

NUEVOS ENFOQUES EN ADMINISTRACION PUBLICA: ELEMENTOS PARA LA DISCUSION*

Gilberto Flores

Jorge Nef

El estudio sistemático de cualquier disciplina plantea la conveniencia de examinar el proceso en virtud del cual se han gestado, difundido y transformado las ideas "dominantes" o rectoras del desarrollo de la disciplina en cuestión. Esto significa, en términos más operacionales, el intento de explicitar aquel conjunto de supuestos, valores y técnicas que han permitido, por determinados períodos históricos, señalar límites generales al campo de estudio de dicha disciplina, así como reconocer y elaborar problemas y métodos "legítimos" para la investigación.¹ En el campo de la Administración Pública, el conocimiento de este proceso de conformación y evolución de paradigmas es una necesidad particularmente destacada, por distintas razones. En primer lugar, la naturaleza compleja de su objeto de estudio y el imperativo consecuente de acudir a diversas disciplinas para abordarlo, han generado ambigüedad y confusión con respecto a su contenido y límites.² Por otra parte, la explicitación del paradigma dominante debería conducir a una toma de conciencia teórica acerca de la capacidad real de la disciplina para explicar y orientar la acción social objeto de su estudio. Esto contribuiría a evitar que se generen, por un lado, expectativas exageradas, y por otro, análisis ingenuos que pretenden modificar una realidad cuya complejidad escapa a sus marcos de referencia.

El desarrollo teórico y práctico de la Administración Pública en América Latina, muestra cómo cada vez en forma más generalizada, se reconoce la importancia y el predominio de las consideraciones de carácter político en los procesos administrativos del Estado. Sin embargo, a este reconocimiento se han sumado muy pocos estudios encaminados a desentrañar las múltiples relaciones entre lo político y lo administrativo, más allá del plano formal e ideológico del discurso gubernamental. A menudo, tanto en la teoría como en la práctica, se reconocen y se actúa sólo sobre variables de tipo "técnico", sin procurar manejar integralmente las interrelaciones de estas variables con lo político.

* Este artículo aparecerá en "Administración Pública: Perspectivas Críticas" (compilación de los mismos autores) que será publicada por ICAP. Los autores expresan su reconocimiento a Mauricio Valdés por sus importantes contribuciones a este artículo.

Pero esta limitación es sólo una cara de la medalla. Existe otra dimensión en el desarrollo de la administración pública: el aporte de los estudios de ciencias sociales que se han dirigido a aspectos teóricos muy importantes, pero limitados desde la perspectiva de la Administración Pública. En este caso, las macrovariables políticas, sociales y económicas se privilegian absolutamente, intentándose desarrollar una "gran teoría" para la cual lo administrativo, o no tiene importancia, o fatalmente no tiene arreglo sin cambios radicales en el contexto.

El divorcio de estas dos esferas ha tenido expresión concreta en nuestro continente. Hemos sido testigos, por una parte, de proyectos políticos que no incluyeron en su concepción del desarrollo, las modificaciones de la capacidad administrativa para su verdadera puesta en práctica. Por otra parte, existen experiencias de grandiosos esquemas administrativos —que incluso en algunos casos son elementos centrales de un proyecto político— pero que no sobrepasan una dimensión tecnocrática y formal de la administración pública y menos establecen una interrelación teórica y operacional entre las racionalidades política y productiva.

En este artículo pretendemos, en primer lugar, hacer un análisis crítico del paradigma que en general ha dominado la práctica de la administración pública en América Latina a lo largo de las dos últimas décadas: la llamada *Administración para el Desarrollo*. En aras de la claridad, esta discusión es precedida por un rápido examen del concepto de paradigma.

En segundo lugar, se presentan algunas ideas tendientes a esclarecer las bases epistemológicas que podrían conducir a nuevos y más satisfactorios desarrollos teórico-prácticos en el campo de la administración pública.

El concepto de paradigma

En su obra, *The Structure of Scientific Revolutions*, Thomas Kuhn ofrece diversas definiciones del concepto en discusión. Una concepción bastante generalizada es la que define a un paradigma como "un cuerpo implícito e interrelacionado de creencias teóricas y metodológicas, las cuales permiten la selección, la evaluación y la crítica".³ Aunque Kuhn basó sus investigaciones en el desarrollo de las ciencias naturales, el uso del concepto de paradigma se ha generalizado al estudio de las ciencias sociales e incluso del arte.

Para que un cuerpo determinado de creencias teóricas y metodológicas pueda ser considerado como un paradigma, es necesario que sea capaz de aglutinar y dar un "que hacer" a grupos importantes de académicos y prácticos de una disciplina, a lo largo de cierto período histórico.

