

1 CONTENIDO

1	Contenido	1
1.	TEORÍAS DE ADMINISTRACIÓN I	4
1.1.	LAS TEORÍAS DE ADMINISTRACIÓN, EVOLUCIÓN Y CRISIS	4
1.1.1	Importancia del estudio de las teorías de administración.	4
1.1.2	¿Qué son las teorías?.....	6
1.1.3	Evolución de las teorías sobre la administración.....	7
1.1.4	Críticas y limitaciones de las teorías de administración.....	8
1.1.5	Búsquedas y propuestas.	10
1.1.6	Conclusiones principales:	11
1.1.7	Referencias bibliográficas:	11
1.2.	TEORIAS Y CONCEPTOS PARA LA REFORMA ADMINISTRATIVA	13
1.2.1	CONCEPTOS.....	13
1.3.	LOS PARADIGMAS DE LA ADMINISTRACION	15
1.3.1	Resumen	15
1.3.2	Introducción	15
1.3.3	Los criterios de clasificación	16
1.3.4	Los paradigmas integradores	18
1.3.5	Hacia una teoría general de las organizaciones.....	19
1.3.6	Algunas conclusiones preliminares.....	20
2	TEORIAS DE ADMINISTRACIÓN II.....	22
2.1	PARADIGMAS Y DEBATES EN TORNO A LA REFORMA ADMINISTRATIVA.....	22
2.1.1	INTRODUCCIÓN	22
2.1.2	Que es la administración publica y que significa reformarla.....	22
2.1.3	Aspectos sobre los dos grandes tipos de reformas: la institucional y la gerencial.	24
2.1.4	Modelos y corrientes de reforma.	26
2.1.5	La burocracia	28
2.1.6	La reforma y sus planos	32
2.1.7	Ejes centrales para la aplicación del programa de refoma administrativa.....	33
2.1.8	Conclusión.....	34

2.1.9	Bibliografía utilizada y consultada	35
2.2	THE NEW PUBLIC MANAGEMENT	37
2.2.1	Prefacio	37
2.2.2	Administración y Gerencia.	37
2.2.3	La literatura del NPM.....	38
2.2.4	Investigación sobre programas de diseño y operación.....	38
2.2.5	Investigación sobre Política de la Gerencia Pública	38
2.2.6	Conclusiones	40
2.3	LOS ELEMENTOS DE NPM.....	41
2.3.1	Los orígenes de NPM y los problemas	41
2.3.2	Incorporando las escuelas de pensamiento gerencial.	42
2.3.3	Tomando a la NPM de regreso	43
2.4	DERECHO Y MANAGEMENT EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (<i>Notas sobre la crisis y renovación de los respectivos paradigmas</i>) Joan Prats Català	45
2.4.1	Introducción	45
2.4.2	Coincidencia paradigmática de fondo entre el Derecho administrativo tradicional y el management de la ordenación científica	49
2.4.3	Tendencias en la renovación de los paradigmas tradicionales del derecho y el management de las Administraciones Públicas	51
2.4.4	Algunas líneas de colaboración entre el Derecho y el Management para la renovación positiva de las Ciencias de la Administración	54
2.5	TEORÍAS: UNA PERSPECTIVA.	60
2.5.1	Teorías de acción colectiva \ elección racional	60
2.5.2	La perspectiva Neo Institucionalista.	63
2.5.3	Análisis retórico.....	63
3.	ciencia política I.....	65
3.1	LA CIENCIA POLÍTICA COMO PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.	65
3.1.1	INTRODUCCIÓN.....	65
3.1.2	CONCEPTOS BÁSICOS	65
3.2	HISTORIA DEL PENSAMIENTO POLITICO	69
3.2.1	Precursores de la ciencia política	69
3.2.2	PENSAMIENTO CLÁSICO (La prehistoria de la ciencia política).....	69

3.2.3	PENSAMIENTO MEDIEVAL (EL PERIODO INTERMEDIO)	71
3.2.4	DESARROLLO DEL PENSAMIENTO (SIGLO XIX): LOS FUNDADORES	74
3.2.5	Desarrollo de la ciencia Política en el siglo XX.....	76
3.2.6	Los motivos que incitan al reconocimiento oficial de la Ciencia Política:	76
3.3	LA CIENCIA POLÍTICA Y SU RELACIÓN CON LAS DEMÁS CIENCIAS SOCIALES	79
3.3.1	Ubicación como ciencia autónoma dentro de las Ciencias Sociales	79
3.3.2	Relación de la ciencia política con otras ciencias sociales y diferencias	79
3.3.3	Ciencia Política y Filosofía Política	79
3.3.4	Ciencia Política y Derecho Constitucional	80
3.3.5	Ciencia Política y Sociología Política	80
3.3.6	El politólogo y su aporte a la sociedad.....	81
4.	ciencia política II.....	82
4.1	LA CIENCIA POLÍTICA: CONCEPTO Y OBJETO	82
4.1.1	Concepto de ciencia política	82
4.1.2	El objeto de la ciencia política	82
4.1.3	El concepto de poder, base de la ciencia Política	82
4.1.4	Las diferentes concepciones de la política.	83
4.1.5	Enfoques de la ciencia política	85
4.2	MÉTODOS Y TÉCNICAS DE LA CIENCIA POLÍTICA	95
4.3	SISTEMAS POLÍTICOS	97
4.3.1	EL SISTEMA POLÍTICO Y LA RELACIÓN ENTRE SOCIEDAD, ESTADO Y PODER.	97
4.3.2	TIPOS DE ESTADOS QUE SE HAN DADO A TRAVÉS DE LA HISTORIA DE LA TEORÍA POLÍTICA:	
	99	

1. TEORÍAS DE ADMINISTRACIÓN I

1.1. LAS TEORÍAS DE ADMINISTRACIÓN, EVOLUCIÓN Y CRISIS¹

“No hay nada más práctico que una buena teoría”. Lenin (1918) Peter Drucker (1956).

Para estudiar Administración pública, es imprescindible conocer las diferentes teorías que existen en torno a ella, en el presente momento se presenta la teoría de la administración, evolución y crisis del pensamiento administrativo con la finalidad de introducir al estudiante en el conocimiento general de la administración.

Mintzberg, en su investigación “cronómetro en mano” sobre lo que hicieron cinco gerentes generales durante dos semanas, que fue la base de la formulación de su teoría sobre los “roles directivos”, encontró que *“... sus actividades se caracterizan por la brevedad, variedad y discontinuidad, están fuertemente orientados hacia la acción y no les gustan las actividades reflexivas...”* (Mintzberg, 1991, p. 10). Años después, Kotter hizo una investigación parecida llegando a conclusiones similares *“...el trabajo de los que dirigen se caracteriza por una gran variedad, mucha intensidad y poco tiempo para pensar ...”*. (Kotter, 2000, pp.7-8).

Makridakis se lamenta de que *“...la tarea aislada más importante que normalmente se descuida en la dirección es aprender...”*. (Makridakis, 1993, p. 13). Según Stoner *“...los directivos se impacientan al estudiar teorías, que piensan son cosas del pasado...”*. (Stoner, 1989, p. 30). Por estas razones, es comprensible su reacción hacia las teorías. Son sinceros en reconocerlo, cuando vas a impartirles algún programa de desarrollo directivo te dicen: *“Profe, nosotros no queremos teoría, lo que necesitamos son cosas prácticas”*.

En cuestión de teorías, es de destacar que coincidieran dos pensadores de ideologías tan diferentes: Lenin, fundador del primer estado socialista del mundo y; Peter Drucker, el principal ideólogo del “management” del capitalismo desarrollado.

1.1.1 IMPORTANCIA DEL ESTUDIO DE LAS TEORÍAS DE ADMINISTRACIÓN.

El estudio de la administración es necesario porque todos tenemos un interés permanente en el mejoramiento de la forma en que se administran las organizaciones, porque interactuamos con ellas permanentemente. *Las organizaciones bien administradas satisfacen mejor a sus clientes y todos somos clientes* (Robbins 1994), hay que destacar que en la administración pública vanguardista al ciudadano se tiende a tratar como un cliente.

En resumen, nos interesa conocer estas cosas:

- 1ero. Como clientes de las organizaciones;
- 2do. Como sujetos potenciales del proceso administrativo. (dirigir personas).
- 3ero. Como posibles objetos (ser dirigidos).

