

# Crisis y salidas de la teoría de la Administración Pública

*Haydée Ochoa Henríquez*  
*Centro de Estudios de la Empresa.*  
*Facultad de Ciencias Económicas y Sociales.*  
*Universidad del Zulia. Maracaibo. Venezuela*  
*e-mail:hochoa@dino.conicit.ve*  
*e-mail:hochoa@ica.luz.ve.*

## Resumen

El trabajo explora las crisis y salidas de la teoría de la administración pública desde su origen hasta nuestros días. Se observa que los cambios en el Estado han contribuido a la crisis en la mencionada teoría, cuyas respuestas, desde distintas disciplinas, han favorecido el avance teórico, pero no han cristalizado hasta ahora en un paradigma que explique el fenómeno en profundidad. Los cambios que se producen desde la década de los ochenta plantean nuevas demandas teóricas y las salidas evidencian una nueva crisis de la teoría de la administración pública.

**Palabras claves:** Teoría de la Administración Pública, Gerencia Pública y Política Pública.

# Crises and Way Outs of the Public Administration Theory

## Abstract

The article explores the crises and way outs of the public administration theory from its beginning up to our days. It is observed that the changes in the State have contributed to the crises in the mentioned theories, which answers from different disciplines have favored the theoretic advance, but have not cristallized till now in a paradigm which explains the phenomenon in deepness. The changes produced since the eighties bring out new theoretic requirements and the way outs make evident a new crisis of the public administration theory. (Translated by Hortensia Adrianza de Casas)

**Key words:** Public Administration Theory, Public Management, Public Policy.

## Introducción

La llamada teoría de la administración pública es relativamente reciente, se ubica a fines del siglo pasado con un avance muy lento en su desarrollo. Desde sus orígenes hasta la década de los setenta el cuerpo de conocimientos que la sustenta es prácticamente el mismo, con profundas limitaciones para comprender el fenómeno que intenta explicar, más que una teoría constituyen recomendaciones técnicas, aparte de ello los avances producidos desde otras disciplinas y desde la propia teoría de la administración pública son prácticamente desconocidos.

El presente trabajo tiene como propósito explorar las limitaciones del conocimiento producido por la llamada teoría de la administración pública, para comprender el fenómeno que intenta explicar a través de dos elementos: su objeto de estudio y su nivel

de análisis, identificando los períodos críticos, así como el conocimiento que en éste contexto se ha producido.

Se identifican tres crisis, la primera se produce después de la segunda guerra mundial y sus principales respuestas son el surgimiento de la política pública como disciplina que asume el estudio de la administración y la administración para el desarrollo como un conjunto de propuestas de reforma para los países subdesarrollados. La segunda crisis se produce en la década de los setenta y tiene como respuesta el paradigma marxista de la administración pública. La tercera crisis la presenciamos en la actualidad, la ubicamos desde los ochenta, en cuyo contexto surge la gerencia pública como disciplina que subsume a la administración pública.

## **1. El paradigma original**

Si bien el origen de lo que conocemos como teoría de la administración pública se ubica a fines del siglo pasado, el estudio del fenómeno se inicia en el siglo XVII cuando las ciencias camerales estudiaron la administración del Estado absolutista, pero se ve más claramente "a principios del siglo XVIII cuando los soberanos de Prusia establecieron las primeras cátedras de enseñanza científica de los quehaceres administrativos, para los servidores del Estado" (Guerrero, 1986; 2). De modo que lo que se denomina hoy en día teoría de la administración pública es reciente, pero el estudio del objeto de esta disciplina es antiguo<sup>1</sup>.

Se atribuye a Wilson en 1887 los inicios de la creación de la teoría de la administración pública. Wilson produce su trabajo en momentos en los cuales el poder ejecutivo sufre modificaciones tomando una importancia significativa en los Estados Unidos y se cuestiona el cumplimiento de las leyes por el gobierno, al respecto dice Wilson: "No es que hayan terminado, ni mucho menos, los más pesados debates sobre el principio constitucional; pero ya no son de interés práctico más inmediato que las cuestiones de administración. Está resultando más difícil aplicar una constitución que formularla..." (Waldo, 1967:86).

La importancia que asume el poder ejecutivo es explicable por los cambios económicos que se producían. La expansión de la gran empresa desde mediados del siglo pasado para incorporar el desarrollo científico-técnico y crear condiciones monopólicas que favorecieran el proceso de acumulación, exigió cambios en el aparato estatal, concretamente requirió de un poder ejecutivo capaz de garantizar el desarrollo del capital en condiciones más complejas, como dice Uvalle:

A diferencia del parlamento, el ejecutivo no vive de la discusión ni del debate de las ideas; vive en cambio, del manejo rápido, directo y efectivo de la administración pública. En medio de la lucha de clases no somete a consideración y discusión de nadie los fundamentos de la acción estatal que no son otra cosa que el poder organizado de la clase dominante (Uvalle, 1984:163).

En tales condiciones el ejecutivo que nunca ha sido simple ejecutor, incrementa sus tareas de decisión y de algún modo se interesa más por sus propias decisiones que por las del Legislativo aun en el marco de un peso significativo de éste, en otras palabras se desvía de sus funciones tradicionales.

En este contexto el enfoque con el cual surge la teoría de la administración pública es el que tiene como objeto de estudio, la acción que tiene lugar en el poder ejecutivo para dar cumplimiento a la política elaborada en otras instancias. Esta posición ubica las políticas y su ejecución en poderes diferentes, la primera en el poder legislativo y la segunda en el poder ejecutivo. La administración pública en esta concepción es la administración del poder ejecutivo, pero concebido éste como instancia de ejecución.

Según Wilson la Administración o la Administración Pública -utiliza los dos conceptos indistintamente-:

...es la parte más visible del gobierno; es el gobierno en acción; es el poder ejecutivo, el que actúa, el aspecto más visible del gobierno y es, desde luego, tan vieja como el gobierno mismo...La administración pública es la ejecución detallada y sistemática del

derecho público. Cada aplicación especial, particular, es un acto de administración... Los vastos planes de actuación gubernamental no son administrativos; la ejecución detallada de tales planes sí que es administrativa. (Citado por Waldo, 1967:86 y 92).

Esta concepción desconoce que en el poder ejecutivo se definen políticas, especialmente a raíz de los cambios económicos y que en los otros poderes también se ejecutan políticas, cuestiones que fueron discutidas por Goodnow, contemporáneo de Wilson. Para Goodnow todas las organizaciones son plurifuncionales, es decir, política y administración no son identificables con órganos, en tanto están presentes en todos éstos, al respecto señaló:

...la autoridad llamada ejecutiva tiene, en la mayoría de los casos, considerable poder legislativo en la ordenanza.

Por otra parte, el órgano cuya principal responsabilidad es expresar la voluntad del Estado, por ejemplo la Legislatura, tiene generalmente el poder de control en una forma u otra... (Citado por Guerrero, 1979:36).

Para Goodnow en definitiva la administración sigue reducida a la ejecución, pero ampliada a los distintos órganos del Estado, concepción que no prosperó pero que tuvo el mérito de discutir el carácter "plurifuncional" de las organizaciones.

Otra característica del paradigma original es el carácter neutral asignado al objeto. Para Wilson la administración no tenía nada que ver con la política, la cual estaría presente en la formulación de políticas, esta posición se confirma cuando señala: "la administración se halla fuera de la esfera propia de la política. Las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas. Aun cuando sea la política la que fije las tareas para la administración, ésta no debe sufrir que maneje sus oficinas" (Citado por Waldo, 1967:91).