"El conocimiento científico, —afirma Kuhn— al igual que el lenguaje, es intrínsecamente la propiedad común de un grupo o no es nada en definitiva. Para entenderlo, necesitaremos conocer las características especiales del grupo que lo crea y lo usa."⁴

Conviene resaltar que la afirmación anterior parece apuntar hacia importantes convergencias con el estudio que de los *intelectuales*, se puede emprender desde una perspectiva gramsciana.⁵ Sin pretender agotar el punto, se puede decir que la expresión paradigma es asimilable a una noción de "ideas hegemónicas" u "orgánicas", las cuales, en atención a ciertas determinaciones históricas y valorativas, guían la práctica científica de determinados grupos sociales.

La diferenciación con conceptos alternativos lleva a entender con mayor precisión la noción de paradigma. A este respecto, R. Alford señala:

"La palabra 'paradigma' elude las inferencias de coherencia lógica y consistencia deductiva que sugieren los términos 'teoría' y 'modelo'. El término 'perspectiva' es demasiado débil, indicando simplemente algunos supuestos o hipótesis que no han sido probadas y que tal vez no pueden serlo."⁶

Un paradigma no es, pues, una teoría ni un modelo. Contiene elementos que pueden orientar en la construcción de teorías y modelos. En el sentido que aquí se le da, un paradigma estaría representado por un conjunto de ideas hegemónicas que le señalan a determinados grupos, posibles caminos legítimos para la investigación y cuestiones que no deben ignorar en el estudio de determinados problemas propios de ciertas disciplinas. Es en este sentido que se afirma que un paradigma ayuda a señalar con mayor claridad el contenido y los límites de una determinada disciplina.⁷

La Administración para el Desarrollo

La premisa central sobre la que fueron elaboradas las teorizaciones en Administración para el Desarrollo durante los años 60 y buena parte de los 70, fue la relación funcional entre burocracia y desarrollo.⁸ No sólo la existencia de organizaciones administrativas complejas se consideraba un requisito central del proceso de modernización y expansión económica, sino que su existencia se percibía como un *sine qua non* para el desarrollo político. Este planteo fue por cierto más allá de las concepciones eficientistas. Se sugería que el proceso de desarrollo institucional y político, al cual el proceso económico-técnico se subordinaba, empezaba por el desarrollo administrativo —la Reforma Administrativa, como se denominó la modernización administrativa en aquél entonces.

2.1 La racionalidad productiva y la concepción tradicional

Desde una perspectiva clásica, la Administración para el Desarrollo —que fue el término acuñado durante la primera década del desarrollo de las Naciones Unidas— se concebía sobre la base de un postulado de maximización y un condicionamiento primario de racionalidad. Esto es, que una administración será más racionalmente condicionada o congruente con un propósito de desarrollo, en cuanto más

intentase maximizar el empleo de todos y cada uno de sus elementos, dentro de un continuo de posibilidades. Esta concepción generalmente respondía a una visión tecnocrática que percibía a la Administración Pública como un sistema cerrado, fundamentado en la experiencia del mundo desarrollado occidental.⁹ En esta concepción clásica, se entendía a la Administración Pública como el conjunto de estructuras y procesos destinados a satisfacer en forma regular y continua, los objetivos prefijados en las políticas gubernamentales.¹⁰ De esta manera, se tendía a visualizar las organizaciones estatales exclusivamente como sistemas especializados en la generación de determinados productos previamente definidos. De ahí, el predominio del criterio de la *racionalidad productiva* en el análisis del sector público.¹¹

Analíticamente, la Administración Pública definida como sistema cerrado de producción implica la presencia conjunta de cuatro elementos:

- a) Fines u objetivos, o sistema de objetivos
- b) Personal público o agentes administrativos
- c) Recursos o patrimonio público
- d) Procesos o dinámica de gestión

La racionalidad productiva como condicionamiento primario de la administración, puede referirse específicamente a cada uno de los elementos del sistema administrativo del gobierno. Así, dicha racionalidad referida al elemento fines, se expresa en un condicionamiento específico de "compatibilidad"; referida al elemento personal, de "idoneidad";¹² a los recursos o patrimonio, de "economía"; y a los procesos de gestión, de "coordinación".

