



DOCUMENTACION BIBLIOGRAFICA

BIBLIOGRAFIA

1

EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Resumen de la obra de *The Study of Public Administration* de DWIGHT WALDO (Doubleday and Company, inc., Garden City, N. Y. 1955).

I. El problema de la definición

¿Qué es Administración pública? En verdad, no existe una buena definición de Administración pública. Pueden considerarse dos definiciones típicas:

«Administración pública es la organización y administración de hombres y cosas para alcanzar los fines del Gobierno» y «Administración pública es el arte y ciencia de administrar, aplicada a los asuntos del Estado». Ambas definiciones no contienen ningún error, pero no contribuyen demasiado a facilitar su conocimiento.

La Administración ¿es un arte o una ciencia?—Algunos estudiosos y administradores, impresionados por los avances de las Ciencias Físicas y Naturales, sostienen que la Administración pública puede y debe llegar a ser una ciencia en idéntico sentido que aquéllas. Otros, atraídos por la cualidad creativa y fluida de la Administración actual, subrayan que la Administración pública no puede llegar a ser una ciencia porque es un arte. Hoy está de moda referirse al «arte y ciencia» de la Administración pública. Esta concepción refleja la consideración general de que la Administración pública contiene aspectos tanto de ciencia como de arte y el deseo de prescindir de los problemas de la definición.

El problema de cómo debe instruirse o capacitarse a los individuos para participar en la Administración pública, por ejemplo, sólo puede resolverse después de haber decidido qué es, en definitiva, Administración pública. La

expresión Administración pública tiene dos usos. Se emplea para designar el campo de investigación intelectual, disciplina o estudio, y el proceso de actividad—la administración de los asuntos públicos—. Aunque íntimamente relacionados entre sí, existe una diferencia análoga a la que se da entre la biología, como estudio de los Organismos, y los Organismos mismos. En definitiva, la controversia acerca de si la Administración pública es una ciencia o un arte proviene del fracaso para ponerse de acuerdo en cuanto a si la Administración pública es una disciplina o una actividad. A primera vista se observa que en su estudio sistemático es una ciencia, y en su práctica, un arte.

El concepto de la acción racional.—La dificultad puede allanarse mediante la introducción del concepto de «acción racional», entendida como acción correctamente calculada para lograr unos fines dados. La Administración pública es la acción racional destinada a la realización de objetivos públicos. Considerada «como actividad», implica un cálculo continuo de los medios adecuados para alcanzar los fines públicos, si bien en este caso existe una gran variación en cuanto a la determinación de esos fines, a los conocimientos y al grado de abstracción de quienes se ocupan de esa actividad. En la Administración pública «como estudio» se da también un cálculo continuo de los medios, mediante los cuales pueden alcanzarse los fines públicos.

El significado de Administración: acción racional cooperativa.—Administración pública es una especie que pertenece al género administración, que, a su vez, se integra dentro de la familia, que podemos denominar «acción humana cooperativa». El término «cooperativa» se define por sus resultados: cuando produce efectos que no tendrían lugar si no existiera la cooperación.

Administración es, por tanto, un tipo de esfuerzo humano cooperativo que entraña un alto grado de racionalidad. La idea de propósito o meta es esencial a la definición de administración. Ahora bien, ¿qué es lo que distingue a la Administración como tipo? Para el sociólogo las características diferenciadoras son aquellas que pueden subsumirse en el concepto de «burocracia». Para el estudioso de la Administración se subsumen mejor dentro de los términos «organización» y «administración».

A la primera puede considerársela como la anatomía, la estructura; a la segunda, como la fisiología, el funcionamiento. Ambas son interdependientes e inconcebibles la una sin la otra. Trátase, en definitiva, de dos puntos de vista diferentes de contemplación del mismo fenómeno. Una es estática y la otra es dinámica.

Puede definirse la organización como la «estructura de las relaciones personales recíprocas, habituales y autoritarias, de un sistema administrativo».

Administración (*management*) es la «acción destinada a lograr una cooperación racional en un sistema administrativo». La palabra acción debe interpretarse con la mayor amplitud: como cualquier cambio destinado a obtener una cooperación racional. Comprende el propio cambio o actividad todos los efectos del hombre sobre el hombre y de éste sobre las cosas. De ahí que

algunos escritores definen el *management* en términos de dirección o control. Administración (*management*) se utiliza habitualmente con respecto a las acciones cuya «intención» es obtener racionalidad.