¹ Adaptación del Texto original de Alexis Codina Jiménez, Lic. en Economía. Doctor en Ciencias Económicas (Ph.D.). Profesor Titular y Director del Centro de Estudios de Técnicas de Dirección (CETED) de la Facultad de Contabilidad y Finanzas de la Universidad de La Habana. alexis@fcf.uh.cu

En estas respuestas sencillas se puede identificar la administración como, los procesos a través de los cuales se organizan y dirigen los recursos y las personas para producir bienes y servicios, en lo cual todos estamos involucrados de alguna manera.

Los factores que intervienen, los procesos que se ejecutan, las interrelaciones que se establecen y los posibles efectos de todo esto son las cosas que se expresan en las teorías de administración que, por supuesto, están influidos por la interpretación del que la formule.

Sobre la necesidad de la dirección, Carlos Marx, en El Capital, expresó:

“Todo trabajo directamente social o colectivo en gran escala requiere en mayor o menor medida una dirección que establezca un enlace armónico entre las diversas actividades individuales y ejecute las funciones generales que broten de los movimientos del organismo productivo total, a diferencia de los que realizan los órganos individuales. Un violinista sólo se dirige él mismo, pero una orquesta necesita un director”. (Marx, 1962, p. 286).

A la pregunta *¿Por qué estudiar teoría de la administración?* Stoner responde que, al menos, por cuatro razones, que se resumen a continuación.

Las teorías guían las decisiones administrativas.

El estudio de la teoría contribuye a la comprensión de los procesos sobre los cuales trabaja el que dirige. Con este conocimiento, puede elegir el curso de acción mas adecuado. Las teorías, como generalizaciones de la práctica, permiten predecir qué sucederá en determinadas situaciones. *“Con este conocimiento – concluye Stoner- podemos aplicar distintas teorías a situaciones diferentes.”.* (Stoner, 1989, p. 30).

Las teorías conforman nuestro concepto de administración.

El estudio de las teorías sobre la administración permite identificar de dónde provienen las ideas acerca de las organizaciones y la gente que las integra. La teoría de la administración científica, que fue la base de la organización de la producción en cadena, en la primera planta de la Ford, donde el hombre era virtualmente una extensión de la máquina, partía de considerar que el trabajador era una pieza más, que su función se limitaba a la utilización de sus energías físicas.

Estudios posteriores, que dieron origen a las teorías de las ciencias del comportamiento, reconocieron que la productividad estaba influida por la interacción entre la gente y que su participación en el proceso de producción podía elevarse si, además de sus energías físicas, aplicaban sus mentes y participaban en los procesos de decisión.

Las teorías ayudan a comprender el ámbito de los negocios.

Cuando se estudia la evolución de las teorías sobre la administración se comprende como estas son producto de los cambios que se han producido en el entorno en el que se mueven las organizaciones, influido por factores tecnológicos, económicos, sociales y políticos.

Este conocimiento ayuda a comprender por qué determinadas teorías son adecuadas para determinadas circunstancias. Esto explica por qué el enfoque taylorista, que prevaleció en los primeros años del siglo XX, era válido en una situación en la que escaseaba la mano de obra calificada. Pero, que sería contraproducente, en condiciones de una fuerza de trabajo con niveles de calificación y expectativas superiores.

Las teorías son fuente de nuevas ideas.

Las teorías dan la oportunidad de considerar diferentes maneras de ver y hacer las cosas. Deben asumirse, por tanto, como estímulos al pensamiento. Stoner nos alerta de que ninguna teoría predomina en este campo. Por el contrario, el enfoque ecléctico, la costumbre de tomar principios de distintas teorías según lo requieran las circunstancias, es algo muy común en la teoría y la práctica administrativa. Por tanto- concluye Stoner- es necesario mantener la mente abierta y familiarizarse con cada una de las principales teorías que en la actualidad coexisten.

Koontz-Weirich, fundamentan la necesidad de estos estudios en lo siguiente:

“A menos que los practicantes de la administración, como de cualquier otro campo, aprendan a fuerza de “prueba y error” (se ha dicho que los errores de los administradores son las pruebas de los subordinados), no encontrarán una orientación significativa en otra parte que no sea el conocimiento acumulado subyacente en su práctica”. (Koontz-Weirich, 2004, p.14)

Con independencia de las limitaciones que pueda presentar una teoría, siempre nos ofrece la posibilidad de comprender fenómenos, interpretar acontecimientos y procesos que, si no existiera la teoría, nos resultaría más difícil explicarnos.

Dos de los temas que trabajo en programas de desarrollo directivo, motivación y liderazgo, son de los más prolíficos en la cantidad de teorías que se han generado. Algunas, con una base amplia de evidencias e investigaciones, otras con menos “consistencia científica”. No obstante, es difícil prescindir de alguna cuando se estudian estos temas. A Maslow le critican que su teoría sobre la “Pirámide de necesidades” no tiene suficientes evidencias empíricas que la sustenten. Sin embargo, nadie que trabaje el tema de motivación puede prescindir de analizarla.

Cuando trabajo alguno de estos dos temas, después de analizar las formulaciones de las teorías principales, los grupos tratan de identificar ¿qué nos puede servir de cada una de estas teorías en nuestro medio?. Siempre llegamos a dos conclusiones:

1-Ninguna de las teorías nos sirve para interpretar, en forma completa, nuestras realidades.

2-En todas las teorías hay “algo que nos sirve”. Ninguna de las teorías, incluyendo la de Maslow, se desecha completamente.

1.1.2 ¿QUÉ SON LAS TEORÍAS?.

Las teorías no son más que generalizaciones de la práctica, interpretaciones que hacen especialistas sobre lo que sucede. En lo que se refiere a las teorías de administración Stoner ofrece la siguiente definición: *“Grupo coherente de supuestos que se presentan para explicar la relación entre dos o mas hechos observables y proporcionar una base sólida para predecir futuros eventos”.* (Stoner, 1989, p. 30).

En esta, y en cualquier otra definición, se pueden destacar tres aspectos: los “supuestos”, que es el “marco teórico”, los sistemas conceptuales de los que parte el que formula la teoría para la interpretación de lo que ha observado (o estudiado); los “hechos observables”, que son los eventos que cualquier otra persona puede comprobar y; finalmente, las “predicciones”, que expresa la posibilidad de que la teoría nos ayude a pronosticar lo que podrá pasar en el futuro.

No siempre las teorías cumplen todos estos “requisitos”. A veces, los “supuestos” no son convincentes ni compartidos por todos; los “hechos” que se han tomado como base no son fácilmente “observables”. La posibilidad de que nos sirva para “predecir el futuro” es el aspecto más cuestionable, en un mundo que se caracteriza por la celeridad de los cambios.

En el caso de las teorías sobre la administración, en el texto de Koontz-Weirich, el mas difundido en la enseñanza de la administración en América Latina, se destaca que hasta los años cincuenta los aportes principales no procedían de académicos sino de especialistas empíricos.

Sólo en las últimas cuatro o cinco décadas es que se ha producido *“...un verdadero diluvio de investigaciones y trabajos procedentes de recintos académicos...”*. (Koontz-Weirich, 2004, p. 14). Se lamentan de la enorme variedad de enfoques sobre el análisis administrativo, la gran cantidad de investigaciones y el considerable número de opiniones divergentes que han dado como resultado *“...una terrible confusión acerca de qué es administración, qué son la teoría y la ciencia de la administración...”*.

A pesar de esto, que Koontz llamó “la selva de las teorías administrativas”, todos los especialistas consideran que la administración es una mezcla de ciencia y de arte. El arte está dado en la habilidad para hacer las cosas adecuadas, en función de una situación y momento determinados. *“Aún así –*

destaca Weirich- *los administradores trabajarán mejor si hacen uso de los conocimientos organizados acerca de la administración, que es lo que constituye la ciencia*". (Idem anterior).

1.1.3 EVOLUCIÓN DE LAS TEORÍAS SOBRE LA ADMINISTRACIÓN.

Los conocimientos sobre administración son muy antiguos. Desde que el hombre tuvo que organizarse para relacionarse con la naturaleza fue necesario hacer una división de funciones y tareas, establecer jerarquías y estructuras, entre otras actividades administrativas. En la Biblia se recogen referencias sobre procesos de administración. En el tema "Delegación" se utiliza como "bibliografía" el pasaje en el que Jetro, suegro de Moisés, le sugiere como proceder para poder multiplicar la atención de los feligreses, de lo que surge el "Nombramiento de los Jueces". (Libro Exodo, versículo 18).