Los grandes condicionamientos que planteaba una Administración para el Desarrollo eran, pues, los siguientes:

- a) Compatibilidad de fines
- b) Idoneidad del personal
- c) Economía de recursos
- d) Coordinación de la actividad

Desde esta misma perspectiva, se concebían ciertas áreas de instrumentos o técnicas administrativas, por medio de los cuales los elementos se condicionan específicamente a un ideal de racionalidad productiva. Esquemáticamente, tales instrumentos o técnicas administrativas eran:

- a) Planificación y presupuestos
- b) Administración de personal
- c) Organización y métodos
- d) Dirección y gestión administrativa

Un resumen de lo anterior está planteado en el cuadro siguiente:

	Elementos	Instrumentos	Condicionamientos	
A D M I N I S T R A C I O N	Fines	Planificación y Presupuestos	Compatibilidad	R A C I O N A L I D A D
	Personal	Administración de Personal	Idoneidad	
	Recursos	Organización y Métodos	Economía	
	Procesos	Dirección y Gestión	Coordinación	

RACIONALIZACION

Desde el punto de vista formal, la Administración para el Desarrollo implicaba dos orientaciones básicas. Por un lado, suponía la aplicación sistemática de principios y tecnologías administrativas con el fin de maximizar el uso de los recursos. Esta primera orientación entroncaba en la tradición de la administración científica de comienzos de siglo, entre cuyos mentores se encontraba F. W. Taylor y H. Fayol. Por otro lado, la Administración para el Desarrollo involucraba un cambio de orientación en el aparato del Estado, de un rol ejecutivo a un rol gerencial o de empresario del cambio. Esto último se derivaba de la experiencia del mundo desarrollado occidental a partir de la Depresión, la reconstrucción de la posguerra (el Plan Marshall) y el proceso de descolonización.

A partir de la segunda mitad de la década de los 60, se intentó reformular la concepción clásica o formalista de la Administración Pública en Latinoamérica, al incorporarse, entre otros elementos, variables y orientaciones conductualistas¹³ con una fuerte influencia de psicología social. También se plantearon perspectivas analíticas nuevas como la teoría de sistemas.¹⁴ Sin embargo, a pesar de la tentativa de “humanizar” y “sofisticar” el paradigma de la Administración para el Desarrollo, éste conservó en lo esencial las características de un modelo de ingeniería social en el que —bajo ropajes psicociológicos— predominaba la racionalidad productiva como principio rector del análisis.

Es necesario subrayar que en la formación anterior estaba implícita una conceptualización de “difusión” y universalidad del desarrollo, según la cual la transferencia de capital y tecnologías desde los países industrializados hacia la periferia supuestamente lleva a disminuir la brecha entre ambos.¹⁵ Al mismo tiempo, este modelo de desarrollo

presupone una mutualidad o compatibilidad de intereses entre el Norte y el Sur, ya que los objetivos del desarrollo se entienden como dados.

Consecuentemente, el desarrollo administrativo –elemento fundamental de una Administración para el Desarrollo– venía a constituir una trasferencia funcional, o a lo sumo, una adaptación, de teorías, instrumentos y tecnologías administrativas y sociales generadas en los países más avanzados.

2.2 La Administración para el Desarrollo y la racionalidad política del desarrollismo

La Administración para el Desarrollo, sin embargo, implicaba algo más que un problema técnico-administrativo formal. También ésta llevaba aparejado un proyecto de contenido.

En los inicios de los años 60, era un lugar común entre los estudiosos de la problemática del desarrollo en América Latina, el percibir la existencia de un dilema entre dos modelos de cambio social. Uno de estos modelos era el del reformismo evolutivo; el otro era el de la revolución.¹⁶ Estas alternativas estaban obviamente influidas por el impacto, tanto en los Estados Unidos como en América Latina, de la revolución cubana.

La “Alianza para el Progreso”, establecida en virtud de la Carta de Punta del Este de agosto de 1961, constituyó la iniciativa más importante que tomó el gobierno de los Estados Unidos con el fin de llevar a cabo un proyecto reformista en América Latina.¹⁷ Se pretendía impulsar el crecimiento económico y asegurar la estabilidad política del subcontinente, dentro de los cánones de respeto y fortalecimiento de la propiedad privada de los medios de producción y la democracia liberal.¹⁸

Este “Nuevo Trato” para América Latina, del cual la Alianza era su expresión operacional, fue un vasto programa. Los Estados Unidos estuvieron dispuestos a dedicar a él más recursos que para el Plan Marshall, en un intento de “modernizar” el subcontinente y apuntalar su hegemonía sobre el mismo. En este marco, se favorecieron medidas encaminadas a:¹⁹

- a) Desarrollar programas y reformas sociales
- b) Diversificar la producción y aumentar su eficiencia
- c) Ampliar y mejorar la participación del sector público en la resolución de los llamados “obstáculos al desarrollo”.

La manera como el sector público podía llegar a desempeñar este rol más dinámico en el proceso de desarrollo, constituyó la preocupación fundamental de la Administración para el Desarrollo como cuerpo teórico y operacional.

