

Iván Darío Gómez Lee

CIENCIA ADMINISTRATIVA, POLÍTICAS
PÚBLICAS Y REINVENCIÓN DEL GOBIERNO.
INSUMOS TEÓRICOS DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA "NO FORMALISTAS"

I. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, ACTOR PRINCIPAL
NO DE REPARTO

El logro de los distintos objetivos públicos depende en forma estrecha de una Administración adecuada: del manejo de personal, la asignación y utilización de los recursos, la distribución de funciones y del trabajo, sus sistemas de coordinación y responsabilidad. La Administración Pública no tiene un sentido organicista funcional como una rama del poder y tampoco es abstracta; por el contrario, concreta la disposición del conjunto de capacidades físicas, económicas y humanas al servicio del poder político, como elemento vital. La conexión entre Estado y Administración es factor de dominación con mucho peso; los gobernantes dependen de una organización para ejercer el poder en forma efectiva. La actividad de la Administración Pública se traduce en una *función administrativa* que concurre e incide en otras funciones básicas de las autoridades (por ejemplo, judicial, militar, legislativa, de bienestar y de control). Esta función administrativa forzosamente la ejercen todos los organismos y ramas del Estado, constituyéndose así en columna vertebral que despliega el movimiento para el desarrollo de su acción.

1. Un problema bajo diversos enfoques

El Estado con su Administración Pública actual no tiene la capacidad de asumir los desafíos que le imponen los ámbitos político, económico, social y cultural. La última vez que reinventamos nuestros gobiernos fue en las primeras décadas del siglo xx, aproximadamente de 1900 a 1940: fue durante la era del progreso y el New Deal (Osborne y Gaebler). En América Latina se ha intentado todo tipo de modelos –liberal, proteccionista, neo-liberal–, y todos han tenido poco éxito. Hoy los gobiernos están a riesgo de ser crucificados por su obesidad, los escándalos de corrupción, las acusaciones de ineficiencia y la pérdida de legitimidad (Méndez).

En las cuatro ópticas de las ciencias de la administración el balance es el mismo: 1. La Administración con su burocracia no está contribuyendo con *eficiencia organizativa* al cumplimiento de los objetivos específicos del Estado (Taylor, Fayol y Weber). 2. Son precarias las relaciones de intercambio entre los organismos del Estado y su *entorno* (Mintzberg y Lindblom). 3. Los comportamientos *humanos* y los instrumentos que están utilizando los servidores públicos estatales no propiamente incrementan la eficacia colectiva (Mayo y MacGregor). 4. Las *políticas públicas* son dominadas cada vez más por la ambigüedad y la incertidumbre (March y Olsen).

2. Modelos interdisciplinarios y jurídicos

El desarrollo científico de la Administración Pública se ha realizado en Colombia bajo la óptica formal del derecho administrativo, que hace parte del modelo jurídico europeo continental, orientado a la búsqueda de un equilibrio entre la eficacia que requiere la actividad de la Administración y la protección de los administrados (Rivero). Cuestionamientos recientes critican el “legalismo” que paraliza las iniciativas

del administrador. De otra parte, la acción administrativa se extiende a nuevos campos esenciales –orientación de la economía, intervención y promoción social–, los cuales requieren desarrollos al margen del derecho rígido. Sin renunciar a sistemas modernos de control y a una drástica responsabilidad por corrupción.

Con el presente escrito exponemos alternativas para el estudio de la Administración en otras perspectivas: 1. La ciencia administrativa que se posiciona en los países continentales europeos como una opción de estudio interdisciplinaria, con el aporte de otras ciencias, analizando más amplios parámetros, como su situación real, las relaciones con el poder y la sociedad. 2. Los estudios anglosajones que no aplican en términos absolutos un derecho especial –derecho administrativo–, por el contrario, plantean la organización científica de las estructuras y mecanismos, según las técnicas del *management*, en donde decisiones apropiadas, búsqueda del rendimiento, rentabilidad y responsabilidad deben reemplazar la preocupación por la legalidad. Así mismo, la formulación de políticas públicas y, recientemente, la reinvencción del Gobierno.