Estos conocimientos primitivos vinieron a sistematizarse con la creación y funcionamiento de los estados, los ejércitos y la iglesia. La creación de las primeras grandes empresas: automotrices, siderúrgicas, y comerciales en EEUU a fines del siglo XIX se formaron con estos conocimientos y experiencias.

Por estas razones, Hammer y Champy, en su libro "Reingeniería", se lamentan de que *"...el problema de los negocios norteamericanos es que entrarán en el Siglo XXI, con compañías diseñadas con patrones del Siglo XIX..."*. (Hammer-Champy, 1902, pp.93-94).

A pesar de estos antecedentes, las "teorías de administración" empiezan a formularse y reconocerse como tales a inicios del siglo XX. Desde ese momento, estas teorías han tenido una evolución que, en un esfuerzo de síntesis, pueden resumirse en las siguientes etapas o escuelas principales::

-La Administración Científica.

Se inició con los estudios de tiempo y movimiento de Taylor sobre los que Lenin dijo, en los años veinte, *"... reúne en sí toda la refinada ferocidad de la explotación burguesa y muchas valiosísimas conquistas científicas sobre el estudio de los movimientos durante el trabajo, la supresión de movimientos superfluos y torpes, la elaboración de los métodos más racionales...La República Soviética debe adoptar las conquistas más valiosas de la ciencia y la técnica en este dominio.."*. (Lenin, 1963, p. 254).

Realizaron aportes a esta escuela otros especialistas: Gantt, estableciendo mecanismos de estimulación a los supervisores; los esposos Gilbreth, en los estudios sobre movimientos y la fatiga; Fayol, estableciendo los "14 principios de la administración"; Weber, con la administración burocrática, que propone jerarquías, normas y lineamientos de autoridad; entre otros. (Stoner, 1989).

-Escuela de las Ciencias del Comportamiento.

Las limitaciones del "taylorismo", que analizaba al hombre como una prolongación de la máquina empezaron a cuestionarse. Chaplin lo ridiculizó en la película "Tiempos Modernos". Psicólogos y sociólogos empezaron a interesarse por los problemas de la productividad. Se realizaron una serie de estudios que revelaron que la productividad no era un problema exclusivo de ingeniería sino que influían en esto las relaciones jefe-subordinado, las dinámicas de los grupos, entre otros factores sociales. Según Stoner, *"...la atención fue centrándose cada vez mas en enseñar las destrezas administrativas y menos las habilidades técnicas..."*. (Stoner, 1989, p. 48).

-La Escuela Cuantitativa: la investigación de operaciones y las ciencias administrativas.

Surge de las experiencias de la II Guerra Mundial en que se desarrollaron técnicas económico-matemáticas para la industria militar (investigación de operaciones, la Ruta Crítica, entre otros). Al concluir la guerra estas herramientas se "liberaron" para su utilización en la esfera civil y, con el advenimiento de las primeras computadoras, se incorporaron al arsenal de enfoques y herramientas para la gestión de las organizaciones. Con esto, se constituyó lo que se denomina "escuela de las ciencias administrativas".

Estas son las tres escuelas principales del pensamiento administrativo, que siguen conservando su influencia en la teoría y las prácticas administrativas, con evoluciones posteriores. Pero, como reconoce Stoner, los límites de las diversas escuelas se diluyen cada vez mas.

Después de estas escuelas, las tres perspectivas principales que se identifican en la bibliografía son las siguientes:

- el **“enfoque de sistemas”**, que analiza las organizaciones como un sistema integrado y que incorpora conceptos como: sub-sistemas, sinergia, sistemas abiertos y cerrados y retroalimentación, entre otros;
- el **“enfoque de contingencia”**, que parte de que “no existe un sistema óptimo de administración” sino que, los enfoques y técnicas más adecuadas, dependen de las circunstancias y situación específicas en un momento determinado, lo que puede ser bueno en un momento o lugar determinados no lo es necesariamente en otros;
- finalmente, el llamado **“nuevo movimiento de las relaciones humanas”**, que incorpora los conceptos de cultura, valores organizacionales, entre otras cosas, a los componentes que deben atenderse en los procesos de dirección.

1.1.4 CRÍTICAS Y LIMITACIONES DE LAS TEORÍAS DE ADMINISTRACIÓN.

Hasta los años setenta, las teorías de administración, al igual que el entorno en el que se movían las organizaciones, permanecieron en una “relativa calma”. Los especialistas no se cuestionaban su capacidad para interpretar los procesos administrativos, ni para orientar el trabajo práctico de los administradores y las organizaciones.

Con los cambios que empezaron a producirse en el entorno en el que se mueven las organizaciones a partir de los años setenta del siglo pasado ² muchos especialistas empezaron a cuestionarse la capacidad de los enfoques que habían estado prevaleciendo en la teoría y la práctica de la administración desde principios de siglo. Peter Drucker, el gurú principal del “management contemporáneo”, fallecido recientemente, expresó:

“Hacia fines de la década del sesenta, o principios de la del setenta, comenzaba a verse claramente que el conocimiento en que se basaba el boom de la administración ya no bastaba. Incluso en la mayoría de las áreas básicas se manifestó la necesidad de nuevos conocimientos ... La administración científica ya no podía aportar una mayor productividad... los administradores tendrán que olvidar las cosas que saben con tanta rapidez como aprendan las cosas nuevas que deben saber...”. (Drucker, 1973, p. 20).

Hammer y Champy (1992) son más traumáticos cuando, en la portada de su libro Reingeniería, ponen como subtítulo, *“Olvide lo que usted sabe sobre como debe funcionar una empresa. Casi todo está errado”*.

Las limitaciones principales que se le señalan a las teorías que orientaban el pensamiento y la práctica de la administración hasta los años setenta pueden resumirse en lo siguiente:

- Estaban centradas “hacia adentro” de la organización.
- Abordaban aspectos específicos del trabajo de administración.
- Estaban muy sesgadas por situaciones coyunturales del momento en que fueron formuladas.
- Su preocupación central era optimizar los procesos gerenciales internos.
- Poca consideración de la influencia del entorno, o considerarlo como algo relativamente estable y predecible.

² Para mayor información puede consultarse el trabajo *“¿Por qué el cambio?. Tendencias en el entorno de las organizaciones que impactan en los enfoques gerenciales”*.

Makridakis presenta lo que denomina “..errores importantes (cometidos tanto en el campo de la dirección como en otros), que debemos evitar si queremos progresar en el terreno de la dirección”. (1993, pp.13-16). A continuación un resumen de lo que plantea:

1-Las teorías son pasajeras.

Según este autor, se ha demostrado que la gran mayoría de las teorías de dirección no duran mucho. Recomendaba a los que dirigen que las asuman para orientar sus ideas y facilitar o mejorar su toma de decisiones, pero que no den nada por sentado, que sean selectivos y busquen con lupa para encontrar la teoría que pueda resultar más conveniente en una situación determinada.

2-Extrema simplicidad de las teorías.

El propósito de las teorías de dirección es contribuir a crear modelos de la realidad (al ser la realidad demasiado compleja para tratarla), que puedan conducir el proceso de pensamiento para mejorar la toma de decisiones. Para esto, no pueden ser tan complejas que haga difícil su asimilación. Pero, tampoco tan simples que ofrezcan explicaciones fáciles de la realidad. Como ejemplo, se señala el “behaviorismo” que fue muy popular durante veinticinco años, y todavía atrae a algunos, pero explica el comportamiento humano en términos muy simples. También incluye entre sus críticas la Matriz de Cartera, el Director en un Minuto, la Rejilla Empresarial, entre otros.

3-Principios básicos o supuestos no apropiados o incorrectos.

El descontento con una teoría aparece cuando la observación no concuerda con las predicciones teóricas. Esto requiere una nueva teoría para explicar y corregir las discrepancias. Para Makridakis, un serio problema que complica la evaluación de las teorías de dirección es que rara vez se plantean sus supuestos explícitamente, incluso aquellos que están en la mente del autor. Por tanto, el “usuario” de la teoría está limitado para valorar su consistencia.

4-La demanda crea su propia oferta.

La demanda de teorías crea una amplia oferta, no necesariamente motivada por el deseo de un conocimiento más avanzado o de mejora de la dirección, sino por una compensación económica, para los que “venden” la teoría. Ironiza este autor. Hoy en día, las teorías de dirección, están en el mismo punto en que estaban las teorías médicas antes del siglo XX, lo que significa que hace falta una evaluación crítica de las ventajas concretas de la teoría antes de decidirse a usarla, concluye Makridakis.

5-Verdades generales contra predicciones detalladas.