Esta concepción de la administración reducida a la ejecución de la política y además neutralmente, persiste a lo largo de la primera mitad del presente siglo, así tenemos que para Moreland

(1921), también considerado pionero de la disciplina, "la política decide sobre los objetivos que serán alcanzados, la administración pone a la política en ejecución o para hablar en otras palabras, realiza cosas" (Citado por Guerrero, 1979:29). De la misma forma Gulick (1937) dice lo siguiente: "La administración se refiere a hacer cosas; a la realización de objetivos definidos...La administración pública es aquella parte de la ciencia de la administración que tiene que ver con el gobierno, y, por lo tanto, se ocupa principalmente de la rama ejecutiva, donde se hace el trabajo del gobierno..." (Citado por Muñoz, 1956:18). White, seguidor de esta corriente dice en la década de los sesenta: "Grandes zonas de la actividad del Estado son políticamente neutrales" (White, 1964:8).

La concepción dicotómica de política y administración ha sido reforzada con los planteamientos de Max Weber sobre la burocracia. Para este autor, en el modelo ideal la burocracia se limita a cumplir órdenes que emanan del soberano legal o persona puesta a la cabeza que ordena y manda (Weber, 1977:174), es decir, hay una relación muy simple entre dirección y ejecución, la primera ordena y la segunda obedece, lo cual está garantizado en el modelo, con la sujeción a la ley disciplinadamente, la clara delimitación de funciones y de medios coactivos. Estos instrumentos son, a su vez, la base para que los subordinados tramiten sus desacuerdos, los cuales en definitiva deben ser pospuestos. Sobre el papel de la burocracia weberiana en relación a la dirección, dice Mouzelis: "Su deber no es otro que cumplir las normas y reglas procedentes de arriba. En el caso de que sus opiniones personales difieran de las de su superior, debe posponerlas y extremarse en la más fiel ejecución de las órdenes recibidas" (Mouzelis, 1975: 27).

Si bien formulación de políticas y ejecución son dos procesos diferentes, en la práctica no es posible hablar ni de separación ni de relaciones simples o mecánicas, dada la estrecha y compleja vinculación que existe entre ambos procesos, ni la política se diseña aislada de los sujetos, recursos y procesos de ejecución, ni ésta es un proceso mecánico de cumplimiento de la primera.

Sin embargo, es importante acotar que este fenómeno no tuvo la misma complejidad en las primeras décadas, de hecho fue a raíz de una mayor intervención del Estado cuando pudo verse con mayor claridad y tal como dice Oszlak: "La gran depresión, el creciente intervencionismo estatal, la expansión burocrática y una imbricación más compleja entre los negocios privados y el sector público, pronto contribuirían a desacreditar la vieja concepción de una nítida separación de roles" (Oszlak, 1984:10).

Finalmente, es importante señalar que el conocimiento que se inscribe en esta corriente es eminentemente descriptivo de los procesos internos (los llamados sistemas funcionales): personal, control, información etc.; que se llevan a cabo en el poder ejecutivo con una concepción de sistema cerrado, sin relación con el contexto. Además de ello, dicho conocimiento tiene el problema, que con frecuencia no está claro si se trata de descripción de la realidad o de prescripción, es decir, lo que debe ser la administración pública, en este sentido dice Mouzelis "...muy a menudo cuando en los libros de texto sobre la administración pública o privada se lee algo acerca de las funciones de un departamento o de un ejecutivo, no estamos seguros de si se hace referencia a lo que el ejecutivo hace o a lo que debería hacer" (Mouzelis, 1975:213), hay en definitiva conocimiento teórico y técnico mezclados sin la necesaria distinción.

El nivel descriptivo y la concepción neutral de la administración pública recibió una considerable influencia del impulso que tomaba el estudio de la administración privada, y la preocupación de sus pioneros (Taylor, Fayol y sus seguidores) por crear una ciencia de la administración en general, de la cual formaría parte la administración pública, con muy pocas diferencias de otros tipos de administración, en tal sentido señala White desde comienzos de siglo: "...aunque la administración de los asuntos públicos y los privados difieren en muchos puntos, hay en el proceso, dondequiera que se le observe, una analogía fundamental, si no identidad" (White, 1964: p. 1). Sin embargo cabe señalar que para la discipli-

na administrativa, el proceso de decisiones es parte de la administración, de hecho esta disciplina considera que la primera fase del proceso administrativo la constituyen las decisiones y/o la planificación.

En general, la teoría de la administración pública hasta la década de los sesenta se preocupó fundamentalmente por la descripción de los procesos de ejecución anteriormente mencionados llevados a cabo en el poder ejecutivo, con una concepción neutral y dicotómica de política y administración. La descripción de la administración en el conocimiento de esta corriente tiene como sustrato teórico las recomendaciones producidas por la disciplina administrativa y el derecho público, las cuales toman expresión en el modelo normativo.

Bajo esta concepción, ha habido una gran producción de conocimiento a lo largo de las primeras cinco décadas del presente siglo, la cual ha servido de base en la enseñanza en las escuelas de administración, aún hoy en día sigue predominando, a pesar del estancamiento en la producción de conocimiento y de los avances que en la década de los setenta surgieron con una nueva óptica como veremos en este trabajo.

## **2. Crisis de la concepción dicotómica y neutral de la teoría de la administración pública**

Por crisis entendemos un proceso de agudización de conflictos que exige cambios en las características fundamentales del fenómeno, de modo que estudiar la crisis es abordar los conflictos y los cambios. La crisis del conocimiento se produce cuando éste presenta profundas limitaciones para explicar la realidad en constante cambio, en el caso que nos ocupa la realidad la constituye la práctica administrativa del poder ejecutivo cuya dinámica está estrechamente ligada a los cambios de la sociedad, especialmente los económicos.

Después de la segunda guerra mundial la teoría de la administración pública comienza a ser intensamente cuestionada. En 1954 Pedro Muñoz Amato se pregunta: "Puede decirse que la administración es sólo ejecución, en otras palabras, un proceso separado de la formulación de normas, de las decisiones en cuanto a fines y medios? ¿Es acaso mera obediencia mecánica el cumplimiento de directivas determinadas en otras esferas o etapas?" (Muñoz, 1966:18). Observa además el autor, que: "Se reconoce con intensidad creciente, que los problemas identificados como de 'administración pública' -planificación, administración fiscal...- son aspectos del gobierno y deben analizarse desde el punto de vista de los procesos políticos, con los cuales están íntimamente compenetrados" (Muñoz, 1966:23), es decir, hay como dice Kuhn, refiriéndose a los paradigmas en crisis "un período de inseguridad profesional profunda" (Kuhn, 1983:114) que precede al surgimiento de nuevas teorías.

La separación de formulación de política y ejecución, el carácter neutral asignado a la ejecución y en general el nivel descriptivo de la llamada teoría de la administración pública, son problemas que siempre limitaron la comprensión de las instituciones del poder ejecutivo, sin embargo es sólo después de la segunda guerra mundial cuando se hacen críticas de modo sistemático, para hacer crisis en los cincuenta y sesenta. Al respecto, dice Omar Guerrero: "En los sesenta se pone de manifiesto, como crisis, lo que comenzó a incubarse desde fines del siglo pasado: la dicotomía política administración..." (Guerrero, 1979:52).

La crisis es explicable por los cambios en el aparato público, los cuales rebasaron la posibilidad del conocimiento existente para mantenerse como incuestionable.