El significado de «público».—Podríamos definir público en términos tales como «Gobierno» y «Estado», mas conviene utilizar conceptos de otras disciplinas, como la sociología y la antropología.

Las ideas asociadas, por ejemplo, con el análisis estructural-funcional y la cultura no nos permitirán definir «lo público» con precisión, pero nos ayudarán a comprender por qué la Administración pública posee algunos aspectos genéricos y asimismo por qué la línea entre lo público y lo privado se dibuja en los distintos lugares con diferentes resultados. El significado no es idéntico en dos contextos culturales, cualesquiera que sean. En suma: el significado de «público» puede buscarse por varios caminos. En algunos casos bastará la simple determinación del *status* legal de un sistema administrativo; en otros será conveniente traspasar los límites con que se ha estudiado convencionalmente y adoptar algunos de los conceptos e instrumentos de la sociología y antropología. El concepto de cultura, en fin, ayuda a conocer y tratar los varios aspectos de «lo público» entre las sociedades, así como las varias relaciones de la «Administración» dentro de una sociedad.

La importancia de la acción no racional.—En nuestro intento por definir y explicar qué es Administración pública hemos trazado quizás un bosquejo demasiado sencillo y de reducidos alcances. Por eso al subrayar la acción racional es posible que hayamos producido una impresión falsa de la suma de racionalidad existente o posible en los asuntos humanos.

Los estudiosos de Administración se percatan cada día más de la existencia de factores no racionales que rodean y condicionan a la Administración y de que para lograr la necesaria racionalidad se requiere un conocimiento acabado y un amplio respeto de la vasta esfera de lo no racional. Los estudiosos saben ahora que no deben encuadrar los asuntos humanos en reglas y gráficas. Como decía Bacon: «Para mandar sobre la naturaleza hay que obedecerla.»

II. Impulso de los estudios sobre Administración

Desde los albores de la Humanidad se ha estudiado la Administración, pero pocas veces con tanta consciencia y nunca con el alcance y la intensidad que hoy en día.

La historia de la Administración permanece ignorada en su mayor parte y está pendiente de escribirse. Es interesante observar que todas las subvenciones y ayudas a las instituciones de enseñanza, tanto medievales como en los primeros años de los tiempos modernos, se concedieron o por la Iglesia o por el Estado «para la instrucción de los individuos, a fin de lograr una actuación más efectiva de un sistema administrativo».

A finales del xix y principios del siglo xx se produjo un desarrollo en los estudios de Administración que ha modificado la perspectiva, alcance y contenido de los mismos. En esencia, lo que ha ocurrido es un aumento considerable de la capacidad del hombre para alcanzar metas mediante la acción cooperativa, como consecuencia de haber aunado una variedad de tendencias históricas. El desarrollo espectacular habido en la ciencia física moderna y en la tecnología es otra tendencia histórica que subraya la revolución administrativa. La simultaneidad del desarrollo de la eficacia administrativa y la tecnología refuerzan la tesis de que la distinción entre ciencias físicas y sociales es falsa.

Unos de los principales capítulos, y quizás de los temas básicos de esa historia, es el movimiento de «administración (*management*) científica», asociado preferentemente al nombre de Frederick W. Taylor. El taylorismo fué un impulso ascendente en la consecución de métodos de administración mejores, más racionales y efectivos. Aunque ha perdido toda su independencia, sus efectos se dejaron sentir y se sienten aún en casi todos los campos del estudio administrativo.

La primera guerra mundial aceleró la aplicación de las ideas de «administración científica» a la Administración pública. Los instrumentos y técnicas de la psicología científica moderna como los *tests* de aptitudes y de inteligencia se adoptaron por la administración de personal desde un principio, así como las tendencias filosóficas modernas. La Administración pública fué adquiriendo autoconsciencia, forma de disciplina y de programa académico.

III. La enseñanza de la Administración en la actualidad

Waldo se refiere a dos libros de texto norteamericanos sobre Administración pública: el de John M. Pfiffner y R. Vance Presthus, y el de M. E. Dimock y G. O. Dimock. La primera de las obras citadas contiene los siguientes capítulos:

La Administración pública en el Estado moderno; La dinámica de la Administración; La organización administrativa; La administración de personal; La administración financiera; Las leyes y disposiciones administrativas, y La responsabilidad administrativa.

Ambas obras difieren mucho menos entre sí que con respecto a los primeros libros aparecidos sobre Administración pública en los Estados Unidos.