II. ESTUDIOS DE CIENCIA ADMINISTRATIVA

1. Teoría de las organizaciones sin distinguir empresa privada de Administración Pública

Un amplio estudio de la teoría de las organizaciones realizado por el Ministerio de Administraciones Públicas Españolas parte de una premisa, no distinguir entre empresa privada y Administración Pública. Se plantea que así como los objetos específicos de estudio pueden ser organizaciones empresariales, como sociedades y multinacionales, también lo son ministerios, establecimientos públicos, municipios, hospitales, escuelas,

prisiones, iglesias, sindicatos o partidos. De hecho los problemas estratégicos, estructurales, humanos, de gestión interna y externa son similares. Se puede justificar una única aproximación teórica. Sin desconocer diferencias entre organizaciones públicas y privadas:

- La Administración Pública siempre tiene en último término el monopolio del poder sancionador y coactivo.

- El entorno de la Administración Pública suele ser más complejo dado que las políticas y los programas públicos están sujetos a fuertes y múltiples presiones.

- Hay pluralidad de valores e intereses en los procesos de decisión política, lo que se traduce en objetivos generales y abstractos, confusos y hasta contra-dictorios, e implica una dificultad objetiva a la hora de medir y evaluar la actividad de la Administración Pública.

- Las demandas de mayor cobertura, visibilidad y, en general, responsabilidad por lo hecho y por los procedimientos seguidos suponen reforzar los mecanismos que garantizan la consistencia en el tiempo, la equidad, la justicia y la igualdad en el trato de los casos individuales.

Por lo anterior, paradójicamente, dentro de la teoría de la organización es preciso desarrollar un espacio reservado capaz de integrar las necesidades y particularidades de gestión organizativa de la Administración Pública. A la vez, tener un punto de encuentro entre las dos visiones presentadas y no descartar que el sector público, en general, tiene las mismas necesidades del sector privado: lograr sus objetivos de forma eficaz y eficiente.

Fras reconocer que organizaciones públicas y privadas se nutren unas de otras y que son en alguna medida dependientes, se presentará el resumen de los distintos paradigmas en la evolución de la teoría organizativa, en el último siglo.

En breve síntesis, la orientación teórica de los anteriores paradigmas es la siguiente:

a. Dirección científica: administrativismo. La gestión es un proceso que agrupa las tareas de planificar, organizar, mandar, coordinar y controlar; de allí surge el fordismo.

b. Modelo burocrático: estructuralismo. Sienta las bases del funcionamiento de una organización burocrática, el poder es impersonal, jerarquizado y de méritos.

c. Escuela de las relaciones humanas: tiene como énfasis el factor humano. Estudios sobre motivación, satisfacción en el trabajo, liderazgo, dinámicas de grupo.

d. Neoestructuralismo: crea tipologías de las organizaciones. Formal e informal. Coactiva, utilitarista, normativa. Decisional, periférica. De servicio, de bienestar.

e. Teorías decisionales: análisis de psicología social. Teoría de la elección racional del modelo económico.

f. La política de la gestión: exposición teórica de las políticas de la gestión en sus distintos niveles: organización, factores de poder y capacidad de ejecución.

g. Teoría de las contingencias: parte de la biología para integrar sistemáticamente en una teoría general diversas disciplinas científicas, en un enfoque común y sociológico.

2. Teoría de las organizaciones a partir de la especificidad de la Administración Pública

En esta segunda perspectiva el objeto de conocimiento de la ciencia administrativa parte de dos premisas básicas: a. La absoluta especificidad respecto de las organizaciones privadas, ya que la Administración Pública es una organización fuertemente cualificada por la titularidad formal del poder y el aseguramiento del sistema de dominación; no se puede entonces establecer una identidad, ni siquiera una analogía, respecto de las relaciones que se dan entre los elementos de las organizaciones públicas y las que existen entre los elementos de las organizaciones privadas. b. El objeto de

conocimiento es la Administración como titular del poder y su universalidad de fines, cuya actuación en la sociedad está íntimamente ligada a la política. Para el estudio de esta corriente seguiremos las orientaciones del profesor español Mariano Baena del Alcázar en su texto *Ciencia Administrativa*.

a. Evolución de los estudios específicos de Administración Pública

Antiguo régimen: 1. El origen de la administración actual son las burocracias de los antiguos imperios para conseguir la satisfacción del ciudadano en cuanto fuera conciliable con el interés general. Los cameralistas (Austria y países germánicos) eran funcionarios de la cámara que escribían sobre las materias sobre las cuales tenían competencia administrativa. Estas tendencias son un importante antecedente del estudio de la Administración Pública por su visión genérica y pragmática de los aspectos inherentes a la ejecución del poder.