El impacto que la Administración para el Desarrollo tuvo en América Latina, fue notable y más profundo de lo que a menudo se está en condición de reconocer. Es precisamente en este período cuando se impulsa la creación de sistemas nacionales de planificación económica, de modernización presupuestaria, de formación en la carrera administrativa, así como se introduce la práctica de la genéricamente llamada Reforma Administrativa. Los gobiernos latinoamericanos elaboraron y sometieron a revisión sus primeros planes comprensivos de desarrollo, de acuerdo con lo establecido en Punta del Este, al mismo tiempo que se estimuló la proliferación de instituciones oficiales autónomas y empresas públicas encargadas de ejecutar determinados programas sociales e infraestructurales. En Centroamérica, esta tendencia a ampliar el papel del Estado fue retomada y fortalecida por el proceso de integración económica.²⁰

Sin lugar a dudas, el desarrollo conlleva necesariamente, una modernización e innovación tecnológica. Sin embargo, en el caso específico de la Administración para el Desarrollo, lo que se observó fue un mero trasplante formal. Este proceso se fundamentó en formulaciones basadas teóricamente en un continuo tradicional-moderno, según el cual las características de la administración pública, propias de la sociedad moderna, se convierten en el modelo normativo al cual, siguiendo "etapas de desarrollo", deben aproximarse las sociedades tradicionales.²¹

Siendo la tecnología el producto de un complejo social e histórico determinado, es frecuente y hasta natural, que la introducción de un "modo de hacer" importado, no sólo implique la adquisición de un apresto instrumental, sino también el traslado mediatizado —consciente o no— de su valor cultural e histórico. Por esta razón, la importación tecnológica, con gran frecuencia, no sólo no conduce al logro de determinadas metas de racionalidad productiva, sino que se traduce en una disfunción real. En otros casos, la técnica importada es intrascendente, ya que al no existir ninguna condición previa para su aplicación, se convierte en un símbolo formal de "modernismo"²² sin que efectivamente se le esté utilizando. En América Latina la introducción del Presupuesto por Programas es buen ejemplo de la aplicación superficial y formal de una técnica, que en su formulación teórica pretende ir mucho más lejos.²³ Este tipo de circunstancias debe ser tomado muy en cuenta al analizar los resultados prácticos que tuvo en América Latina la aplicación de los conceptos y herramientas de la Administración para el Desarrollo, y en general, de aquellas teorías e instrumentos administrativos que el subcontinente ha venido importando acríticamente a lo largo de las últimas décadas.

3. La crisis de la Administración para el Desarrollo

A pesar de que durante los años 60 y la primera mitad de los 70, América Latina experimentó tasas apreciables de expansión del producto y alcanzó cierto nivel de diversificación y modernización institucional,²⁴ el desarrollo y la estabilidad política, social y económica no se produjeron. Por el contrario, la historia contemporánea

revela la presencia de agudos procesos de desintegración social y de estancamiento económico, aparejados con profundas crisis en los sistemas políticos y la acentuación de un tipo de "nueva dependencia".²⁵ Por su parte, los sectores públicos en América Latina no sólo no alcanzaron los estándares deseados de eficiencia, integridad e imparcialidad,²⁶ sino que devinieron en enormes aparatos frecuentemente criticados por su ineficiencia y corrupción. Al mismo tiempo que los grupos tradicionales rechazaron las propuestas reformistas de la Alianza para el Progreso, se fue configurando, como rasgo distintivo de la gran mayoría de países latinoamericanos, un Estado burocrático-autoritario.²⁷

El examen de los exiguos resultados que alcanzó este esquema de modernización administrativa, como componente de un proceso de desarrollo, no es sólo un ejercicio de análisis histórico. Esa reflexión crítica debería llevarnos a la formulación de nuevas ideas que conduzcan hacia un paradigma de Administración Pública más relevante para América Latina.²⁸

4. Administración Pública en América Latina: en busca de un nuevo paradigma

Este artículo es una modesta tentativa de aportar elementos para un debate sobre la necesidad de nuevos enfoques en Administración Pública. En este trabajo se intenta privilegiar un *paradigma complejo* de Administración Pública, en el que las variables de *racionalidad política* y *los condicionantes externos* son elementos centrales, aunque no exclusivos del análisis. Igualmente, el esquema analítico sugerido aquí se encamina a un tipo de sociología histórica²⁹ insertada en una tradición de economía política del subdesarrollo. Es desde esta perspectiva que se postula que los múltiples procesos relacionados con la modernización administrativa y el desarrollo pueden tener algún sentido, como partes integrales de un proceso histórico no determinista y altamente conflictivo.