En los *colleges* y universidades se dictan cursos sobre Administración pública, que versan sobre administración de personal; administración presupuestaria o financiera, planeamiento o programación, el problema general de la comunicación administrativa, técnicas del análisis organizativo, leyes administrativas, etc. Como método de enseñanza se utilizaba con frecuencia el «método de casos», en los que se presenta un problema real de Administración pública

libre de la posible deformación o errónea preconcepción de los libros de texto y da al estudiante el sentido de lo que es en verdad la Administración pública, a través de esos relatos de episodios administrativos.

También existe el *training* (adiestramiento denominado *pre-entry* (previo al ingreso), que suele consistir en una rápida rotación de estudiantes, ya individualmente, ya en grupo, a través de varios Organismos gubernamentales (con su consentimiento y cooperación), y el llamado *in-service* (en servicio), que consiste en una instrucción o capacitación más o menos formal para quienes ya han ingresado en la Administración.

IV. Tendencia en el estudio de la Administración pública

Las doctrinas básicas de los libros de texto sobre Administración pública aparecidos hacia 1914 tuvieron una gran aceptación. Sus ideas, con visos de ciencia, fueron aceptadas como doctrinas firmes y últimas verdades. Durante los años veintitantos hasta el treinta y tantos los estudiosos de Administración discutieron en torno a la sistemática seguida y se produjeron cambios de ideas y actitudes. En los años 30 y 40 el estudio entró en un período de actividad, expansión y crecimiento, como lo acreditan los archivos de la *Public Administration Review* (*Revista de Administración Pública*). Aún nos encontramos en una época de cambios bruscos y de desarrollo.

Cuatro fueron las doctrinas centrales sobre Administración pública anteriores a 1940. La primera sostenía que el proceso de Gobierno, considerado analíticamente, consiste sólo en dos partes, a saber: decisión y ejecución. Primero es necesario decidir lo que se va a hacer—función y definición de la política—y después ejecutar la decisión—papel y definición de Administración—. La segunda doctrina consistía en afirmar que debía convertirse en una ciencia o, al menos, estudiarse de la misma manera que los fenómenos en la ciencia física. La tercera doctrina, en síntesis, sostenía que el estudio científico de la Administración conduce al descubrimiento de unos principios más o menos análogos a los principios de las ciencias físicas.

Otra doctrina sostenía que la economía y la eficiencia son las metas centrales del estudio administrativo. Conseguir «buenos» servidores de la Administración no es bastante; lo importante es que el Gobierno o la Administración sean dirigidos económica y eficientemente.

Durante los últimos años los criterios orientadores del estudio de la Administración pública han cambiado mucho. La rígida e incluso dogmática separación entre política y Administración ha sido abandonada casi por entero en los últimos veinte años. Entre otros factores, entraron en juego una consideración más optimista del proceso político como resultado de una considerable mejora del tono moral de la vida pública.

La doctrina de los principios de Administración pública ha sido casi totalmente abandonada. La palabra misma está desacreditada. La situación actual

es la siguiente: los estudiantes de Administración consideran que su estudio es importante y útil; que los problemas de definición pueden esperar y los problemas de metodología no pueden decidirse *a priori*, sino que deben probarse con el uso.

En sustitución de los principios de economía y eficiencia que se critican como demasiado estrechos, negativos y mecánicos, los escritores proponen una «eficiencia social amplia». Sin embargo, economía y eficiencia todavía perduran. Son medidas de eficacia comparativa de medios para alcanzar fines. Como tales tienen un papel esencial en la ciencia aplicada de la Administración. La crítica contra las mismas fué meramente el reflejo de una confusión entre fines y medios.

Tanto el contenido como los nombres han cambiado. Una de las dos o tres obras más importantes sobre Administración aparecidas hacia el año 30 fué *Papers on the science of Administration*, de Luther Gulik y Lyndall Urwick. En una nota, Urwick acuña la expresión *posdcorb* como medio nemotécnico de recordar las funciones del ejecutivo en la administración: P = Planeamiento o Programación; O = Organización; S = *Staffing*, Asesoramiento; D = Dirección; CO = Coordinación; R = *Reporting*, Información o Comunicación, y B = *Budgeting*, Presupuesto.

