administración cuantitativa. Necesitamos de ambos, y ambos deberán hacer aportaciones.

El retorno del análisis de políticas es seguro en ambos tipos de escuelas. La buena administración por la buena administración misma es cada vez menos importante para el estudioso de hoy. El análisis de políticas, "duro y objetivo" en lo lógico y lo analítico, estará en el orden del día.

Hasta hoy, nadie ha considerado particularmente emocionantes los programas académicos de administración pública. La nueva administración pública tiene la oportunidad de modificar esto. Los programas que tratan de atraer y de producir abiertamente "agentes de cambio" o "radicales determinados" están a años luz de la imagen de POSDCORB. Y muchos de nosotros lo agradecemos.

XXXIII. PENSAMIENTO SISTEMÁTICO PARA LA ACCIÓN SOCIAL*

ALICE M. RIVLIN

Los dos capítulos anteriores tratan de tres estrategias destinadas a encontrar métodos más eficientes de proporcionar educación, salud y otros servicios sociales: 1) análisis del "experimento natural"; 2) innovación al azar, y 3) experimentación sistemática. La principal conclusión fue que deben aplicarse las tres estrategias con más energía y con mayor refinamiento metodológico.

El análisis del experimento natural aún no nos ha dado muchas claves hacia modos más eficaces de proporcionar servicios sociales, pero, con el tiempo y con técnicas más refinadas, hay esperanzas de que así lo haga. Como primer paso obligado para mejorar los servicios, se debe alentar a todo tipo de persona a probar nuevos modos de prestar servicios. Sin embargo, la innovación al azar no nos dice qué funciona mejor para quién o en qué condiciones; eso requiere una experimentación sistemática: con nuevos programas, nuevas técnicas de entrenamiento y nuevos modos de prestar atención médica. Como se indicó en el último capítulo, yo creo que la experimentación sistemática debe ser una actividad federal importante si queremos lograr grandes avances en la prestación de servicios sociales.

Pero no basta encontrar métodos más eficientes. ¿Cómo sabemos que se les utilizará? ¿Qué incentivos incluyen nuestros sistemas de servicio social para fomentar la eficiencia?

Conforme aumenta el sector público de nuestra economía, cobra mayor importancia el problema de crear incentivos para el desempeño eficiente en los programas públicos. Como lo señaló Schultze en sus Conferencias Gaither, los programas federales a menudo no alcanzan sus objetivos porque no se pensó en los incentivos:

* Alice M. Rivlin, *Systematic Thinking for Social Action*, Washington, D. C., The Brookings Institution, 1971. Se reproduce con autorización.