Producto de la crisis económica de los años 30, el Estado es objeto de profundos cambios. De un Estado fundamentalmente gendarme con una participación indirecta e imperceptible en la economía, se pasa a un Estado intervencionista de forma directa

en la economía y en la vida social con los consecuentes efectos cuantitativos y cualitativos en la administración.

La administración pública del Estado intervencionista dista mucho de la del Estado liberal. El aparato administrativo creció descomunadamente, la centralización dio paso a formas descentralizadas funcional y territorialmente, conservando la centralización un espacio importante, el poder ejecutivo ha intensificado su importancia y es evidente el presidencialismo como problema, el comportamiento de la burocracia dista mucho del modelo weberiano, el proceso de toma de decisiones es profundamente complejo, derivado de las presiones a un Estado altamente intervencionista y de la presencia de múltiples instituciones como mediadoras; las relaciones entre formulación e implementación de políticas no pueden ignorarse, en fin, los cambios que se han producido en el aparato público ponen en tensión los viejos conocimientos, para decirlo en palabras de Subirats: "Los procesos políticos y económicos del siglo XX han provocado un cambio cualitativo y cuantitativo de los sistemas administrativos y estatales. Por un lado nuevas tareas son asumidas por las administraciones públicas y por otra parte nuevos órganos o entes se crean para llevarlas a cabo" (Subirats, 1989:25).

En este contexto se producen cambios significativos en el conocimiento sobre la administración pública, a los cuales nos referiremos a continuación.

### **3. Las salidas a la crisis**

Las crisis, dice Kuhn "son una condición previa y necesaria para el nacimiento de nuevas teorías ...el acto de juicio que conduce a los científicos a rechazar una teoría aceptada previamente, se basa siempre en más de una comparación de dicha teoría con el mundo" (Kuhn, 1983:128 y 129). Sin lugar a dudas, los cambios de la realidad fueron el motor que puso en crisis el viejo conocimiento sobre la administración pública e impulsó el surgimiento de nuevo conocimiento.

### **3.1. La política pública**

Después de la segunda guerra mundial, desde diversas ópticas se centra la atención en el proceso de decisiones en las organizaciones tanto públicas como privadas. Son producto de este fenómeno, el estudio de la racionalidad en las decisiones, el desarrollo de la planificación como instrumento para la toma de decisiones públicas y el estudio de los procesos de formulación y ejecución de políticas por la ciencia política bajo la noción "política pública". Hasta entonces en las organizaciones se había puesto la atención en los procesos de ejecución y prácticamente se habían ignorado como objeto de estudio los procesos de decisiones.

La política pública nace en la década de los cincuenta buscando en la administración explicación al fracaso de las políticas (planificadas o no), pero es en los setenta cuando tomó importancia "a raíz del análisis de ciertos fracasos producidos en la aplicación de determinadas propuestas programáticas de los demócratas americanos en los años sesenta durante las administraciones de Kennedy y Johnson ..." (Subirats, 1989:101). De este modo se enfrenta la concepción dicotómica de política y administración.

Con esta concepción, la categoría política pública casi siempre asume como objeto de estudio el conjunto "de acciones u operaciones que conducen a la definición de un problema y al intento de resolverlo" (Subirats, 1989:42), es decir, tanto el proceso de formulación, como su aplicación, lo que para algunos autores se denomina proceso de formación de las políticas, para distinguirlo del concepto de formulación, el cual se restringe a una fase del proceso (Alvarez, 1992:101). Excepcionalmente, algunos autores restringen el concepto de política pública a la fase de formulación, en cuyo caso ésta es un proceso administrativo (Sulbrandt, S/F: 7), similar a la concepción que maneja la disciplina administrativa.

El uso de la categoría política pública, se considera que "es una de las consecuencias más importantes de la revolución teórica

que, en la segunda post-guerra, sacudió la ciencia política" (Alvarez, 1992:11).

Además de los aportes que realiza la política pública a la explicación del proceso de decisiones, dicha disciplina se interna en el estudio de la administración pública, pero no separada de la política, como históricamente lo venía haciendo la teoría de la administración pública, sino relacionando los dos aspectos principales de los procesos que tienen lugar en el aparato administrativo público.

A nuestro juicio, los principales aportes de la política pública a la comprensión de la administración pública son:

1) Para la política pública la administración no es un proceso mecánico de ejecución de la política formulada, en palabras de Alvarez: "las políticas públicas no son relaciones mecánicas del tipo medio-fin de ejecución automática, en las que lo decidido en la fase de formulación de objetivos es o debe ser exactamente lo que va a resultar implementado" (Alvarez, 1992:10). La administración, por el contrario, tiene un papel relevante en la conformación definitiva de la política pública en tanto la modifica, de tal manera que la política pública es resultado de un proceso **complejo** en el cual la fase de implementación cumple un papel relevante. Esta posición difiere notablemente de la asumida por los teóricos de la administración pública, para quienes la administración es un proceso que se limita a cumplir las orientaciones, planes, proyectos y, en general, políticas formuladas en otras instancias del aparato estatal, en cuyo contexto las desviaciones son problemas que simplemente se corrigen en función del modelo normativo.

2) Para la política pública, las desviaciones de la burocracia de la política formulada, no constituyen un problema técnico, sino político, las burocracias, dice Oszlak, "tienden ...a ajustarse más a la racionalidad dictada por los intereses que defienden que a la lógica de la decisión política que los afecta a menos que la coerción aplicada o las 'compensaciones' otorgadas modifiquen sus inclina-

ciones" (Oszlak, 1984:18). Alvarez precisa con mayor profundidad el carácter político de la administración cuando dice: "en el seno de la administración y sus procesos se llevan a cabo cotidianamente luchas y negociaciones por el control de los recursos y la facultades que dan poder" (Alvarez, 1992:10).

3) Otro aporte de la política pública a la explicación de la administración pública, es la consideración del contexto, el cual fue incorporado inicialmente para explicar los procesos de formulación y posteriormente de la implementación. Conviene aclarar que desde la disciplina administrativa se han hecho críticas desde los años sesenta a la teoría administrativa por el desconocimiento de la incidencia del contexto, de modo que no podemos atribuirle la iniciativa de este aspecto a la política pública, aunque sí avances en cuanto a su incorporación real como elemento explicativo del fenómeno administrativo público.

Para la política pública las "clientelas administrativas" dan lugar a negociaciones y compromisos cuyo análisis es fundamental para comprender el papel de la burocracia (Subirats, 1989:114).

Estamos así en presencia del surgimiento de una nueva disciplina que desde la ciencia política estudia lo que históricamente ha sido considerado como objeto de estudio de la teoría de la administración pública, bajo la influencia de la ciencia administrativa.

Según Omar Guerrero la política pública:

...pretende superar las deficiencias e insuficiencias de la división de política y administración y cimentar las bases de una categoría de administración pública en la que ambas ya no estén separadas, sino unidas. Sin embargo, el enfoque de la política pública fracasa en su empeño: más que identificar y esclarecer las relaciones de la política y la administración, las confunde en un término impreciso y tautológico: política pública... (Guerrero, 1979:45).

Efectivamente la política pública intentando dar explicación a la relación entre política y administración ha subsumido ésta en el

concepto de política pública, con lo cual la administración pública se ha dispersado como objeto de estudio, de allí que se considera que a fines de los setenta la administración pública pasa por una crisis de identidad, pero si bien desde la política pública no se ha resuelto el problema de la dicotomía política-administración, sí se ha avanzado en explicaciones sobre las relaciones de estos dos grandes "procesos" que tienen lugar en las organizaciones, considerados como parte de la política pública.