El entusiasmo por el estudio y realización del *planning* en el año 30 parece muy ingenuo y poco crítico. La novedad ha pasado y hay una fluida y abundante corriente de pensamiento entre el planeamiento y otras categorías. La organización ha sufrido cambios de similar alcance. El desarrollo de la teoría administrativa durante los últimos quince años ha sido muy rápido. El organigrama sirve todavía para importantes fundaciones, aunque ha perdido la posición central que tuvo. La información o comunicación es la que ha cambiado más radicalmente. En el año 30 designaba la comunicación de información ascendente y descendente de la línea o cadena de mando y de fuera adentro (y viceversa) de la organización.

Herbert A. Simon, en su obra *Administrative Behaviour*, aparecida en 1947, introduce en la literatura de la Administración pública el positivismo lógico. Este aborrece la metafísica, da de lado a la ética, pone el énfasis en el empirismo y encarece el análisis lógico, riguroso. Establece una marcada distinción entre cuestiones de hecho (que «son») y cuestiones de valor (que «deben» ser). Para este sistema filosófico el proceso administrativo es (o puede ser) «ciencia aplicada». La Administración como proceso es un valor «y» política «y» administración, un hecho.

Existe hoy una dirección sobre el lado o aspecto de los hechos. Preocupa la búsqueda de un aparato conceptual más exacto, de modelos más útiles, de declaraciones de uniformidad empírica que sean precisas y vigorosas. Existe un interés en el valor o aspectos «debidos» de la Administración pública, que se relaciona con el abandono un tanto lejano ya de alcanzar la dicotomía política-administración y con la creencia de que inevitablemente los valores per-

meabilizan a la Administración como proceso. El interés en el componente de valor ha adoptado varias formas. Una de ellas es la modificación de los programas para ampliar los cursos sobre política pública. Otra es el entusiasmo actual por el estudio de casos: relatos cuidadosos, fotográficos, de episodios administrativos.

V. El estudio administrativo y las ciencias sociales

Existe una interacción entre los estudios administrativos y otras disciplinas. Sociólogos y psicólogos en revistas de Administración pública. A su vez, los estudiosos de Administración han encaminado también sus trabajos hacia estas materias. Algunos hallazgos aceptados son la moral del trabajador y la productividad.

Ciencia política.—La Administración pública puede ser, y en cierto modo es, una parte de la ciencia política. Los aspectos de mayor interés quizás sean los partidos, la política y la opinión pública. John M. Gauss expresa la actual posición de una gran mayoría de estudiosos de Administración pública cuando dice «una teoría de la Administración pública significa también en nuestro tiempo una teoría de la política». Es de esperar que los estudiosos de la teoría general política se vuelvan hacia la Administración. En la era del Estado administrativo no pueden hacer otra cosa si desean evitar la creciente esterilidad de algunos de sus empeños.

Historia.—En sus comienzos el estudio administrativo fué antihistórico. Los primeros estudios estuvieron orientados por la máxima del naturalista Jean Henri Fabre: «Estudiad en la naturaleza, no en los libros.» El estudio minucioso de Taylor de los fenómenos corrientes fué el modelo, mientras que el estudio de tiempos y movimientos fué el hombre. Sin embargo, durante los diez o quince últimos años ha surgido un nuevo interés por la historia; el estudio minucioso de la historia facilita la comprensión de los hechos actuales. Además, un gran número de historiadores profesionales han vuelto su atención a la historia de la Administración eclesiástica, estatal, militar, en cualquier manifestación. De la Historia podemos extraer diversas generalizaciones: observaciones filosóficas, técnicas analíticas o de resolución de problemas y técnicas administrativas.

Actualmente el empleo de la antropología es complementario del de la historia para el estudiante de Administración. Muchos estudios sobre problemas administrativos en las complejas sociedades se llevan a cabo por antropólogos. La sociología, al tratar de aspectos tales como el *status*, poder, ocupaciones, familia, castas, prestigio, etc., permite la elaboración de los datos históricos y antropológicos para su más fácil aplicación a los estudios administrativos. Los sociólogos—algunos de los cuales están profundamente interesados por la Administración—han tenido mucho que ver con este nuevo enfoque. La más conocida

conceptualización sociológica de la burocracia es la de Max Weber. Una de sus conclusiones más significativas es la de que en ciertas condiciones de la cultura humana la burocracia tiende a aparecer. La burocracia en este sentido es una institución, o un complejo de instituciones, que posee unas ciertas características definibles o descriptibles.