El hecho de que una teoría sea válida no significa automáticamente que pueda utilizarse para llegar a predicciones precisas. Ni siquiera en las ciencias “exactas” como la física y la química esto es absolutamente válido. En el campo de la dirección, con más razón, las teorías no pueden establecer las trayectorias de una forma precisa, porque influyen muchos factores, como organización, recursos, liderazgo. Makridakis no lo menciona pero, otro aspecto que expresa las limitaciones de las teorías de administración en sus posibilidades predictivas es que muchas experiencias demuestran que, lo que ha dado resultados en un entorno (empresa) específico, no resulta exitoso en otro diferente.

6-El mañana cambiante.

A diferencia de lo que sucede con la física, u otras ciencias “exactas”, el mundo de los negocios se caracteriza por cambios acelerados, que modifican rápidamente el entorno en el que se mueven las organizaciones. Lo que dió resultados en el pasado, no necesariamente lo dará, en un futuro difícil de predecir. Drucker ha dicho que, cuando Dios quiere castigar a una empresa, le concede treinta años de éxito.

A pesar de sus críticas “irreverentes” sobre las limitaciones de las teorías de administración, Makridakis concluye que “Las teorías de dirección son indispensables. La práctica sin la teoría es un ejercicio peligroso, no menos arriesgado que una teoría inadecuada”. (Makridakis, 1993, p. 17).

1.1.5 BÚSQUEDAS Y PROPUESTAS.

Como respuesta a estas insatisfacciones con las teorías sobre el “management” que habían prevalecido desde inicios del siglo XX, empezaron a proliferar teorías y propuestas.

Entre las que tuvieron más difusión en su momento, que generaron libros que resultaron “bestsellers”, (algunas de las cuales todavía conservan influencia, tanto en medios académicos como empresariales), se encuentran: *Teoría Z*, de William Ouchi (1982); el *enfoque de la Excelencia*, de Tom Peters, Waterman y Austin (1987, 1992); las *Ventajas y Estrategias Competitivas*, de Michael Porter (1990, 1991); la *“Teoría de las Restricciones (TOC)”*, de Goldratt, presentada en diferentes libros “novelados”.

Más recientemente, los *“Siete Hábitos de la Gente Altamente Efectiva”*, de Covey; la *“Inteligencia Emocional”*, de Goleman; la *“V Disciplina y las Organizaciones que aprenden”*, de Senge; la *“Dirección por Valores”*, de Dolan y Blanchard; la *“Dirección por Procesos”*; la *“Gestión por Competencias”*, entre otras. Además, herramientas gerenciales, como la Reingeniería, el Benchmarking, el Outsourcing (terciarización), el Empowerment y el Coaching, entre otras.

Los años ochenta y noventa del pasado siglo XX han sido los más prolíficos en la generación de teorías y herramientas sobre la dirección. Pero, como plantea un destacado especialista latinoamericano, Enrique Sarabia (1991)

“La velocidad de la innovación tecnológica lleva a la rápida obsolescencia del conocimiento. Los hallazgos científicos y técnicos son rápidamente superados. Ello ocurre también con el conocimiento vigente en el campo de la administración. El “ciclo de vida” de los modismos organizacionales es cada vez más breve...”.

Ante las insatisfacciones con las “teorías de administración” que surgen y pierden actualidad con tanta rapidez, muchos especialistas del “management contemporáneo” plantean buscar respuestas a los nuevos retos en otras disciplinas “más maduras”. Nada nuevo, muchos conceptos, teorías y herramientas del “management” han sido importados de otras disciplinas como: las ciencias militares, la ingeniería, la economía, la psicología, la sociología, para mencionar algunas.

Entre las críticas a los que se ocupan de las “teorías de administración” está el señalamiento de que son oportunistas y pragmáticos. Efectivamente, en cuanto economistas, ingenieros, psicólogos o especialistas de cualquier otro perfil, formulan alguna teoría, sistema de conocimientos o herramientas que puedan utilizarse en la dirección, inmediatamente la incorporan al “arsenal” conceptual del “management”.

Sobre esta búsqueda en ciencias más maduras Makridakis plantea:

“La administración es un campo muy joven, en relación con otras disciplinas, se está exagerando mucho sobre su contribución al aumento de la eficiencia en las organizaciones y de la calidad en las decisiones empresariales. Deben comprenderse y aceptarse tanto las limitaciones como las ventajas del entorno de la dirección... debemos buscar en otras disciplinas más maduras (por ejemplo, la estrategia militar) aquellos conocimientos significativos que podamos aplicar después al campo de la dirección...”. (Makridakis, 1993, p. 162).

Otros autores coinciden con esto. Han proliferado los trabajos y libros que acuden a clásicos de las ciencias militares o al análisis de campañas y batallas militares para extraer principios y enseñanzas que puedan aplicarse al campo de la administración. Entre los clásicos militares más “citados” por especialistas de “management” se encuentran: Alejandro Magno, Clausewitz y Sun Tzu. A continuación, se presentan referencias a algunos ejemplos.

J.B. Quinn (1991), en su trabajo *Estrategias para el cambio*, destaca lo que puede encontrarse en las “enseñanzas” de Sun Tzu, Napoleón, Clausewitz, Marshall, o Montgomery destacando que *“..los principios básicos de la estrategia fueron registrados mucho antes de la era cristiana..”*. Consecuente con esto, analiza en detalle batallas de los macedonios Filipo y su hijo Alejandro Magno (alumno de Aristóteles) en el año 339 a.c., extrae conclusiones y hace propuestas para las estrategias empresariales.

Ries y Trout (1985), en la introducción de su libro *“La guerra de la mercadotecnia”*, que fue un bestsellers cuando se publicó a inicios de los años ochenta, plantean: *“El mejor libro sobre mercadotecnia, a nuestro entender, no es obra de un profesor de Harvard, tampoco de algún colaborador distinguido de la General Motors...es el que escribió en 1832 un general prusiano en sus días de retiro Karl von Clausewitz titulado “Sobre la guerra” que describe los principios estratégicos observados en todas las guerras triunfales..”*. En todos los capítulos del libro sus autores utilizan profusamente referencias al trabajo de este clásico militar, extraen conclusiones y proponen estrategias para aplicar en *La Guerra de la Mercadotecnia”*..

El autor de temas militares más “citado” en los últimos años, es Sun Tzu, filósofo y militar chino de los años 400-320 a.c., del que se están editando versiones de su obra cumbre *“El Arte de la Guerra”* (Sun Tzu, 2001). También abundan libros que aplican sus enseñanzas en esferas específicas del “management”. Entre otros que se informan en internet están *“Sun Tzu y el Arte los negocios”* de Mark McNeilly. En *“Sun Tzu: el Arte de la Guerra para Directivos”*, la editorial presenta a su autor Gerald Michaelson como *“...líder mundial de las estrategias de Sun Tzu para negocios modernos..”*. En el año 2004 se hizo un Simposio Internacional *“El Arte de la Guerra. Aplicaciones de las estrategias de Sun Tzu en los negocios”*. En la película Wall Street, el personaje principal, que interpreta Michael Douglas, hace referencia a sus enseñanzas.

También se está acudiendo a las experiencias “gerenciales” de entrenadores deportivos exitosos, para encontrar experiencias que puedan extenderse a la administración de empresas. Pat Riley, (1995) famoso entrenador de la NBA, en *“Forjador de Exitos. Como optimizar el trabajo en equipo”*, relata enfoques y prácticas que condujeron al éxito a los equipos que entrenó, incluso utiliza citas de jugadores famosos como Magic Johnson, cuando expresó *“No preguntes qué pueden hacer por ti tus compañeros de equipo. Pregunta lo que puedes hacer tú por ellos..”*.

1.1.6 CONCLUSIONES PRINCIPALES:

- 1-Como sucede con otras ciencias sociales, la mayoría de las teorías de administración no se han anticipado a los acontecimientos, sino que han sido el resultado de los mismos. Han tenido un carácter más empírico que predictivo.
- 2-Ninguna teoría, en ningún momento de la evolución de este proceso, ha sido capaz de integrar en forma absoluta todos los fenómenos y procesos de la administración.
- 3-La interpretación teórica de los procesos de dirección ha estado más fraccionada y dispersa que integrada en un cuerpo conceptual coherente. Esto fue lo que llevó a Koontz a hablar de “la selva de las teorías administrativas”. La gran aspiración de Einstein, que no llegó a cumplir, de poder expresar en una formulación única el movimiento de la naturaleza, también es una asignatura que está pendiente en las teorías de administración.
- 4-Las teorías de administración se encuentran en un cuestionamiento profundo, pero todavía nos siguen siendo útiles, al menos nos hacen reflexionar sobre los problemas de los que tenemos que ocuparnos.
- 5-La administración es una actividad compleja, integradora y universal, que puede y debe continuar acudiendo a otras disciplinas “mas maduras”, para nutrirse de enfoques y experiencias que puedan resultarles útiles, tanto para la interpretación teórica de algunos fenómenos como para la formulación de estrategias y la toma de decisiones y acciones prácticas.