Lo anterior no significa que se abandone el estudio de la racionalidad productiva o técnica, o aún peor, que en nombre de la racionalidad política se justifique cualquier situación o se "racionalice" la incapacidad técnica y administrativa. Al enlazar los procesos y estructuras administrativas a tendencias históricas y estructurales de carácter más general, se pretende establecer un modo de ver las cosas que haga posible trascender, por una parte, el particularismo acontextual y el empirismo abstracto de los enfoques tradicionales, y por otra, el contextualismo paralizante y sin proyección práctica de ciertos enfoques más modernos. En este sentido se trata de enfatizar la unidad teoría-práctica, un aspecto muy necesario en el presente latinoamericano. Lo anterior involucra reconocer que por lo común el estudio de la Administración Pública en América Latina ha llevado, por virtud de un énfasis creciente en la sobredeterminación de lo político y social, a una suerte de *paradigma impotente* desde el punto de vista tecnológico y operacional. Algunos estudiosos modernos de la Administración Pública

manifiestan un sesgo marcado por "comprender" lo que pasa —o como alguien ha señalado, por adoptar el rol de "observadores críticos de la realidad"³⁰ y tienden a ignorar el problema del "qué y cómo" hacer en el plano administrativo.

Conviene insistir en este punto. La impotencia a que se ha hecho referencia anteriormente se refleja en la ausencia de interés en la racionalidad productiva; antes bien se le tiende a rechazar como algo inherente a una racionalidad política "imperial". No parece haberse comprendido a cabalidad que la racionalidad productiva es esencial al fenómeno administrativo para poder ser considerado como tal. En vez de pasar de un extremo en el que se sobreenfatiza la racionalidad productiva (como los enfoques tradicionales de administración de empresas) a otro en el que sólo cuenta la racionalidad política, lo que parece necesario hacer es examinar cuidadosamente la compleja relación y puntos de contacto entre ambas racionalidades. Se reconoce, entonces, que no existe un sobrecondicionamiento absoluto de la racionalidad política o de la racionalidad productiva en el fenómeno administrativo. El proceso por medio del cual se resuelve la interrelación de ambas racionalidades no puede ser asumido *a priori* o unívocamente.

Igualmente esencial para el análisis es la necesidad de considerar a la Administración Pública como un sistema abierto. Esto es, la Administración Pública existe en un contexto que la condiciona y que a la vez es afectado por el aparato administrativo del Estado. Este contexto está conformado por ciertas estructuras y procesos sociales que exhiben un particular devenir histórico y que no se agotan en las fronteras nacionales. En otras palabras, el contexto de la Administración Pública refleja los intereses y conflictos tanto de actores nacionales como internacionales.

Otra noción de singular relevancia para el análisis administrativo es la de los "niveles" del análisis. Sin pretender configurar compartimentos, es necesario intentar establecer las relaciones que se establecen entre fenómenos a nivel "micro" y los procesos y condicionantes a un nivel "macro". En algunos trabajos recientes, se ha sugerido incluso la conveniencia de desglosar el análisis administrativo en tres niveles: Macro, Intermedio y Micro.³¹ Asimismo, existe una claridad creciente respecto de la necesidad de examinar el fenómeno administrativo en una forma diacrónica. Es decir, sin descuidar las relaciones que se presentan entre los fenómenos coyunturales, se requiere estudiar sus antecedentes históricos y sus posibles consecuencias en el mediano y largo plazos.

Como se puede apreciar, se propone el desarrollo de un nuevo paradigma para el estudio de la administración pública que reúna características orientadas a superar la insuficiencia teórica actual, pero que al mismo tiempo no caiga en una insuficiencia práctica de orientación a la acción. A manera de resumen, se presentan seis características sobre las cuales se podría construir una forma apropiada de abordar el objeto de estudio de la Administración Pública: complejidad, historicidad, contextualidad,

relación entre el corto y largo plazo, lo micro y lo macro y entre teoría y práctica. Las tres primeras tienen más trascendencia teórica y las dos últimas, práctica.

a) Complejidad

El objeto de estudio de la Administración Pública como disciplina, es una realidad compleja, que involucra componentes y racionalidades múltiples cuyas relaciones, en algunos casos, son contradictorias. Por una parte, incluye los elementos propios de lo intrínsecamente administrativo, *es decir*, grupo humano maximizando el uso de recursos para el logro de objetivos. Pero al mismo tiempo, al ser la Administración Pública un fenómeno eminentemente político, no se agota en una visión de eficiencia productiva. El verdadero desafío que plantea esta racionalidad múltiple, va más allá de reconocer simplemente la existencia de ambas racionalidades; implica manejarlas integralmente reconociendo sus interrelaciones. Por una parte, se trata de generar productos en un contexto de negociación política con una estructura de poder y de distribución de costos y beneficios sociales determinada. Al mismo tiempo, se trata de negociación política, de modificaciones en la estructura de poder y en la distribución de costo y beneficios sociales, en un contexto de producción.