Pero este avance ha sido en un solo sentido, en el poder de la burocracia y de la sociedad civil para desviar las políticas formuladas, mientras que el poder de los gobernantes para imponer su política, apenas es enunciado por la política pública, con lo cual se va al otro extremo, es decir mientras para la teoría de la administración pública, la ejecución es un acto mecánico de cumplimiento de la política, para la política pública, la formulación es un proceso de reacomodo permanente a los mandatos de la burocracia y de los ciudadanos, aquí queda minimizado todo el desarrollo técnico administrativo como instrumento político de la dirección para imponer sus objetivos.

Finalmente, es necesario señalar que para la política pública tanto los procesos de formulación como de implementación tienen lugar en todos los poderes públicos, cuestión que se percibe por lo general implícitamente, en tanto no ha sido un problema de discusión.

En definitiva, la política pública profundiza el nivel de análisis en la explicación de la práctica administrativa pública, pero crea un problema de identidad del fenómeno como objeto de estudio.

### **3.2. La Administración para el Desarrollo**

El fracaso de la planificación en los países subdesarrollados, también es atribuido a problemas de índole administrativo, lo cual aunado a la implantación del socialismo en Cuba y al temor a su avance, son elementos que impulsan la llamada administración

para el desarrollo. Si la política pública busca explicación de la administración a partir del fracaso de la planificación y en general de las políticas formuladas, la administración para el desarrollo<sup>2</sup> busca respuesta técnica a ese mismo problema.

La administración para el desarrollo fue impulsada por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), el problema sería para esta institución "...la existencia de una administración pública que no corresponde en su estructura y funciones a los requerimientos de un esfuerzo sistemático y permanente en favor del desarrollo económico y social" (Castañeda y Cunill, 1979:88).

Para promover la administración para el desarrollo, los gobiernos de América Latina crearon en 1972 el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), con sede en Caracas. El CLAD según Kliksberg: "es en esencia un intento para llevar adelante un proceso orgánico de aprovechamiento del potencial de integración de las naciones latinoamericanas en campos estratégicos para el desenvolvimiento de su capacidad administrativa para el desarrollo" (Kliksberg, 1977:287). Conviene apuntar que cuando se crea el CLAD, en América Latina se intentaban realizar reformas en base a la administración para el desarrollo.

La administración para el desarrollo la constituyeron propuestas para la reforma y no explicación de la realidad, pero dado que tuvo una gran trascendencia en América Latina, reemplazando en la enseñanza parcialmente el cuerpo de conocimiento que había sido cuestionado desde la década anterior, es importante detenernos en este "paradigma".

En la administración para el desarrollo, la administración pública está limitada al igual que en el conocimiento con el cual surge la disciplina, a la ejecución de la política, "...es el medio para que se ejecuten las políticas y los planes públicos..." (Jiménez, 1971:183), pero se admite, siguiendo los cuestionamientos en marcha, que existe una relación entre política y administración.

Sobre la administración para el desarrollo, dice uno de sus impulsores: "Al acuñar el término 'Administración para el desarrollo' lo que se pretendió fue hacer un esfuerzo memotécnico para vincular la Administración Pública con los problemas y soluciones del desarrollo, es decir, que ésta deje de ser un obstáculo y se convierta en un instrumento eficaz para sus fines" (Jiménez, 1971:181). La vinculación de la administración pública con el desarrollo le da según el autor un carácter político, de allí que cita de Cleveland lo siguiente: "...hecho del pasado es que la administración fue concebida instrumentalmente, como algo neutro... el fenómeno muy difundido del presente es que esta interpretación instrumental continuamente está siendo puesta en tela de duda" (Citado por Jiménez, 1971:183).

Pero el carácter político está dado en la administración para el desarrollo en la intencionalidad de la aplicación de las técnicas, dada la existencia de contextos diferentes y no en las técnicas propiamente tal, en ese sentido dice Jiménez:

"Dado que hemos considerado a la administración Pública para el desarrollo en términos de intencionalidad y énfasis sobre ciertos factores claves de progreso, queda claro que los esfuerzos que deben hacerse para propiciarlo son apreciablemente mayores en los países menos avanzados que en los otros (Jiménez, 1971:183)".

En el marco de esta orientación, la administración para el desarrollo asume una concepción aséptica de las técnicas administrativas, se trataba en definitiva de modernizar, es decir, de usar las técnicas de los países desarrollados y aplicarlas en los países "atrasados", de hecho América Latina fue receptora de la producción de conocimiento de los Estados Unidos. Al respecto han señalado Dwivedi y Nef:

El asunto clave, entonces consistía en la transformación de la maquinaria tradicional existente en una nueva entidad. Esto iba a ser logrado a través del desarrollo administrativo: la modernización

de la maquinaria del servicio público a través de la persuasión externa, la transferencia de la tecnología y el adiestramiento brindado por los expertos extranjeros...(Dwivedi y Nef, 1984:443).

Una posición distinta encontramos en el CLAD, donde se promovió en nombre de la administración para el desarrollo, la generación y adaptación de tecnología administrativa diferente, tomando en consideración las necesidades de la región, lo cual se deja ver en su proyecto sobre "Producción y Transferencia de Tecnología Administrativa para la Administración Pública en América Latina". (Kliksberg, 1977).

En la práctica las recomendaciones generales de la administración para el desarrollo se alimentaron de la concepción neutral de la administración pública norteamericana. Un ejemplo claro de ésto lo constituye la proposición de reforma elaborada por la Comisión de Administración Pública (CAP) en Venezuela, cuyo objetivo declarado fue la administración pública para el desarrollo. La CAP con un discurso transformador terminó proponiendo las técnicas modernas exitosas.

Bajo el concepto de administración para el desarrollo se promovió la reforma administrativa en América Latina, lo cual aunado a la difusión de los trabajos norteamericanos por parte de organizaciones internacionales, en particular la Alianza para el Progreso, contribuye a darle relevancia a la disciplina administrativa en la región.

La administración para el desarrollo ha sido objeto de numerosas críticas tanto por su concepción neutral como por sus efectos en el desarrollo, sobre éste dicen Dwivedi y Nef: "La expansión de la administración para el desarrollo ha aumentado la riqueza: Desafortunadamente esta mejora de la economía ha fallado en traducirse en una mejora de la calidad global de vida. Normalmente se ha producido un descenso en el estándar de vida". (Dwivedi y Nef, 1984:446).

La administración para el desarrollo entró en crisis en la década de los setenta en América Latina y vinculado a ello toman impulso a fines de los setenta, explicaciones más profundas sobre el fenómeno administrativo público, las cuales se venían gestando paralelo al surgimiento de la administración para el desarrollo en el marco de la crisis evidente desde los sesenta.

#### **4. Crisis de Identidad y de creatividad de la teoría de la administración pública.**

El impulso que toma el estudio de la administración pública bajo el concepto de política pública, aunado al estancamiento de la producción teórica bajo la categoría administración pública, conducen en la década de los setenta, según algunos autores, a una crisis de identidad del objeto de estudio de la teoría de la administración pública, problema que se venía gestando desde los años cincuenta, pero que se manifestaba como crisis desde los años sesenta (Guerrero, 1979:52). La crisis de identidad es como dice Guerrero "la pérdida de una disciplina, la Administración Pública, del objeto que le es propio" (Guerrero, 1980:53).

La crisis de identidad según el mencionado autor conduce a una crisis de creatividad debido a "la ausencia de una materia sobre la cual fundamentarse un estudio. El edificio del estudio de la Administración Pública Capitalista se desploma, porque sus cimientos, la materia de estudio se han evaporado" (Guerrero, 1979:53); en otras palabras, habiéndole usurpado la política pública el objeto de estudio a la teoría de la administración pública, ésta queda sin objeto sobre el cual producir.