La conclusión principal que puede extraerse de todo esto es que, con independencia de las limitaciones que puedan presentar y la insatisfacción con que nos dejan para comprender algunas cosas, las teorías sobre la administración no son “abstracciones ni cosas del pasado”. Son interpretaciones sobre los procesos de administración que ayudan a entender muchas cosas. En el peor de los casos, contribuyen a desarrollar la cultura profesional sobre una de las actividades más importantes en cualquier sociedad.

1.1.7 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- Drucker, Peter. (1973). *LA GERENCIA. Tareas, responsabilidades y práctica*. Ed. El Ateneo, Buenos Aires.
- Hammer, Michael; Champy, James. (1992). *REINGENIERÍA*. Grupo Editorial Norma, Barcelona.
- Koontz, Harold, Weirich, Heinz. (2004). *ADMINISTRACIÓN. Una perspectiva global*. 12ª. Edición. Mc Graw Hill, México.
- Kotter, John P. (2000). *¿Qué hacen los líderes?*. Ediciones Gestión 2000. Barcelona.
- Lenin, Vladimir I. (1960). *Obras Completas*, Tomo 27, pp. 254-255.
- Makridakis, Spyros G. (1993). *PRONOSTICOS. Estrategias y Planificación para el Siglo XXI*. Editorial Díaz de Santos S.A. Madrid.
- Marx, Karl. (1962). *EL CAPITAL*. Editora Nacional de Cuba. La Habana. T-1.
- Mintzberg, Henry. (1991). *El Trabajo Directivo: folklore y realidad*. En: "Mintzberg y la Dirección". Ed. Díaz de Santos, Madrid. (pp 5-25).
- Ouchi, William. (1992). *TEORÍA Z. Cómo pueden las empresas hacer frente al desafío Japonés*. Fondo Educativo Interamericano. México.
- Peters, Thomas J.; Waterman Jr, Robert H. (1992). *EN BUSCA DE LA EXCELENCIA. Lecciones de las empresas mejor gestionadas de los Estados Unidos*. Editorial Folio. Barcelona.
- " " . Austin, Nancy. (1987). *PASIÓN POR LA EXCELENCIA. Características Diferenciales de las Empresas Líderes*. Editorial de Ciencias Sociales. La Habana.
- Porter, Michael. (1990). *VENTAJA COMPETITIVA. Creación y sostenimiento de un desempeño superior*. Editorial Continental, S.A. México.
- " " . (1991). *ESTRATEGIA COMPETITIVA. Técnicas para el análisis de los sectores industriales y de la competencia*. Editorial Continental, S.A. México, D.F.
- Quinn, James B. (1991). *STRATEGY FOR CHANGE*. En "The Strategy Process. Concepts, Context, Cases. Prentice Hall. New Jersey (pp 3-19).
- Ries, Al; Trout, Jack. (1985). *La Guerra de la Mercadotecnia*. Mc Graw Hill Hispanoamericana, México.
- Riley, Pat. (1995). *FORJADOR DE EXITOS. Como optimizar el trabajo en equipo*". Editorial Grijalbo. México.
- Robbins, Stephen P. (1994). *ADMINISTRACIÓN. Teoría y Práctica*. Prentice Hall Hispanoamericana, S.A. México.
- Saravia, Enrique. (1991). *Notas de conferencia impartida en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia*.
- Stoner, James. (1989). *ADMINISTRACIÓN*. Ed. Prentice Hall Hispanoamericana S.A. México.
- Sun Tzu. (2001). *El Arte de la Guerra*. Editorial Panamericana. Colombia.

1.2. TEORIAS Y CONCEPTOS PARA LA REFORMA ADMINISTRATIVA³

Nuestro principal objetivo es describir y explicar el proceso de la reforma administrativa, dicho análisis, no puede llevarse a cabo sin un conjunto de conceptos organizados y la guía de la o las teorías.

1.2.1 CONCEPTOS

Como se dijo en el capítulo introductorio, nuestra enfoque, es en el concepto de descentralización de se hace extensivo a conceptos relacionados como actuación(desempeño), accountability y control.

1.2.1.1 DESCENTRALIZACIÓN

Descentralización, es en si mismo, un concepto complejo, con una considerable historia, sus distintos significados han sido explorados por muchos autores, el común de todas las definiciones, coincide en que la descentralización involucra expandir o delegar autoridad formal a un numero mayor de actores. Existe muchas formas en que la autoridad formal puede descentralizarse, nosotros encontramos 3 principales distinciones.

- A) DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA
- B) DESCENTRALIZACIÓN COMPETITIVA Y NO COMPETITIVA
- C) DESCENTRALIZACIÓN INTERNA Y DEVOLUCIÓN

La descentralización política, los principales receptores de la autoridad descentralizada, son políticos electos; en la administrativa, ocurre que la autoridad es otorgada a un cuerpo establecido con anterioridad, mas que a actores electos.

La descentralización competitiva, involucra, la transferencia de la autoridad operacional en la provisión de un(os) servicio(s) particular, mientras que la no competitiva, transfiere autoridad (completa) de una organización superior a una subordinada.

La descentralización interna es la transferencia de autoridad a una organización a otra, la devolución involucra la transferencia entre una organización existente o la creación de una nueva organización que reciba la autoridad descentralizada, la devolución tiende a ser la forma mas fuerte de descentralización porque evita el retroceso en la misma, esto es, al una agencia descentralizar autoridad sobre su misma estructura, existe la posibilidad de que en ciertas condiciones la distribución de autoridad, vuelva a su estado original, si para la descentralización se crea una organización nueva, es muy difícil dar marcha atrás y poder eliminar esta nueva organización para regresar al estado original.

Una cuarta distinción, esta en la descentralización *vertical* y *horizontal* de Mintzberg; esta, nos ayuda dado que la descentralización horizontal nos enseña la forma en que la autoridad distribuida entre los grupos de la organización.

1.2.1.2 ACTUACIÓN O DESPEMPEÑO

La actuación o desempeño, ha sido definido en términos de las 3 E's:

³ José Rodrigo Maldonado Quezada, Maestro en Administración y Políticas Públicas CIDE-México, Docente de la carrera de Administración Pública de la Universidad Nacional de Loja.

- Economía: la minimización del costo de los recursos productivos, utilizados de una actividad.
- Eficiencia: la relación entre los recursos disponibles y los resultados, ser eficiente es maximizar los resultados con los recursos disponibles.
- Efectividad: el sobrepasar el cumplimiento de los objetivos originales de una política, el análisis de efectividad, es la comparación entre los objetivos establecidos y los resultados obtenidos.

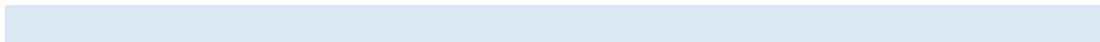
Como agregado, está el concepto de calidad, calidad del producto y calidad para el usuario, que juntas son los estándares técnicos y profesionales que llenan las expectativas del usuario.

1.2.1.3 ACCOUNTABILITY

Que es la relación en la que una parte está obligada a rendir cuenta de sus acciones a otra parte; existen dos tipos: accountability político y administrativo; el político, es requerimiento de los políticos electos hacia sus electores; el administrativo es la revisión del cumplimiento de los objetivos establecidos.

1.2.1.4 CONTROL

Definido como la habilidad de un actor para dirigir las acciones de otro; otra definición de control, por parte de la ciencia política, es el poder. El control puede ser aplicado en diferentes niveles y con diferentes significados (control individual, organizacional, impersonal, etc) , como sea, el sistema de instituciones posee la capacidad de guiarlo.



1.3. LOS PARADIGMAS DE LA ADMINISTRACION⁴

He sido un testarudo,
he perseguido un simulacro de orden,
cuando debía saber muy bien que no existe orden en el universo.