Sociología social.—La Administración se ha definido como cooperación, y de este modo es por definición una actividad social. Existe una corriente de datos y conceptos entre la antropología social, la sociología y la psicología social. Esto se observa fácilmente en los proyectos de estudio privados o de administración industrial. Por ejemplo: una de las tendencias que se observan en el estudio de la Administración es la atención creciente a lo que se denomina usualmente como «organización informal».

Economía.—El estudio de la economía y el estudio de la Administración se aproximan, e incluso se entrecruzan, en numerosos aspectos. Las finanzas públicas, el presupuesto y la Administración fiscal son temas de interés para ambas disciplinas. El presupuesto es el instrumento más completo de control administrativo y el factor más amplio de la economía. Cuando se estudian las corporaciones, las empresas o compañías como sistemas de poder o sistemas de equilibrio o microeconomías, entonces tales estudios son paralelos e incluso convergen con los de la Administración privada y pública.

Administración de negocios (privada).—Administración privada y Administración pública se desarrollaron como disciplinas análogas, y sus contribuciones recíprocas, especialmente las de Administración privada en la Administración pública, han sido amplias. El criterio de los primeros estudios de la Administración pública fué el de aplicar los métodos privados de la Administración pública.

VI. El problema del valor en el estudio administrativo

El proceso administrativo consiste en la elección entre propósitos o fines, en escoger entre medios de realización de esos propósitos o fines.

El estudio de la Administración está relacionado con el estudio de los costos relativos de los fines y medios. Conviene observar que es más real y provechoso estimar los medios como fines intermedios y a los fines como medios de impulsar metas. Una decisión prudente sopesará otros factores además del costo o de la eficiencia.

El problema del valor en el estudio administrativo debe contemplarse en relación con la doctrina antigua de que la Política y la Administración son fenómenos separables, y con la última y reciente tendencia de abandono de tal doctrina. Un estudio cuidadoso y una meditación detenida han revelado que los órganos y funcionarios administrativos, de hecho, hacen «política». Se acepta hoy en día por casi todos los estudiosos que los órganos administrativos y sus funcionarios contribuyen a determinar las normas o metas

establecidas por leyes para la acción administrativa. Pueden realmente hacer «política» mediante la decisión en el caso concreto de lo que debe o no debe hacerse. La Administración como proceso se esboza ahora como el agrupamiento de una multiplicidad y variedad de decisiones de diverso nivel en una sola. El papel del administrador se concibe desde un punto de vista lógico-positivo, como análogo al del ingeniero. Desde luego, los problemas éticos aparecerán y se enfrentarán con el administrador, como le ocurre también al ingeniero, pero los problemas éticos que puedan surgir no deben confundirse con los problemas técnicos de consecución de metas dadas con una limitación de medios. Lógicamente, los medios están siempre relacionados con los fines particulares. No existe un medio más eficiente de lograr las metas colectivas, cualquiera que sean. Éticamente, los medios deben sopesarse siempre en relación con los fines, y éstos con aquéllos. La Administración burocrática moderna puede no ser—desde luego no lo es— el medio más eficiente de alcanzar cualquier meta cooperativa. Sin embargo, es un medio efectivo de cooperación racional en el logro de metas.

VII. Retrospección

El estudio de la Administración se inició con el principio de la civilización, y estuvo estrechamente relacionado con ella. Civilización supone una creciente densidad de población y una creciente complejidad de vida. La creciente densidad de población exige un incremento del nivel de cooperación racional. La buena Administración puede contribuir a que los diversos bienes de la civilización o de la vida sean distribuidos ampliamente. Existen limitaciones a la cooperación racional cuando se carece de propósitos morales más allá de la propia cooperación.

Estimamos conveniente sintetizar algunos de los problemas y oportunidades actuales en la Administración pública. Uno de ellos consiste en la integración de la Administración pública con las otras ciencias sociales; una prueba empírica rigurosa de las hipótesis relativas a la conducta administrativa; la experimentación modelo; las relaciones de la Administración pública con los partidos políticos y las actividades de los grupos de presión; hay que estudiar mejor los temas del dirigente y sus facultades creadoras; el total complejo de ideas relacionadas con el término *civil service* necesitan retocarse ampliamente; en cuanto al método de casos es preciso inculcar el sentido de la naturaleza e importancia de la Administración a aquellos individuos que ven en la misma un aspecto rutinario o técnico; desarrollar los conocimientos y técnicas de la Administración y fomentar el interés por la misma.—GREGORIO LASO VALLEJO.