Todo lo anterior no significa que la Administración Pública tenga un objeto ininteligible, o que no haga falta establecer delimitaciones y simplificaciones en el análisis. Se debe destacar, sin embargo, que es en el proceso de reflexión y acumulación de conocimiento proveniente de distintas disciplinas, en que se sientan las bases para una mejor comprensión de la Administración Pública.

b) Historicidad

La Administración Pública como realidad política y social, está inmersa en un devenir histórico concreto. Ella forma parte de este devenir y asume el doble carácter de variable dependiente e independiente con respecto a él. No existe una administración "atemporal" o con rasgos universales valederos inequívocamente para todo momento y lugar. Los arreglos administrativos –y sus respectivas tecnologías– que se observan en el Estado responden a coyunturas políticas concretas en un momento determinado. A su vez, los arreglos y coyunturas particulares no pueden ser cabalmente especificados sin examinar sus antecedentes inmediatos, –mediatos o remotos, según el enfoque del analista. En otras palabras, el proceso histórico es una herramienta heurística para la comprensión y "creación" de los procesos y estructuras administrativas del gobierno.

Un proceso histórico tiene, analíticamente al menos, un comienzo determinado, un desarrollo y un final. El estudio de la Administración Pública desde esta perspectiva demanda entonces la consideración de las condiciones históricas que dan origen a dicho proceso, las circunstancias que determinan y condicionan su desarrollo y su "resolución" o transformación. Al examinar estos procesos, se debe tener cuidado para

distinguir entre los aspectos formales de los mismos —lo que se debería ser o hacer— y los aspectos reales —lo que es y lo que se hace. Por esta razón, es de vital importancia estudiar con atención y desde un ángulo no-normativo o meramente formal, los impactos y efectos que la actividad gubernamental produce en la sociedad. El estudio histórico podría incluso, ser de utilidad para prever esos impactos y efectos.

c) Contextualidad

Todo lo anterior, no obstante, no es suficiente para conocer y operar sobre nuestro objeto. Es importante escudriñar un poco más en el ambiente en que se desenvuelve la administración pública.

Ya casi es un lugar común el señalar la condición de "sistema abierto" de la administración pública. Esto es, los elementos internos de las organizaciones públicas están condicionados por los elementos del contexto, pero al mismo tiempo lo afectan. Estas variables contextuales no sólo se refieren a elementos fuera de la organización, pero pertenecientes a la misma sociedad, sino que incluyen también la red de vínculos transnacionales que se dan con el medio internacional. Este segundo aspecto se debe estudiar con particular atención no sólo por lo poco explorado que ha sido hasta la fecha, sino por el rol desempeñado por la tecnocracia —en cuanto a grupo de vinculación— en la modernización del subdesarrollo de los países latinoamericanos.

Este contexto nacional e internacional es múltiple y complejo: político, económico, social, tecnológico, cultural. Ha sido estudiado con alguna precisión por las respectivas ciencias sociales. Sin embargo, desde el punto de vista de administración pública, estos aportes no han sido suficientes o han ignorado la racionalidad productiva. En consecuencia, la administración pública tiene como reto integrar un estudio de su contexto en función de su propio objeto de estudio y no del de otra disciplina.

d) Relación entre el corto y el largo plazo

La misma complejidad del aparato administrativo del Estado hace recomendable recordar que su dinámica va más allá del corto plazo. La Administración Pública implica, además de procesos estables y rutinas, procesos compensatorios, auto-regulantes y de cambio. Es igualmente importante el explorar los efectos, a veces contradictorios, de dichos procesos: la consecución o el desplazamiento de objetivos, el equilibrio o desequilibrio, la integración o fragmentación y la adaptación o el cambio profundo. Aunque el largo plazo está configurado por una sucesión de procesos de corto plazo, las tendencias generales que resultan en un período de tiempo prolongado, muchas veces se apartan de las que se dan en el corto plazo.

La compatibilización de estas dos dimensiones temporales debe contribuir a evitar acciones de efectos en el corto plazo, pero que posteriormente conducen a un problema mayor que el original. Por otra parte, debe permitir una selección estratégica de acciones que combinen resultados casi inmediatos con impactos más profundos de mayor plazo.

e) Relación entre lo micro y lo macro

De la misma manera que en la dimensión temporal la coyuntura se inserta en el largo plazo, los fenómenos particulares se vinculan con niveles de explicación de mayor generalidad. Es decir, no se puede comprender adecuadamente un fenómeno administrativo singular y concreto, sin referencia a una situación estructural más amplia.