Umberto Eco.- El Nombre de la Rosa

1.3.1 RESUMEN

Los supuestos acerca de la naturaleza humana y el trabajo, han condicionado el comportamiento de las personas dentro de las organizaciones desde los albores de la civilización, si bien sólo desde principios del presente siglo se empezaron a estudiar en forma sistemática y documentada.

Este conjunto de modelos o paradigmas, sin embargo, ha evolucionado en forma acelerada en las últimas décadas, por lo que en este artículo se presenta una síntesis de su desarrollo y situación presente, así como algunas conclusiones preliminares que puedan alertar a los administradores acerca de las bondades de los mismos y, lo que es aún más importante, de los riesgos que la aplicación indiscriminado de cualquiera de ellos puede ocasionar en nuestras organizaciones actuales.

1.3.2 INTRODUCCIÓN

En estos momentos de cambio acelerado y énfasis en la globalización y la cultura de la calidad y el servicio al cliente, para los estudiosos de la administración no deja de ser frustrante el comprobar que aún persista, en numerosas organizaciones, la aplicación de modelos rígidos y mecanicistas incompatibles con las principales variables, tanto de su entorno, como de su cultura, procesos o estructuras organizacionales particulares, y que, en la mayoría de los casos, están en franca contradicción con los supuestos que dichos modelos sustentan.

Solo el conocimiento basado en un estudio serio y fundamentado de los modelos que aquí reseñamos, así como de las condiciones particulares de cada organización, puede ofrecer una buena opción para discriminar, con mesura e inteligencia, la utilización de los más adecuados, y no caer en la trampa de los remedios universales o paternalistas, que tan nefastos resultados han provocado en las organizaciones privadas y públicas de nuestro país.

Realizar una síntesis sobre los diversos paradigmas que se han planteado para el estudio de las Organizaciones, es una tarea plagada de dificultades. La extensión del tema y sus múltiples complejidades no son más que dos de las muchas limitaciones a las que se enfrenta este esfuerzo.

El estudio se encuentra acotado, en principio, por las fronteras que establecen en nuestro medio las restricciones bibliográficas la literatura administrativa disponible contempla el enfoque centrado en la empresa privada exclusivamente, por lo que disciplinas como la Administración Pública han venido desarrollando un enfoque un tanto marginal a las teorías que aquí se presentan, lo que no significa, en nuestra opinión, que no puedan ser incorporadas a un cuerpo general de conocimientos, en especial a los postulados sostenidos por la moderna Teoría de las Organizaciones.

Los enfoques analizados, si bien son abundantes en número, presentan las más de las veces repeticiones excesivas de autores, títulos y puntos de vista, sin que lo anterior implique, necesariamente, variaciones

⁴ ARQ. Y M.A. JOSÉ LUIS PARIENTE F. SOCIOTAM. VOL III, NÚM.2 (1993). CD. VICTORIA, TAM: UAT-UNAM.

significativas en los contenidos. Por otro lado, abundan todos ellos en afirmaciones y postulados diversos, pero carecen en la mayoría de los casos de pruebas y demostraciones convincentes.

Hemos optado, con base en todo lo anterior, por seleccionar sólo esquemas que se han convertido en "clásicos" de la Administración, o las más modernas corrientes que cuentan ya con un contenido teórico de peso suficiente como para poder garantizar aportaciones significativas al conocimiento y práctica de la disciplina.

Dada la brevedad del presente documento no se analizan los trabajos de los denominados "sátiros de la organización" (Jay, Peter, Parkinson, etc.) o de algunas propuestas como las de la corriente empírica (Druker, Sloan, Dale, etc.) y de los enfoques socioanalíticos (Berne, Harris, etc.), por considerar que de una forma u otra se incluyen o derivan de los modelos analizados.

Tampoco se contemplan aquellas otras que, en algunos casos extremos, pertenecen a lo que hemos denominado "chatarra administrativa": éxitos pasajeros de librería que no aportan ningún avance serio y fundamentado al cuerpo de conocimientos ya existentes.

1.3.3 LOS CRITERIOS DE CLASIFICACIÓN

La utilización de paradigmas para el estudio de las organizaciones no es nada nuevo, aunque sí lo sea el concepto en sí. Los paradigmas acerca de la naturaleza de los seres humanos y de su comportamiento en el trabajo, como el resto de los modelos, tienen las ventajas -y las limitaciones- de poder establecer fronteras o restricciones en torno al objeto de estudio, para tratar de explicar cómo resolver con éxito los problemas que se presenten dentro de dichos límites.

En uno de los mejores trabajos realizados sobre los paradigmas de la administración, su autor, Bernardo Kliksberg, apunta atinadamente que el primer problema a enfrentar al analizar las diferentes escuelas o teorías organizacionales, es el de definir un criterio clasificatorio para las mismas. El autor analiza en su texto algunas de las clasificaciones que conocidos tratadistas han postulado para tratar de agrupar los diferentes criterios y facilitar el análisis administrativo.

Comienza por Urwick, quien ya en 1933, en su libro *Management of Tomorrow*, afirma que la investigación ha seguido tres líneas principales, a saber:

- El Ciencias de la dirección y su aplicación a un problema específico de ella.
- La dirección de la fábrica, con miras a la obtención de mayor productividad.
- La investigación de la fábrica por personal ajeno a ella, mediante la asociación a organismos profesionales.

Si bien Urwick establece ya una clasificación primaria, el criterio utilizado no está definido de manera explícita y los resultados, en algunos casos, se prestan a confusiones.

En 1962, Harold Koontz, en un famoso artículo publicado en la *Harvard Business Review*, propuso la siguiente clasificación de las escuelas administrativas:

- La escuela del proceso de administración.
- La escuela empírica.
- La escuela del comportamiento humano.
- La escuela del sistema social.
- La escuela de la teoría de la decisión.
- La escuela Matemática.

Koontz, al igual que Urwick, tampoco define algún tipo de criterio clasificatorio.

Sin embargo, ya desde el año de 1958, March y Simon habían propuesto una clasificación diferente, basada en un criterio que utilizaba como base el origen de la literatura sobre las diferentes teorías. Así, los autores proponían la siguiente división de escuelas:

- Ejecutivos de empresas que relatan sus experiencias; que podríamos equiparar a la escuela empírica de Koontz.
- El Autores del movimiento de la dirección científica; es decir: Taylor, Fayol y sus seguidores.
- Sociólogos que se ocupan principalmente del problema de las burocracias, planteado por primera vez por Max Weber.
- Psicólogos sociales, centrados en los problemas de las motivaciones, actitudes, supervisión, liderazgo, etc.
- Científicos políticos, preocupados por el proceso de poder, los controles de la administración pública, etc.
- Economistas, que analizan a la empresa desde el punto de vista de la microeconomía.

Como resumen, y con base en los criterios anteriores, March y Simon proponen tres modelos o paradigmas del comportamiento humano en las organizaciones:

1. El modelo instrumental rígido, centrado en la tarea;
2. El modelo sociológico, más flexible, orientado hacia la persona; y
3. El modelo decisional, orientado, como su nombre lo indica, hacia la toma de decisiones gerenciales.

Es interesante apuntar que ésta es una de las pocas clasificaciones que incluye a la administración pública, si bien la distingue como una disciplina con características plenamente diferenciadas de otro tipo de organizaciones.

En 1960, Pfiffner y Sherwoods resumieron los criterios de clasificación en dos grandes paradigmas que se han mantenido hasta la fecha, a pesar de que, en esa misma década, comenzaron a publicarse textos que propugnaban los nuevos enfoques de sistemas y contingentes.

Estos paradigmas presentan, según los autores, dos tendencias de tipo opuesto: una, mecánica y funcional; otra, orientada hacia la conducta humana.

Kiiksberg concluye su estudio proponiendo una clasificación basada en los siguientes criterios:⁶

- Necesidades históricas a las que responden los diferentes autores.
- Sistema de valores.
- Nivel de análisis.
- Metodología científica utilizada.

Como resultado, el autor propone finalmente las tres orientaciones siguientes:

1.3.3.1 1. ORIENTACIÓN TRADICIONALISTA

En ella incluye los trabajos de Taylor, Fayol y sus seguidores, así como los autores denominados neoclásicos, entre los que figura Urwick.

1.3.3.2 2. ORIENTACIÓN SOCIOLÓGICA

Incluye los trabajos de Mayo y los pioneros y seguidores de la escuela de "relaciones humanas", como Douglas Mc Gregor,' aunque maneja la sociología industrial como un enfoque diferente dentro de esta misma escuela.