Pero la crisis de creatividad no se produce por ausencia de producción de conocimiento por cuanto de algún modo la política pública venía aportando a la explicación del objeto de estudio, podemos identificar una crisis de creatividad debido a las profundas limitaciones del conocimiento existente (el de la teoría de la administración pública y el de la política pública) para explicar la realidad administrativa cada vez más compleja, descrita en páginas

anteriores, a lo cual hay que agregar que desde fines de los sesenta surgen nuevos elementos que exigen profundizar el conocimiento del fenómeno administrativo público. Al respecto oigamos los argumentos de los autores preocupados por esta crisis:

"...el viraje hacia la izquierda de las universidades a fines de los años sesenta... el crecimiento de las luchas alrededor del estado por la vivienda, la educación, transporte, la salud, etcétera; luchas en las que la comprensión del funcionamiento del Estado y sus implicaciones políticas ha llegado a ser un problema de la práctica política de muchos militantes y el hecho que, como resultado de la expansión del Estado, un gran número de socialistas son trabajadores del Estado y, por consiguiente, el entendimiento de las implicaciones de las minucias de la organización estatal adquiere una importancia significativa". (Holloway, 1980:11)

Goran Therborn, por su parte, dice en el prólogo de su libro donde estudia el aparato estatal: "La coyuntura política en la que se ha escrito este libro se ha visto caracterizada por el significativo hecho de que el progreso hacia el socialismo ha vuelto a ser una posibilidad real en determinadas sociedades capitalistas desarrolladas, especialmente en Francia e Italia" (Therborn, 1979:2).

En síntesis el avance del socialismo exigía explicaciones más profundas sobre un fenómeno hasta entonces tratado sin consideración del sistema económico.

## **5. La salida a la crisis: Explicación marxista de la Administración Pública**

En el marco de una crisis de identidad y creatividad surge a fines de los setenta en América Latina y Europa una corriente que plantea el carácter político de la administración pública teniendo como paradigma de análisis el marxismo con distintos matices, enfoque que observamos no sólo para el campo administrativo público, sino también para el privado.

Hasta la década de los setenta el marxismo había dedicado

escasa atención al estudio de la administración pública, los análisis marxistas de la burocracia habían centrado su atención en la burocracia como sujeto y no como objeto organizativo. Sobre la poca dedicación del marxismo a la cuestión administrativa del Estado, dice Therborn "La atención sistemática que los marxistas han dedicado a estos problemas desde los tiempos de Lenin es increíblemente pequeña" (Therborn, 1979:19). Por su parte, Omar Guerrero, dice: "La administración pública, como otras manifestaciones sociales (como la economía y la política), debe ser estudiada a partir de los fundamentos materiales y las relaciones de producción" (Guerrero, 1979:66).

El nuevo paradigma de la administración pública se da en el marco de un cuestionamiento riguroso al conocimiento administrativo en general, sobre lo cual consideramos necesario hacer algunas referencias.

En Europa en la década de los sesenta y posteriormente en América Latina en los setenta, surgió un cuerpo de conocimiento que puso en tensión por una parte el sistema de valores y el nivel de análisis de la llamada ciencia administrativa (Mouzelis, 1967, Kliksberg, 1973), y por otra parte el método utilizado (kliksberg, 1973). Asimismo, se explicaron las razones económicas y socio-políticas que históricamente contribuyeron al surgimiento de la teoría administrativa (Kliksberg, 1973, Ludovic, 1977) y el efecto de la llamada administración científica en los trabajadores (Braverman, 1974, García Nieto, 1975). El hilo conductor de las críticas fue el carácter político de la administración, tema en el cual se detienen Cunnil y Ludovic (1978).

Por otro lado, se hacen estudios rigurosos a la organización del trabajo del capitalismo y del socialismo y al conocimiento que desde la disciplina administrativa promueve la organización en cuestión. Son clásicos en esta materia los trabajos de André Gorz (1973).

Podemos afirmar que desde fines de la década de los sesenta y a lo largo de los setenta se produce de modo sistemático un conocimiento alternativo en el campo administrativo, en otras palabras estamos en presencia de un nuevo paradigma de explicación del fenómeno administrativo, con un aporte muy significativo de autores de América Latina.

En el campo específico de la administración pública el nuevo conocimiento destaca que la administración pública es expresión de la lucha de clases de la sociedad, esta es la tesis de Guerrero (1978), Therborn (1979) y Holloway (1979), principales autores de este paradigma. Nos detendremos en los aportes de cada uno de ellos, los cuales son producto del análisis histórico del fenómeno, es decir, en este paradigma la dimensión histórica es fundamental como instrumento analítico.

Guerrero, parte de la base que la administración pública sólo ha sido estudiada en sus procesos internos y no en su relación con la sociedad, por lo que su trabajo se centra en el análisis de esa relación, pero prácticamente ignora los procesos internos. Después de un estudio detenido de la administración pública capitalista, llega a la siguiente conclusión:

"La administración pública es la acción del Estado en la sociedad, acción que se caracteriza por la doble naturaleza de la propia administración del Estado: dirección administrativa y dominio político...la administración pública, como acción, es ejecución, es decir, el poder ejecutivo delegacional que hace realidad la presencia del Estado en la sociedad...el poder ejecutivo que gobierna en interés de las clases dominantes en la medida en que el Estado es su propio representante (Guerrero, 1979:366-368)".

Se puede observar que hay una continuidad en cuanto a concebir la administración pública como acción del poder ejecutivo, pero a diferencia de la concepción tradicional, Guerrero destaca la existencia de una doble naturaleza de la administración pública, es administración y es política. Para el autor toda administración,

tanto pública como privada es política, en tal sentido señala: "Ni en la administración pública, ni tampoco en la administración privada encontramos una separación entre dirección y dominio sino, en su lugar, una unidad dialéctica" (Guerrero, 1979:367).

En la administración privada el carácter político viene dado para el autor por el dominio de la dirección sobre los obreros. "La administración privada...dirige lo que como actividad particular de cada empresa se ha convertido en una misión general, es decir, armoniza y coordina la actividad productiva total de la empresa, como compensación a la división técnica del trabajo en el interior del establecimiento fabril" (Guerrero, 1979:366).

En la administración pública viene dado por su carácter estatal, en tal sentido dice Guerrero:

"La administración pública dirige, por medio de funciones generales, el trabajo conjunto de las distintas esferas de la sociedad; armoniza y coordina la actividad productiva total de la sociedad, como compensación a la división social del trabajo...Cuando decimos que la administración pública es dominio político, es decir política, estamos afirmando que la naturaleza sustancial de aquélla como acción del Estado en la sociedad está regida por el principio del propio Estado"...(Guerrero, 1979: 366 y 369).

En este planteamiento la administración pública es política en sus relaciones con la sociedad, pero las relaciones entre la dirección del aparato público y sus trabajadores (la burocracia) no constituyen un proceso político, aspecto que aborda Holloway como veremos más adelante.

En vista del carácter político asignado a la administración pública, "la dicotomía política administración es falsa como realidad y falsa como dicotomía...Es falsa como realidad porque no existe, es falsa como dicotomía porque no representa algo real" (Guerrero, 1979:368).

Por su parte, Holloway se centra en dos cuestiones: 1) Los propósitos políticos de la administración pública y 2) La organización interna del Estado.