Siglo xx: el panorama cambia debido a la legalidad en lo público. Se da una identidad entre Estado y derecho bajo la perspectiva del derecho administrativo con su propio método de estudio de la ciencia de la administración. Este monopolio jurídico duraría en Europa hasta después de la Segunda Guerra.

Estudios norteamericanos: se dan dos tendencias: Wilson supera la politización del *spoils system* (1887) y contempla la Administración Pública como una parte de la ciencia política, con la racionalidad del fordismo y el taylorismo. El otro punto de vista contempla la Administración Pública en la esfera de la empresa privada; es esta la que renueva los estudios administrativos en el llamado movimiento de la organización científica. En los últimos años con una recuperación del enfoque de organización formal e ingeniería social —*scientific management*— y de políticas públicas.

Europa Occidental: los europeos no aceptan un estudio enfocado a los pequeños detalles rutinarios pero afirman la importancia de la perspectiva política. Se ven fuertemente influidos por los norteamericanos en una corriente de estudios orientada a la investigación del entorno político y social de la Administración Pública y su situación histórica.

b. Los caminos metodológicos seguidos en Europa

Partiendo del *conocimiento de la realidad*, es indispensable que la ciencia de la administración contenga aspectos empíricos y descriptivos para establecer relaciones y dependencias de la Administración Pública, puesto que no es posible diagnosticar la realidad de la administración y sus relaciones con los grandes grupos organizados sin un conocimiento de la realidad orgánica y de los grupos humanos que la dominan. Más que conocer la realidad es necesario establecer relaciones y abrir cuestiones e hipótesis científicas.

Con la *interdisciplinariedad de la ciencia de la administración* es indispensable partir de la especificidad de la organización pública y tratar de explicar dicha administración recogiendo los enfoques de las distintas ciencias, como las aportaciones de la historia, las limitaciones del medio geográfico, los patrones políticos, los aportes de la sociología y de la economía, así como del derecho público. Se hace necesario tener en cuenta la articulación de los medios humanos y de las relaciones a que da lugar, entre políticos y administradores profesionales, la existencia de grupos de poder y su proyección en la sociedad.

III. POLÍTICAS PÚBLICAS

Este enfoque en el estudio de la Administración Pública nace

con un carácter interdisciplinario y se opone a los tradicionales estudios administrativos weberianos. Las políticas públicas aparecen en Estados Unidos en los años 50 frente a la necesidad de superar el déficit descriptivo y de aplicar la racionalidad tradicional, técnico-científica, a los problemas gubernamentales (Subirats).

La ciencia política no había mostrado un gran interés por los estudios de políticas públicas. El sistema político no prestaba atención a la "caja negra" en la cual se toman las decisiones de aquello que los gobiernos deciden hacer o no hacer. El impulso en esta corriente se da con los aportes del politólogo Harold D. Laswell, quien reivindica la independencia de los estudios de políticas públicas; luego su desarrollo definitivo se da en la práctica con los presidentes Kennedy y Johnson al poner en marcha ambiciosos programas sociales, sanitarios, educativos e incorporar a la administración federal numerosos académicos y analistas encargados de la formación y el control de la eficacia de los nuevos programas. Fuera de Estados Unidos el proceso de integración de los estudios de políticas públicas dentro del campo académico ha sido más lento, primero en el Reino Unido y después en países continentales como Francia, Italia y recientemente España. En este tema el análisis de este artículo está orientado por una síntesis del profesor de políticas públicas Antoni Fernández.