1.3.3.3 3. ORIENTACIÓN HACIA LA CREACIÓN DE UNA TEORÍA DE LA ORGANIZACIÓN

En donde analiza en forma especial el problema de los objetivos de la organización. Como complemento al trabajo de Kliksberg, es interesante observar que estudiosos del pasado esquema comunista, no obstante estar ubicados geográfica e ideológicamente fuera de la órbita del capitalismo que dio origen a estos modelos, siguieron esquemas muy similares a los expuestos hasta ahora. Gvishiani, por ejemplo, clasifica a las escuelas en los cinco grupos siguientes.-'

- Escuela de la Administración Científica.
- Escuela de las "relaciones humanas".
- Escuela "empírica".
- Escuela de los sistemas sociales.
- Escuela nueva de la ciencia de la Administración.

Esta última incluye los enfoques cuantitativos, de microeconomía y de sistemas.

1.3.4 LOS PARADIGMAS INTEGRADORES

Al inicio de la década de los setenta, el estudio de la administración se vio fuertemente influenciado por el enfoque de la teoría de los sistemas generales, postulada desde 1951 por Ludwig von Bertalanffy en el campo de las ciencias biológicas, aunque ya desde 1938, Chester I. Barnard había insistido en la influencia del entorno en la administración, sin bien al margen del enfoque general y científico de Bertalanffy.

En 1970, Sexton, en su libro sobre teorías de la organización," mantiene el mismo esquema que Kliksberg; o sea, los enfoques clásicos, la escuela humanista y la moderna teoría de la organización. Ese mismo año, Kast y Rosenzweig publican un novedoso libro en donde proponen la aplicación del enfoque de sistemas para el análisis de las organizaciones y la administración.

En 1976 aparecen otras dos obras importantes, escritas por estudiosos partidarios de las nuevas teorías contingentes y de sistemas: Fred Luthans y Huse y Bowditch. En estos textos los autores utilizan el enfoque de sistemas (Huse y Bowditch) y el de contingencias (Luthans), como salidas integradoras de la "jungla administrativa" a la que se refiriera Koontz en alguna ocasión para describir el estado de confusión en que habían caído los intentos clasificatorios sobre las escuelas, enfoques o teorías de la administración.

La mayoría de los textos actuales de administración siguen conservando este esquema, que como ya se afirmó, contempla tres grandes paradigmas generales y una corriente integradora de los anteriores, dentro del enfoque de sistemas, a pesar de que, como afirmara Buckley en la introducción de su libro La Sociología y la Teoría Moderna de Sistemas:

... la dificultad esencial reside en el hecho de que la teoría ahora predominante se ha construido según los modelos de sistemas mecánicos y orgánicos (más exactamente organísmicos), elaborados en siglos anteriores, modelos absolutamente inadecuados para abordar el tipo de sistemas representados por el dominio sociocultural

Existen, además, estudios que analizan otros esquemas clasificatorios, como puede ser el propuesto por el brasileño Idalberto Chiavenato. Este autor establece un esquema comparativo de los paradigmas administrativos por medio de una matriz en la que contempla nueve aspectos clasificatorios, entre los

que incluye, desde el enfoque de la organización, hasta los principales representantes de las corrientes administrativas, según se detalla a continuación:

- Enfoques prescriptivos y normativos, que incluyen los paradigmas postulados por las teorías clásica y de "relaciones humanas".
- Enfoques explicativos, que incluyen las siguientes teorías:
 - a.- neoclásica.
 - b.- de la burocracia.
 - c.- estructuralista.
 - d.- conductista (el autor utiliza el anglicismo "behaviorista").
 - e.- de los sistemas.

Si bien el esquema no deja de ser interesante, se excluyen enfoques como el situacional y el contingente, que no se encuentran representados en ninguno de los descritos, aunque se mencionan brevemente en el texto. Por otro lado, los aspectos analizados dejan bastante que desear en su conceptualización. Por citar sólo un ejemplo, el aspecto denominado enfoque de la organización, en realidad se refiere a la variable estructural exclusivamente, mientras que hay otros, como es el caso de los resultados deseados, donde todas coinciden en el mismo criterio, a excepción de una sola teoría.

En 1978, Scott propuso un esquema clasificatorio de cuatro etapas, utilizando un modelo bidimensional que contempla como variables, en una dimensión, los sistemas cerrados y abiertos, y en la otra, el comportamiento del hombre como actor racional o social .

Es interesante añadir aquí que otros destacados especialistas, como Henry Mintzberg, de la Universidad McGill, ya habían propuesto también, desde la década pasada, un nuevo enfoque, orientado hacia lo que se han denominado los "roles administrativos", basados en la investigación de lo que realmente hacen los administradores en la realidad, que no invalida, sino que complementa los anteriores.

1.3.5 HACIA UNA TEORÍA GENERAL DE LAS ORGANIZACIONES

La década de los ochenta se caracterizó por el impacto de tres nuevos paradigmas, estrechamente vinculados, que vinieron a ampliar el espectro hasta aquí analizado. El primero de ellos fue el "milagro japonés" y el énfasis en la calidad. El segundo, derivado en gran medida del anterior, fue el exitoso "best-seller" de Peter y Waterman acerca de la excelencia en las organizaciones. El tercero se centra en las propuestas de los estudiosos de la cultura organizacional.

Recientemente, Gareth Morgan, en un interesante y creativo texto, ha propuesto la utilización del concepto de "metáfora" para referirse a los actuales paradigmas de la organización e identifica y analiza los siguientes en su obra:

- La organización como una máquina.
- La organización como organismo.
- La organización como cerebro.
- La organización como cultura.
- La organización como sistema político.
- La organización como cárcel física.
- La organización como cambio y transformación.
- La organización como instrumento de dominación.

Los intentos por establecer una teoría general de las organizaciones han ido convergiendo, poco a poco, en un esfuerzo generalizado que abarca en la actualidad, tanto las teorías clásicas y conductuales, como los enfoques de sistemas, contingentes y de calidad y excelencia, plasmados en una visión a nivel macro de las organizaciones como entidades socioculturales en las que actúan los procesos administrativos.

Pretende, como cualquier teoría científica, establecer un cuerpo de conocimientos de validez universal. Es en este punto donde algunos autores han encontrado su principal debilidad, aunque los actuales aportes contingentes y situacionales resuelven en parte el problema de la universalidad, al depender la teoría, como todas las demás propuestas científicas, de un paradigma o marco de referencia, que en el caso de las organizaciones está conformado por las variables, tanto externas como internas de las organizaciones y su entorno, así como de sus interrelaciones. Propone, por tanto, la utilización de modelos consistentes con su circunstancia específica, de manera que se establezca una relación funcional entre las variables externas, la tecnología y la cultura, con las variables internas de la organización, ya sean estructurales o de procesos.

La teoría de las organizaciones se apega a los métodos empleados por las ciencias sociales y utiliza para la investigación, desde los estudios de casos, hasta los experimentos de campo. Los niveles de análisis recorren la organización desde el estrato más elevado, en donde se analizan las variables relacionadas con el medio externo, la cultura, la tecnología y la estructura, hasta los puntos de decisión y de conflictos internos, pasando por todas las etapas tradicionales del proceso administrativo; es decir, la fijación de objetivos, la planeación, la organización -en su acepción de. organizar- , la asignación de personal, la dotación de recursos, la dirección y el control.

1.3.6 ALGUNAS CONCLUSIONES PRELIMINARES

Los resultados analizados hasta el momento permiten concluir que, en términos generales, los enfoques actuales sobre las escuelas, corrientes o teorías de la administración pueden agruparse en los siguientes paradigmas generales:

1.3.6.1 PARADIGMAS CLÁSICOS Y NEOCLÁSICOS

Contemplan a la organización como una máquina. La administración, por consiguiente, está orientada hacia la producción y la optimización de los recursos. Los supuestos acerca de la naturaleza humana son similares a los propuestos por la teoría X de Mc Gregor: el hombre es flojo e irresponsable por naturaleza y rehuye el trabajo, por lo que hay que coaccionarlo y vigilarlo en forma estrecha para que sea productivo.

1.3.6.2 PARADIGMAS PROVENIENTES DE LAS ESCUELAS DE LA CONDUCTA

Contemplan a la organización desde el punto de vista de la conducta de los grupos humanos. La administración está orientada hacia las personas y los aspectos de satisfacción y autorrealización. Los supuestos acerca de la naturaleza humana son similares a los propuestos por la teoría Y de Mc Gregor, Incluye todas las teorías denominadas de "relaciones humanas", entre las cuales ocupa un lugar destacado el "desarrollo organizacional".