En cuanto los propósitos políticos de la administración pública, ubica en el centro del análisis el concepto de ciudadano y ciudadanía, los cuales, dice, son "fundamentales para las teorías burguesas del estado y de la administración pública" (Holloway, 1982:25). En estas teorías, señala el autor:

"...la relación entre el estado y los ciudadanos...tiene por objetivo el trato justo y equitativo de los ciudadanos...A través del prisma de la teoría burguesa, la sociedad es vista como una masa de ciudadanos individuales, y por ende, la administración pública se reduciría a administrar a estos ciudadanos de manera justa y eficiente" (Holloway, 1982:25).

Pero en la concepción del autor, "La sociedad está compuesta por dos clases fundamentales y antagónicas, una de las cuales vive de la explotación de la otra...Esta relación... no sólo estructura la organización de la fábrica sino también la distribución de la riqueza y la totalidad de la organización social y política de la sociedad" (Holloway, 1982:27).

En este contexto, Holloway define la administración pública como "un proceso de redefinición de la lucha de clases en términos de las demandas de los ciudadanos y de apropiación de las respuestas a esas demandas" (Holloway, 1982:34). Si en la teoría de sistemas de análisis burgués entran demandas de ciudadanos y salen servicios públicos, en la del autor, los ciudadanos son el resultado y no el punto de partida, en otras palabras, la administración pública "puede ser vista como un proceso que convierte las luchas de clases en demandas de ciudadanos. Lo que tiene que estudiarse en concreto, como la tarea principal para desarrollar una crítica marxista, es exactamente cómo es que se da ese proceso..." (Holloway, 1982:37).

A este último aspecto dedica Holloway la segunda parte del trabajo, puntualizando cómo profundizar en el conocimiento de algunas características de la administración pública, a partir de algunos aportes realizados por la teoría del Estado, concretamente discute las siguientes cuestiones (sin conexión entre unas y otras): (Holloway, 1982:41-83).

- La incidencia del proceso de acumulación en las reformas administrativas y en la unidad o fragmentación del aparato público.
- El papel de la administración pública en la descomposición de la clase obrera y en la reproducción de las relaciones patriarcales.
- El carácter político de las cuestiones minuciosas de la administración pública, tales como: el diseño de formas, el proceso de guardar expedientes, la distribución física de las oficinas, los procesos de rutina para tratar problemas individuales etc.; y en el proceso de trabajo a lo interno del aparato público.

A pesar de que el autor sólo plantea interrogantes, es conveniente destacar sus ideas en este punto, en razón de que es una cuestión importante de abordar para la comprensión del fenómeno desde la óptica del paradigma alternativo y como veremos más adelante es una cuestión a la cual Therborn le da importancia significativa. Dice Holloway:

"El aparato del estado se encuentra atravesado por el conflicto social y sus formas organizativas son parte integral de ese conflicto...existe en gran parte de la literatura sobre administración pública; la presunción de que la organización administrativa es un sistema cerrado. En consecuencia, se discute la eficiencia, el presupuesto, la toma de decisiones, la comunicación, etcétera; como si el estado existiese como una organización aislada del resto del mundo...¿Cómo desarrollar un enfoque crítico a este aspecto de la administración pública?". (Holloway, 1982:77).

En respuesta a su pregunta el autor destaca que el proceso de trabajo ha sido estudiado básicamente por la disciplina administrativa teniendo como objetivo aumentar el grado de explotación de los trabajadores. Por su parte la perspectiva crítica al proceso de trabajo se ha hecho hasta ahora sólo en el proceso de producción en la empresa privada.

Plantea la necesidad de profundizar en la naturaleza de las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, en tanto éstos pudieran no estar presionados por el mercado, sin embargo señala que las crisis económicas parecen imponer nuevas normas, no obstante, hay que distinguir los distintos tipos de trabajadores que existen a lo interno del aparato estatal.

Siguiendo la misma línea de Guerrero, Holloway discute el carácter de clase de la administración pública, deteniéndose en la relación de ésta con la sociedad, pero precisando algunos tipos de relaciones y presentando reflexiones sobre la naturaleza política de los procesos internos.

En cuanto a Goran Therborn, su centro de atención es el aparato estatal, al cual le asigna funciones de: "defensa coactiva, gobernación política (mediante la autoridad suprema para promulgar normas), gestión administrativa (mediante la aplicación de las normas) y regulación judicial de una determinada formación social" (Therborn, 1979:33); es decir, la administración pública sería parte del aparato estatal.

Considera el autor que el aparato estatal puede ser analizado al igual que otras organizaciones, pero cuestiona el análisis que hasta ahora se ha realizado, en razón de que presenta una dicotomía entre la organización y su entorno, cuando la realidad es que ésta se encuentra atravesada por los procesos sociales, cuya lógica depende "del desarrollo de la lucha de clases y de los diversos modos de producción" (Therborn, 1979:44).

A partir del enfoque de sistemas, nuestro autor identifica nueve variables<sup>3</sup> (Therborn, 1979:37) que intervienen en el apar-

to público como: mecanismos de entrada, procesos de transformación y mecanismos de salida y las estudia en cada modo de producción: feudalismo, capitalismo y socialismo, demostrando las diferencias que le imprime al aparato público cada modo de producción.

Destaca Therbon la necesidad de tener en cuenta que las relaciones sociales a lo interno del aparato estatal llegan a tener cierta independencia de las relaciones de clases que hacen que se presenten desajustes entre el poder estatal (expresado en el contenido de la política) y el aparato estatal; asimismo, señala que existen temporalidades que afectan a la organización del Estado, tales como las coyunturas, especialmente los períodos de estancamiento y expansión, de allí que debe tenerse presente la distinción entre capitalismo competitivo y monopolista.

Se trata de un trabajo que estudia la relación del aparato público con el modo de producción, penetrando en aspectos particulares del primero, lo que a nuestro juicio constituye un avance significativo para la comprensión de la administración pública desde una perspectiva alternativa a la que ha dominado la disciplina, con profundas limitaciones para explicar la realidad.

En síntesis, como respuesta a la crisis de la teoría de la administración pública a fines de los setenta, surgió un paradigma alternativo de explicación de la administración pública a través de la categoría administración pública, con lo cual dicha teoría intenta rescatar su objeto de estudio. Se inicia el estudio de la relación de la administración pública con el modo de producción en el cual se inserta y en general hay un profundo avance en la explicación socio-política de la relación de la administración pública con los procesos sociales, pero queda mucho por conocer sobre la relación de los distintos procesos internos, con los procesos sociales, a pesar de los intentos de Therborn en algunas variables.

Con ese paradigma y los aportes de la política pública a la comprensión de la relación entre formulación e implementación de

políticas, estamos en presencia desde la década de los setenta de un avance significativo en la producción teórica sobre la administración pública, lamentablemente es escaso el uso de estos conocimientos para la enseñanza de la administración pública, incluso en América Latina, donde los aportes han sido significativos sigue privando el paradigma original de la teoría de la administración pública.

## **6. Las condiciones actuales. Emergencia del paradigma de gerencia pública y nueva crisis de la teoría de la administración pública.**

La producción bajo el paradigma alternativo perdió vigor en la primera mitad de la década de los ochenta cuando las nuevas condiciones objetivas reclamaban continuidad en la creatividad para dar cuenta de los cambios que se producían.

Desde la década de los ochenta asistimos a cambios profundos en las distintas dimensiones sociales; en lo económico estamos en presencia de una hegemonía de la economía de mercado que ha desplazado el modelo de economía para la producción interna, en lo político el Estado intervencionista se transforma en un Estado neoliberal, en palabras de Prats:

"El Estado se sigue percibiendo como necesario, pero ya no como 'el agente principal de las transformaciones económicas y sociales'...sino, más modestamente como el guardián de las reglas de juego del mercado y como el garante de las infraestructuras y servicios necesarios para que el desarrollo del mercado resulte compatible con la paz y cierto grado de solidaridad social" (Prats, 1992:57).