ENFOQUES PARA EL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

POLICY ANALYSIS VISIONADOS	INCREMENTALISMO PLANEACIÓN
ELECCIÓN RACIONAL MARKETING	ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

En los enfoques de las políticas públicas la primera división la encontramos entre quienes se muestran partidarios del estudio de las políticas públicas con método deductivo (Policy Analysis) –conjunto de instrumentos para determinar la alternativa más adecuada de arriba hacia abajo por expertos o visionarios– y los partidarios de la elección racional, que a la inversa parte de las demandas o necesidades hacia la formulación (marketing público). Con el método inductivo también dos enfoques: el incrementalismo, postura que pone todo su énfasis en el presupuesto, la planeación, los bancos de proyectos, que cada año deben traducirse en avances paulatinos medibles con indicadores. De otra parte, el análisis de políticas le da énfasis a una metodología práctica para desvertebrar las diferentes fases o etapas de las políticas públicas. El último enfoque, análisis de las políticas públicas, es el más cercano a la ciencia política y orienta sus estudios a las diferentes fases con especial interés en los actores y estilos decisorios. El proceso de las políticas públicas se describe así:

Análisis de las políticas públicas
(Jones, Meny y Thoenig)

La metodología utilizada en este análisis supone las cinco estrategias descritas, tendientes a obtener un resultado que se utilice por los responsables gubernamentales implicados en la política y que contribuya a perfeccionar su juicio, decisiones y actuaciones.

III. REINVENCIÓN DEL GOBIERNO. EL MODELO EMPRESARIAL

Reinvencción del Gobierno es precisamente una política pública de análisis a la administración norteamericana planteada por Osborne y Gaebler, quienes la formulan luego de diez años de observación científica a organizaciones exitosas del sector pú-

blico norteamericano. Los puntos que caracterizan sus estudios son los siguientes: 1. Creen profundamente en el Gobierno como mecanismo insustituible para solucionar problemas colectivos. 2. La sociedad civilizada no puede funcionar sin un Gobierno eficaz y las burocracias de hoy no están a la altura de los nuevos desafíos. 3. El problema no reside en la gente que trabaja en el Gobierno sino en los sistemas de trabajo. 4. El punto no es privatizar o crear nuevas instituciones públicas a ultranza; según el momento se necesita gastar más o menos, crear nuevos programas o privatizar funciones públicas. 5. Al incrementar la capacidad de gestión se incrementará la equidad de un país; no se puede competir eficazmente cuando hay derroche.

Con fundamento en estos cinco puntos plantean el "Gobierno empresarial", el cual parte de mostrar la insuficiencia del modelo burocrático frente al medio actual; así mismo, la necesidad de plantear un nuevo modelo empresarial en diez pilares o principios. Veamos.

Modelo burocrático frente al medio actual:

- Sociedad de ritmo lento.
- Monopolios en los servicios.
- Información privilegiada.
- Trabajo con las manos.
- Mercados masivos.
- Comunidades sólidas.
- Burocracia perezosa y centralizada, preocupación por las reglas y cadenas jerárquicas.
- Se mantienen en algunas circunstancias instituciones burocráticas que aún operan con eficiencia.
- Sociedad cambiante.
- Competitividad, mercado abierto.
- Información asequible.
- Trabajos especializados.
- Consumidores que exigen calidad.
- Comunidades fragmentadas.

- Gigantesco esfuerzo de control evitando poner en peligro la hacienda pública.
- Las organizaciones sin fines de lucro y privadas traen nuevas iniciativas y se crean nuevas asociaciones entre el sector público y privado.

De otra parte, los principios a que se hace referencia propenden por el éxito de cualquier institución en el mundo, modelo empresarial, sin olvidar que debe existir claridad respecto a la diferencia entre Gobierno y empresa, instituciones fundamentalmente distintas. Los diez principios del modelo empresarial no se plantean como un descubrimiento; simplemente son una mirada de la Administración Pública con ojos nuevos teniendo en cuenta que la última vez que se reinventó el Gobierno fue durante la era del progreso en los años 20. Principios o pilares del modelo empresarial:

1. Promover la competencia entre proveedores de servicios.
2. Facultar a la comunidad para el ejercicio del control.
3. Medir el rendimiento en función de los resultados y no del gasto.
4. Inspirarse en metas y objetivos, no en regulaciones.
5. Redefinir al usuario de la entidad como un cliente.
6. Ser proactivos, prevenir problemas antes que curarlos.
7. Invertir energía en ganar dinero, no sólo en gastarlo.
8. Descentralizar la autoridad.
9. Utilizar preferentemente mecanismos de mercado.
10. Catalizar el sector público con el privado, los grupos de presión y el voluntariado.