Pero por otra parte, esta vinculación de lo específico con lo macro no debe confundirse con una ampliación interminable del fenómeno en estudio. La complejidad de la administración pública hace que mientras más macro sea el análisis, más difícil sea tener una visión concreta del problema, corriéndose el riesgo de quedarse en dimensiones generales de nivel muy superficial. Un segmento más reducido de la realidad, obviamente, permite un análisis a mayor profundidad y una concentración de la atención en el producto final y no en los medios. Pareciera entonces aconsejable partir del fenómeno específico, ponerlo en su contexto de acuerdo al conocimiento previo e ir ampliando la perspectiva hasta llegar a un punto de "ignorancia óptima".³²

f) Relación entre teoría y práctica

Dentro de las características a partir de las cuales se podría elaborar un nuevo paradigma, se señaló a la complejidad como la principal de ellas y que de alguna manera comprende a las otras. De la misma manera, se puede decir que todas estas características, en cierta medida, deben subordinarse en lo operacional al logro de una adecuada relación entre teoría y práctica.

La importancia de esta relación deriva de que lo distintivo de la administración pública frente a las otras ciencias sociales en su orientación a la acción para resolver problemas. La Administración Pública siempre involucra un "que hacer" concreto frente a la realidad que debe abordarse. Este "que hacer" está orientado por un referente teórico que le da sentido y relevancia a la acción. De esta manera se debería evitar el falso dilema entre el enfoque tecnocrático basado en prescripciones importadas y un enfoque de ciencias sociales que considera a la acción administrativa como de menor valía intelectual. Un nuevo paradigma debería reconocer la particularidad de la administración pública y reformular el análisis administrativo como una relación dinámica y necesaria entre desarrollo teórico e investigación, con la elaboración consecuente de instrumental tecnológico para transformar la realidad.

Conclusión

No cabe duda de que vivimos una época de profundos y dramáticos cambios, en la que se imponen retos singulares a la creatividad humana en todos los niveles. En el campo de la Administración Pública, el reto del cambio adquiere connotaciones muy particulares por el papel crítico que el Estado y su aparato institucional han desempe-

ñado y desempeñarán en el futuro previsible, en el proceso de transformación de nuestras sociedades. La crisis actual ha generado enormes presiones para contener el gasto público y aumentar su eficiencia, incluso al costo de reducir sustancialmente o eliminar las políticas encaminadas a fomentar el bienestar social.

La superación de los desafíos que se ciernen sobre la Administración Pública, demanda un examen de las experiencias pasadas en este campo y la generación de nuevos conocimientos y técnicas que nos permitan operar con mayor efectividad en esta realidad sumamente dinámica. En este artículo hemos intentado avanzar en este ejercicio de revisión y generación de conocimientos, con el propósito fundamental de contribuir a la apertura de un debate al respecto. Para esto, hemos identificado a la denominada Administración para el Desarrollo como el paradigma que en general ha dominado la práctica de la Administración Pública en América Latina, a lo largo de las últimas décadas. Se han analizado en este trabajo, los supuestos fundamentales de dicho paradigma y se ha hecho énfasis en la necesidad de examinar con espíritu crítico la aplicabilidad de conceptos y teorías desarrollados en contextos históricos y culturales diferentes. Aspectos centrales de esta discusión han sido además, el imperativo de reconocer y profundizar en el estudio de las interrelaciones que se establecen entre las racionalidades productiva y política inherentes al quehacer estatal. Así mismo, han sido propuestos elementos de corte epistemológico, que como la noción de sistema abierto, de niveles en el análisis, de relación entre el corto y el largo plazo, y la teoría y la práctica, resultan imprescindibles para hacer abordajes más satisfactorios a la problemática de la Administración Pública.

NOTAS

- 1 Este conjunto de supuestos, valores y técnicas es llamado por diversos autores un paradigma. Véase Kuhn, Thomas, *The Structure of Scientific Revolutions*, 2da. ed. aumentada, Chicago, University of Chicago Press., 1970, *passim*. Véase también Henry, Nicholas, "Paradigms of Public Administration", *Public Administration Review*, Vol. 35, No. 4, julio-agosto, pp. 378-386.
- 2 Véase, por ejemplo, el debate contenido en: Charlesworth, James (ed.), *Theory and Practice of Public Administration: Scope, Objectives and Methods*, Philadelphia, American Academy of Political and Social Sciences, octubre de 1968, *passim*.
- 3 Kuhn, *op. cit.*, pp. 16-17.
- 4 *Ibid.*, p. 210.
- 5 Portelli, Hugues, *Gansoni y el Bloque Histórico*, 7a. ed. en español, México, Siglo XXI Editores S. A., 1980, *passim*.
- 6 Robert R. Alford hace uso del concepto en cuestión para el estudio de las ciencias sociales en su artículo "Paradigms of Relations between State and Society", en: Lindberg, Leon, et al., *Stress and Contradiction in Modern Capitalism*, 2nd. printing, Lexington Books, 1977, p. 145.
- 7 Kuhn, *op. cit.*, p. 19.
- 8 LaPalombara, Joseph, (ed.), *Burocracia y Desarrollo Político*, Buenos Aires, Paidós, 1970, pp. 15-61.
- 9 Loveman, Brian, "The Comparative Administration Group: Development and Anti-Development", *Public Administration Review*, Vol. 36, No. 6, noviembre-diciembre, 1976, p. 620.