Estos cambios toman expresión tanto en el contenido de la política como en los procesos a través de los cuales se formula y se ejecuta, es decir de su administración.

En tales condiciones se requiere de creatividad epistemológica en dos sentidos: teórica, para explicar la administración pública

frente a las nuevas condiciones, así como la dinámica de cambios y técnica para realizar las transformaciones administrativas necesarias.

En este contexto emerge una nueva disciplina: la gerencia pública, en la cual se subsume el fenómeno administrativo público, la teoría de la administración pública parece perder de nuevo su objeto de estudio.

El concepto de gerencia tiene sus orígenes en la administración privada y es claro su uso para designar a los sujetos en posición de dirección, sin embargo no sucede lo mismo cuando se usa para designar al objeto o procesos gerenciales, en tal caso, su contenido casi siempre es impreciso, con frecuencia se utiliza como sinónimo de administración, pero por lo general pretende dar cuenta tanto de los procesos de decisión como de ejecución.

Para algunos autores la gerencia pública es un tipo particular de administración, aquella en la cual el criterio que la orienta es la eficiencia, en este sentido se ubica Prats, para quien "lo que caracteriza al management como disciplina y como profesión es su orientación al valor específico de la eficiencia organizativa, o si se quiere, su propósito de elevar los niveles de eficiencia de las organizaciones" (Prats, 1992:81); sobre la eficiencia, según el autor, se puede tener una concepción "corriente o vulgar...poco adecuada para fundamentar los grandes reajustes que demanda el sector público de nuestro tiempo" (Prats, 1991:85), de lo que se trata hoy en día es de renovar los viejos esquemas. En este orden de ideas, el objeto de estudio de la gerencia pública, serían las organizaciones eficientes, el resto de las organizaciones serían objeto de estudio de la administración.

Hoy en día el concepto Gerencia ha desplazado al de Administración, el cual escasamente se usa, tanto en el plano de la docencia, como en el científico-técnico.

El concepto de Gerencia se usa en la práctica administrativa pública y en la privada casi paralelamente, pero en la primera bá-

sicamente en el ámbito de las empresas del Estado, lo cual deja ver que el concepto de gerencia connota búsqueda de rentabilidad o eficiencia económica.

Pero desde la década de los ochenta comenzamos a observar el uso del concepto gerencia pública para designar los niveles directivos de todo el aparato público, se considera que el gran gerente del ejecutivo es el presidente de la república, pero el término además es usado para designar los niveles directivos en los tres poderes del aparato público.

Adicionalmente, tiene lugar la producción de conocimiento sobre las organizaciones públicas bajo el título de gerencia pública con una gran amplitud en su uso, incluso se habla de las ciencias gerenciales, pero predomina el uso del concepto de gerencia pública para designar modelos prescriptivos con una nueva óptica administrativa, donde la búsqueda de eficiencia tome en consideración "la complejidad, la inestabilidad y la incertidumbre" (Kliksberg, 1992:11); en otras palabras, la literatura sobre gerencia pública se refiere fundamentalmente a propuestas de cambio del paradigma tradicionalmente propuesto, el cual se considera está en crisis, frente a las nuevas condiciones políticas, económicas, sociales y tecnológicas, se hacen nuevas propuestas administrativas y surgen nuevos conceptos y disciplinas<sup>4</sup>. El nuevo paradigma insiste en el carácter político de la gerencia pública.

Pero, además, bajo el concepto de gerencia pública se estudia el contenido de las políticas, fenómeno que hasta ahora ha sido tratado directamente por la ciencia política. Especial atención ha tenido desde la gerencia pública el estudio del contenido de la política social.

En definitiva, estamos en presencia del uso del concepto gerencia pública para hacer propuestas de cambio de la administración pública. La administración pública como disciplina de nuevo pierde su objeto de estudio.

Pero en términos explicativos, desde la gerencia pública la producción que de cuenta de los cambios es escasa y aborda sólo un aspecto del fenómeno, los problemas para la eficiencia. Las propuestas en general se hacen a partir de un diagnóstico a viejos planteamientos, y en muy poca medida sobre la realidad.

La producción teórica sobre la administración pública dista mucho de dar satisfacción a las necesidades, las demandas de cambios han desviado la atención de los investigadores hacia la realización de propuestas, sin lugar a dudas estamos en presencia de una nueva crisis de la teoría de la administración pública, tanto de identidad como de producción; es nueva porque se han producido profundos cambios en el fenómeno sobre el cual debe dar cuenta la teoría, pero es la continuidad de la crisis de los setenta.

En síntesis, la crisis de la teoría de la administración pública de hoy se expresa, al igual que en los años setenta, en una escasa producción, el centro de atención lo constituye la realización de propuestas de reforma, con referencias muy pobres sobre la realidad a cambiarse y pérdida de su objeto de estudio, éste es hoy asumido por la gerencia pública parcialmente, en tanto ésta por lo general aborda la administración para la eficiencia.

Más allá de las demandas pragmáticas de propuestas de cambio, el desarrollo científico de la administración pública, necesario para la transformación de la realidad, requiere de explicaciones, es decir del continuo y riguroso desarrollo teórico.

### **Conclusiones**

A fines de los setenta decía Omar Guerrero: "La teoría de la administración pública es, por tanto, un proyecto, no una realidad" (Guerrero, 1979:28), a nuestro juicio después de quince años estas palabras siguen vigentes, los avances teóricos han sido significativos pero muy lentos y los cambios de la realidad objeto de estudio han sido veloces en los últimos años, quizás no tan veloces en la propia administración pública, pero sí en el contexto que le impri-

me necesidades y demandas que hacen obsoleta la vieja práctica administrativa, lo cual requiere explicación. La aplicación de las propuestas de cambio realizadas desde la gerencia pública y desde otras perspectivas no es tan lenta como suponen algunos autores, algunos trabajos lo revelan. (Prats, 1992, Estes, 1986 y Ochoa, 1995).

La superación de la crisis de la teoría de la administración pública requiere a nuestro juicio:

- Conservar la concepción política del fenómeno, sobre lo cual existe consenso, pero que con frecuencia se pierde de vista ante las presiones pragmáticas de reformas.

- Estudiar el objeto en su totalidad, esto significa, por una parte, dar cuenta de los criterios reales que sustentan el fenómeno, superando los niveles de búsqueda de explicación de los problemas de la eficiencia, eficacia o productividad; por otra parte, es necesario profundizar en la búsqueda las causas de las características que asume la administración pública y finalmente es fundamental abordar el fenómeno históricamente, sólo así es posible encontrar los rasgos y causas que esencialmente lo definen y explican

- Profundizar la relación de la administración pública con el contexto, especial atención es necesario darle a la dimensión económica, Joan Prats dice lo siguiente: "emerge una primera evidencia: la inseparabilidad durante los años 80 entre los procesos de modernización administrativa y las políticas económicas" (Prats, 1992:62). Los cambios económicos recientes y la orientación de las reformas revelan la incidencia de la variable económica en la administración pública.

- Profundizar en la explicación los procesos administrativos particulares y sus relaciones, es decir, en la línea de investigación que ha enunciado Holloway como cuestiones minuciosas.