IV. CONCLUSIONES

- a. En el estudio de los asuntos públicos se le resta importancia a la Administración Pública, principal agente de acción estatal

y que sin duda hoy no tiene la capacidad de asumir los retos que se le imponen al Estado. Es preciso llevar a cabo reformas, cambiar las prácticas de trabajo, sustituir el modelo burocrático y desarrollar la actividad pública comprometiendo a nuevos actores.

b. Es necio desconocer los importantes aportes específicos que a la Administración Pública, hoy en crisis, puede ofrecer la teoría de las organizaciones privadas y que tanto contribuye a robustecer estas últimas. Los operadores de asuntos públicos, en su mayoría abogados, requieren cambiar sus mecanismos de trabajo por unos menos legalistas y más interdisciplinarios orientados a una actividad gerencial y armónica con la realidad. Lo anterior sin renunciar a modernos sistemas de control y drástica responsabilidad por corrupción.

c. En el campo de la ciencia administrativa hay una convergencia hacia los estudios norteamericanos de políticas públicas y los modelos anglosajones de Administración Pública con visión empresarial. Algo deben estar haciendo bien los imperios; no puede producir escozor o reservas que en plena globalización analicemos sus prácticas de trabajo, y en la medida de lo posible avancemos caminos ya recorridos que ofrecen soluciones prácticas, sin dejar de lado nuestra especificidad.

d. En el despertar de un nuevo siglo colmado de retos para el Estado aparecen "expertos" en reformas públicas que plantean con simplismo la aplicación de modas, o académicos dedicados al análisis de problemas públicos; en tal nivel de complejidad de los últimos o de facilismo en los primeros, que no ofrecen salidas a los problemas del Estado, aplicables a plazos o en su día a día.

e. Tal y como se señalara en la presentación de la Misión de Ciencia y Tecnología (1994), seguimos siendo una sociedad cerrada, excluyente, no queremos reconocer que dependamos del mundo, sus diversas dimensiones y enfoques interdisciplinarios. Urge mirar a nuestra realidad con ojos nuevos.

f. Las visiones descriptivas deben superarse e iniciar ya, la observación de experiencias exitosas con miras a nuestra Administración Pública y, a partir de ellas, formular en un tejido científico soluciones prácticas.

g. Se debe comenzar por hacer una reflexión sobre los planes de estudios, currículos y las tendencias con respecto a la enseñanza de la Administración Pública en Colombia, para discutir los retos y problemas a los cuales se enfrenta esa disciplina así como, los valores, conocimientos y hábitos que se enseñan en pregrado y postgrado.

BIBLIOGRAFÍA

Baena del Alcázar, Mario. *Curso de ciencia de la administración*, Vol. I, "Administración Pública y Estado", Madrid, Tecnos, 1996.

Chavenato, Idalberto. *Introducción a la teoría general de la administración*, Mexico, McGraw-Hill, 1988.

Dye, T. R. *Understanding Public Policy*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1992.

Fayol, H. "General Principles of Management", en J. M. Shartitz y J. S. Ott. *Classics of Organization Theory*, Chicago, Dorsey Press, 1987, pp. 51 a 66.

Fernandez, Antoni. *Manual de ciencia política. Las políticas públicas*, Madrid, Tecnos, 1996.

García Márquez, Gabriel. *Misión de Ciencia, Educación y Tecnología*, COLOCIENCIAS, 1994.

Lindblom, Ch. "The Science of Muddling Through", en *Public Administration Review*, Vol. 19, pp. 79 a 88.

March, J. G. y J. P. Olsen. "Scelta organizzativa in condizioni di ambiguità", en S. Zan. *Logiche di azione organizzativa*, Bolonia, Il Mulino, pp. 303 a 318.