- 10 Véase, por ejemplo, Muñoz Amato, Pedro, *Introducción a la Administración Pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 1954, p. 26. El autor la definía específicamente como "la base del gobierno que consta de la ordenación cooperativa de personas, mediante la planificación, organización, educación y dirección de su conducta para la realización de los fines del sistema político.
- 11 Para una ampliación sobre el criterio de la racionalidad productiva, véase Márquez, V. y Godau, R., *Burocracia y Políticas Públicas: Perspectiva desde América Latina*, incluida en esta Antología.
- 12 Bascuñán Valdés, Aníbal, *Elementos de la Ciencia de la Administración Pública*, Santiago, Editorial Jurídica, 1963, pp. 131-149.
- 13 Véase, por ejemplo, Rodríguez Mena, Luis, "Aproximación Crítica a la Teoría Administrativa de Herbert Simon", Caracas, Departamento de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad Simón Bolívar, USB/81/45, 1981, *passim*.
- 14 Jiménez Nieto, Juan I., *Teoría General de la Administración: La Ciencia de la Administración a la Luz del Análisis Sistemico*, Madrid, Tecnos, 1975, pp. 21-93.
- 15 Helleiner, Gerald K. (comp.), *Hacia un Nuevo Orden Económico Internacional?*, México, Siglo XXI Editores S. A., 1979, p. 11.
- 16 Petras, J. y Zeitlin, M. (ed.), *Latin America. Reform or Revolution? A Reader*, New York, Fawcett, 1969.
- 17 Gordon, Lincoln, *Un Nuevo Trato para América Latina*, México, Libreros Mexicanos Unidos, 1964, pp. 55-69.
- 18 *Loc. cit.*
- 19 Véase Menjívar, Rafael, *Crisis del Desarrollismo: Caso El Salvador*, San José, EDUCA, 1977, pp. 7-12.
- 20 Algunos autores han sostenido la hipótesis que como consecuencia de los esfuerzos desarrollistas e industrializantes iniciados en este período, fue fomentada la autonomía relativa del Estado. Véase Córdova, Ricardo y Jiménez, Edgar, "Estado, Administración Pública, Estrategias de Desarrollo y Proyecto Nacional. Una Aproximación al Caso Salvadoreño", *Avances de Investigación*, Cuaderno No. 1, México, Asociación Salvadoreña de Cientistas Sociales, octubre de 1983, p. 18.
- 21 Rostow, Walter W., *Las Etapas del Crecimiento Económico. Un Manifiesto No-Comunista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1961, pp. 13-29.
- 22 Biller, Robert P., "Some Implications of Adaptation Capacity for Organizational and Political Development", Marini, Frank (ed.), *Toward a New Public Administration*, New York, Chandler Publishing Company, 1971, pp. 93-121.
- 23 Una discusión y referencias interesantes acerca de este punto se encuentran en: Wildavsky, Aaron, *Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis*, Cap. 1., Boston, Little, Brown and Co., 1977.
- 24 Véase CEPAL, *El Desarrollo de América Latina en los Años Ochenta*, 1981, p. 11.
- 25 Aybar, José M. y Moncarz, Raúl, "Tecnócratas: Agentes para el Mantenimiento de la Nueva Dependencia en Centroamérica", *Revista de la Integración y el Desarrollo en Centroamérica*, No. 28, Tegucigalpa, BCIE, enero-junio de 1981, pp. 69-102.
- 26 Gordon, Lincoln, *op. cit.*, p. 56.
- 27 O'Donnell, Guillermo, *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics*, Berkeley, University of California, 1973, pp. 89-114.
- 28 Véase Morande, Pedro, "La Crisis del Paradigma Modernizante de la Sociología Latinoamericana", *Estudios Sociales*, No. 33, trimestre 3, 1982, pp. 155-139.
- 29 Hoffmann, Stanley (ed.), *Contemporary Theory in International Relations*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1960, *passim*.
- 30 Oszlak, Oscar, *Diagnóstico de la Administración Pública Uruguaya*, prefacio, informe técnico, PNUD, 1972, pp. I-IV.
- 31 Esta distinción se hace por ejemplo en el documento de trabajo preparado por el ICAP, *Ciencia, Relevancia y Viabilidad en el Análisis Administrativo: Una Metodología Experimentada en Centroamérica*, ICAP, 1983, p. 2.
- 32 Véase Ilchman, Warren y Uphoff, Norman, *The Political Economy of Change*, Berkeley, University of California Press, 1969, pp. 14-16. Se define la "ignorancia óptima" como el punto de equilibrio entre el costo y el beneficio probable de obtener más información o conocimiento.