- El desarrollo teórico de la administración pública exige su-

perar las ambigüedades respecto a los límites de la realidad a estudiar, la principal consecuencia de esas ambigüedades es la existencia de una realidad sin disciplina que la explique. La mayoría de los autores aceptan como objeto de estudio de la administración, los procesos que tienen lugar en las organizaciones en la búsqueda de cumplimiento de sus objetivos. Si aceptamos esto y, además, que la administración pública da cuenta de las instituciones del poder ejecutivo, tanto los procesos de decisiones o de formulación de políticas como los de implementación de éstas, son objeto de estudio de la administración pública, asumirlas como tal, no significa perder su especificidad, aunque sí ganar las posibilidades de una mayor profundización de dos procesos estrechamente relacionados.

- Finalmente, es necesario no perder de vista que históricamente la administración pública, no ha dado cuenta de las instituciones de los otros poderes del Estado (Legislativo y Judicial), las demandas de reformas de éstos han puesto sobre el tapete la noción: administración del Estado, de la cual la administración pública sería un tipo particular, está en el ambiente un nuevo problema para la teoría de la administración pública.

### Notas

- (1). El trabajo de Omar Guerrero denominado: "Teoría de la administración pública" (1986), es un estudio de la Administración del Estado desde sus orígenes.
- (2). El término Administración para el Desarrollo, según Dwivedi y Nef, "a pesar de que...fue acuñado en 1955 por un académico hindú, Goswami, y aplicado a un grupo de naciones que luego se denominaron con el término Tercer Mundo, ... ha sido claramente occidental" (Dwivedi y Nef: 1984; 441).
- (3). Concretamente, se trata de las siguientes variables: Principios que regulan las tareas del Estado, criterios de reclutamiento, modos de garantía de ingreso, modos de tomar decisiones y de realizar tareas, configuración organizativa, modos

de asignación y uso de los recursos, configuración de las decisiones y modos de salidas de los recursos.

- (4). Para el conocimiento de estas propuestas pueden verse, entre otros, los trabajos de Kliksberg (1989 y 1992), Prats (1992), Aucoin (1992) y Crozier (1992).

### **Lista de Referencias**

- Aucoin, Peter (1992); "La Reforma Administrativa en la Gerencia Pública: Paradigmas, principios, paradojas y péndulos". En: **Modernización de la Administración Pública. Dilemas y desafíos**. CLAD. Selección de Documentos Clave. Volumen 9 No. 2. Caracas.
- Alvarez Díaz, Angel Eduardo, (1992); "Análisis de Políticas Públicas". CLAD. Serie Temas de Coyuntura en Gestión Pública No. 6. Caracas.
- Braverman, Harry (1974); **Trabajo y Capital Monopolista**. Editorial Nuestro Tiempo. México.
- Castañeda, Nora y Cunill, Nuria (1979); **Administración Pública, Planificación y Desarrollo**. Ediciones Internacionales. Bogotá.
- Crozier, Michel (1992); **Estado modesto, Estado moderno. Estrategia para el cambio**. Fondo de Cultura Económica. Segunda edición. México.
- Cunill, Nuria y Ludovic, Valmis (1978); "La práctica administrativa como función política". Documento de la Escuela de Administración y Contaduría Pública de la UCV. Caracas.
- Dwivedi, O. P. y Nef, Jorge (1984); "Continuidad y crisis en la administración para el desarrollo: Perspectivas de los países desarrollados y del tercer mundo". En: **Administración Pública: Perspectivas Críticas**. ICAP. San José de Costa Rica.
- Esteso, Roberto (1986); "Estado y Burocracia: Reflexiones sobre las tendencias de la intervención y la burocracia estatal". Ponencia presentada en el XVI Congreso Latinoamericano de Sociología. Río de Janeiro.
- García Nieto, Juan N. (1975); **Tiempos Modernos...El control capitalista y la respuesta obrera**. Editorial Laia, Barcelona. España.

- Gorz, André (Compilador) (1977); **Crítica de la División del Trabajo**. Editorial Laia. Barcelona. España.
- Guerrero, Omar (1979); **La Administración Pública del Estado Capitalista**. Ediciones del Instituto Nacional de Administración Pública. México.
- Guerrero, Omar (1986); **La teoría de la administración pública**. Harla. México.
- Holloway, John (1982); **Fundamentos Teóricos para una Crítica Marxista de la Administración Pública**. Instituto Nacional de Administración Pública. México.
- Jiménez Castro, Wilburg (1971); **Administración Pública para el Desarrollo Integral**. Fondo de Cultura Económica. México.
- Kliksberg, Bernardo (1975); **El Pensamiento Organizativo: Del Taylorismo a la Teoría de la Organización**. Editorial Paidós. Buenos Aires.
- Kliksberg, Bernardo (1977); "Producción y Transferencia de Tecnología Administrativa para la Administración Pública en América Latina. Proyecto de Investigación Regional". En: **Estado y Tecnología Administrativa en América Latina**. Monte Avila Editores. Caracas.
- Kliksberg, Bernardo (1989); **Gerencia Pública en Tiempo de Incertidumbre**. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid.
- Kliksberg, Bernardo (1992); "¿Cómo será la gerencia en la década del 90?". En: **Modernización de la Administración Pública. Dilemas y desafíos**. Selección de Documentos Clave. CLAD. Vol. 9 No. 2 Caracas.
- Kuhn, T. S. (1983); **La Estructura de las Revoluciones Científicas**. Fondo de Cultura Económica. México.
- Ludovic, Valmis (1977); **El Productivismo en las Teorías Administrativas**. Contexto Editores. Caracas.
- Mouzelis, Nicos P. (1975); **Organización y Burocracia**. Ediciones Península. Barcelona. España.
- Muñoz Amato, Pedro. (1966); **Introducción a la Administración Pública** Tomo I. Fondo de Cultura Económica. México. 4ta. Edición.

- Ochoa H. Haydée (1995); **Tecnocracia y Empresas Públicas en Venezuela (1948-1991)**. EDILUZ. Maracaibo. Venezuela.
- Oszlak, Oscar (1984); **Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas**. CLAD. Caracas.
- Prats I Catalá, Joan. (1992); "La modernización en las democracias avanzadas: Las políticas de los 80". En: **Modernización de la Administración Pública**. Dilemas y Desafíos. CLAD. Selección de Documentos Clave. Volumen 9 No. 2. Caracas.
- Simon, Herbert A., Smithburg, Donald W. y Thompson, Víctor A. (1956); **Administración Pública**. Ediciones de la Universidad de Puerto Rico. San Juan de Puerto Rico.
- Subirats, Joan (1989); **Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración**. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid.
- Sulbrandt, José (s/f); "Las Políticas Públicas y el Análisis de Políticas". Documento. Caracas.
- Therborn, Goran (1979); **¿Cómo domina la clase dominante? Aparatos de Estado y poder estatal en el feudalismo, el socialismo y el capitalismo**". Siglo Veintiuno Editores. Madrid.
- Uvalle Berrones, Ricardo (1984); **El Gobierno en acción -la formación del régimen presidencial en la administración pública**. Fondo de Cultura Económica. México.
- Waldo, Dwight. (1967); **Administración Pública**. Publicaciones del Centro Regional de Ayuda Técnica. Agencia para el Desarrollo Internacional (A.I.D.). México.
- Weber, Max (1977); **Economía y Sociedad**. Fondo de Cultura Económica. Tercera reimpresión. México.
- White, Leonard D. (1964); **Introducción al Estudio de la Administración Pública**. Publicaciones del Centro Regional de Ayuda Técnica. Agencia para el Desarrollo Internacional (A.I.D.). México.