

1: INTRODUCCION

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¿QUE ES LA NUEVA ADMINISTRACION PUBLICA?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¿Administración pública sin valores?

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

Cambio

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

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

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

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

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

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

La administración pública clásica recalca el desarrollo y forta-

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

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

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

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

Participación

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

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

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

2: LA NUEVA ADMINISTRACION PUBLICA EN CONTEXTO

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

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

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

CIENCIAS POLITICAS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

mía y otros campos.

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

CINCO MODELOS EN ADMINISTRACION PUBLICA

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

CUADRO 1 CINCO MODELOS DE ADMINISTRACION PUBLICA

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

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

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

El Modelo Burocrático Clásico

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

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

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

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

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

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

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

El Modelo Neoburocrático

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

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

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

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

El Modelo Institucional

El modelo institucional¹ es fruto del trabajo de muchos científicos sociales de los años cuarentas, cincuentas y sesentas. En su manifestación básica, es más riguroso metodológicamente que los trabajos de quienes describieron la burocracia por vez primera; por tanto, sus hallazgos tendrán un respaldo empírico más fuerte. El modelo institucional es la expresión de la era conductista, particularmente en sociología y ciencias políticas. Una versión anterior, empíricamente rica, de este modelo puede encontrarse en los estudios elaborados por el Inter-University Case Programo

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

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

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

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

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

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

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

El Modelo de Relaciones Humanas

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

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

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

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

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

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

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

El Modelo de Elección Pública

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

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

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

condiciones de rápido cambio.é o

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

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