1.3.6.3 PARADIGMAS CUANTITATIVOS Y DE TOMA DE DECISIONES

Centran el enfoque organizacional en el flujo de información. La administración está orientada hacia la toma de decisiones y la eficiencia. No plantean supuestos específicos acerca de la naturaleza humana. Se apoyan en modelos matemáticos y la utilización de equipos y sistemas computacionales para la toma de decisiones.

1.3.6.4 PARADIGMAS SOBRE LAS ORGANIZACIONES GUBERNAMENTALES

Agrupan los estudios sobre administración pública, en general no contemplados en la bibliografía sobre administración general o de empresas. La administración está orientada hacia la utilización de modelos burocráticos, soportados por un marco legal relativamente estable y rígido.

1.3.6.5 PARADIGMAS DE INTEGRACIÓN

Comprenden los enfoques de sistemas, contingentes y de planeación estratégica, que introducen y dan gran importancia a las variables del entorno de la organización y al esquema insumo-proceso-producto, así como a los mecanismos de retroalimentación y de visión a largo plazo.

1.3.6.6 PARADIGMAS CULTURALES

Soportados por los nuevos esquemas de excelencia, calidad total y globalización de las organizaciones. Contemplan a éstas como ,sistemas socioculturales interdependientes. Centran los esfuerzos en la satisfacción del cliente y en la supervivencia de la organización.

A pesar de la multiplicidad de corrientes existentes, casi todas ellas se complementan, poniendo de relieve el marcado carácter ecléctico de la moderna Teoría de las Organizaciones. Por otro lado, es importante destacar el hecho de que esta disciplina los utiliza a todos, con un enfoque de contingencias, para el análisis y la solución de problemas específicos.

En este "shock" del presente -que no ya del futuro, como dijera Toffler hace más de veinte años- hemos pasado, de los modelos cerrados y rígidos de las teorías clásicas y mecanicistas de principios de siglo, a los paradigmas actuales de la cultura., la calidad y el servicio al cliente.

A la luz de los estudios más recientes la conclusión final sería, sin duda, que todos los modelos expuestos, como paradigmas que son, pueden. ofrecer soluciones relativamente válidas para los problemas organizacionales dentro de su particular marco de referencia. Todos pueden funcionar si se utilizan en organizaciones que respondan a los supuestos que éstos sustentan. Lo importante, a fin de cuentas, será siempre poder determinar, con criterio e inteligencia, las variables organizacionales y de entorno que condicionen el momento y la circunstancia específica para su aplicación, si es que queremos llegar a un más sano desarrollo en nuestras organizaciones por medio de una administración de excelencia y calidad.

2 TEORIAS DE ADMINISTRACIÓN II

2.1 PARADIGMAS Y DEBATES EN TORNO A LA REFORMA ADMINISTRATIVA⁵

2.1.1 INTRODUCCIÓN

Este trabajo tiene el propósito de, a partir de lo que consideramos como administración pública, analizar el concepto de “reforma administrativa” no solo desde un enfoque sistémico, o sea a la reforma desde el punto de vista meramente institucional u orgánico; sino también desde la visión conductista o inorgánica, observando a la reforma como cambios en los modelos de gestión entre otros.

Por ende podemos separar el trabajo, para un mejor análisis de este fenómeno, en dos grandes núcleos: la reforma administrativa como reforma de la administración pública en sí (entendiéndola como cambios en la estructura institucional de la administración pública, que tiene que ver con aspectos más organizativos y de jerarquía funcional); y como reforma en las formas de administrar (esto se vincula mas a una reforma en los patrones de conducta y en el desenvolvimiento de la burocracia⁶; es decir la reforma encarada desde el lado humano, analizando el papel del sujeto en relación con su trabajo dentro de la administración, y para ejemplificarlo mejor, donde aparecen como meta dos conceptos fundamentales: la eficacia y la eficiencia como meta a alcanzar dentro de este ámbito de la reforma).

Posteriormente dentro de estos dos grandes núcleos, mostrar diferentes modos de observar a estas reformas desde un punto de vista de: tipo (institucionales – gerenciales), tiempo (continuas – discontinuas), alcance (centrales – periféricas)

A partir de aquí, al tener diferenciados bien los dos grandes núcleos o facetas de reforma, mencionaremos y reflexionaremos acerca de las diferentes corrientes y modelos de reforma que nos propone un conjunto de autores que a través de sus visiones y análisis de casos particulares nos brindan su posición acerca de este tema y también varias herramientas para poder desarrollar nuestra tema.

Para completar este trabajo es imprescindible ahondar en los caracteres más subjetivos y dinámicos de la administración pública. Me refiero específicamente al rol de la burocracia. El rol de la misma la analizare desde dos ejes contrapuestos, tales son, por un lado, considerar a la burocracia un motor, como agente principal del cambio, y por otro, observar a la misma como obstáculo y/o problema. Y por cierto no olvidar la importancia del funcionario político y al de carrera.

Luego pretendo enfocar especial atención a un punto que es de fundamental importancia tal es, el espíritu de la reforma y su relación con otros espacios y actores que se desenvuelven dentro de la sociedad, junto con los aportes que le pueden llegar a dar los mismos; y a partir de esto ultimo concluir elaborando líneas generales lo suficientemente explicitas para, a partir de allí empezar a pensar en una reforma administrativa en el sentido más estricto de la palabra, sin sobresaltos, obstáculos y problemas de ninguna índole.

2.1.2 QUE ES LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y QUE SIGNIFICA REFORMARLA

Primero es necesario definir lo que se quiere reformar. Es decir, debemos definir a la Administración Pública: “es una organización que el Estado utiliza para canalizar adecuadamente demandas sociales y

⁵ Texto original de Jordán Mularz, (mularz@ciudad.com.ar)

⁶ Menciono aquí a la burocracia ya que es, a mi criterio, el actor principal del proceso reformador entendiendo a la misma como motor de cambio; y es también por otro lado uno de los objetos fundamentales donde recae la reforma administrativa.

satisfacerlas, a través de la transformación de recursos públicos en acciones modificadoras de la realidad, mediante la producción de bienes, servicios y regulaciones”⁷.

Este concepto de administración pública nos muestra lo diverso que es esta “organización”, en el sentido de que incluye en su seno diferentes espacios y especialistas que se ocupan específicamente de una tarea, y que su interdependencia hace muy difícil establecer que se debe reformar y que no, y por ende realizar una reforma administrativa no es tarea de unos pocos, sino que abarca a todo el conjunto de ella y también a la sociedad como destino final de los “output” que ella produce.

No solo en la administración pública hay instituciones. Hay algo dentro de ella que las mueve. Ese motor son las personas, mejor dicho los “funcionarios” que en su conjunto conforman la burocracia, y es esta burocracia la que se desenvuelve, cumpliendo su función impulsada por valores, patrones de conducta, emociones, sentimientos, intereses, etc.

En cuanto a la reforma administrativa, podemos decir que es un proceso de transformación del aparato burocrático del Estado en sentido pleno, un fenómeno, que como dice Groisman, muchos lo definen de manera macro, y no precisamente esas definiciones fueron las que más resultados trajeron, y por lo tanto, debemos utilizar otras perspectivas. En referencia a esto podemos, entonces, separar lo que podrían ser:

- Reformas MACRO: se caracterizan por ser globales, de toda la estructura, además de ser inmediatas; “proyectos generales que proclaman la intención de modificar en su conjunto la administración pública”⁸, o
- Reformas MICRO: aquellas realizadas por sectores, desde abajo, en forma gradual; “procesos de transformación, reformas parciales, y los cambios graduales que van modificando las organizaciones, las normas, los procedimientos, las actitudes y las valoraciones que conforman la Administración Pública”⁹.

Además, debemos plantear la separación entre lo que es una Reforma Administrativa propiamente

dicha, de lo que es una Reforma del Estado, ya que esta última es una modificación que reúne a todos los sectores y todos los espectros desde donde puede y debe observarse el Estado (la cual necesariamente e inevitablemente incluye reformas administrativas), y la cual, según plantea Oszlak, traen aparejados los siguientes fenómenos:

- transformación del papel del Estado
- reestructuración y reducción de su aparato institucional
- recorte en la dotación de su persona

Se puede decir, según lo plantea este autor, que existen reformas:

- Hacia Afuera o de PRIMERA GENERACIÓN: “predominan consideraciones de tipo jurídico y financiero”¹⁰.

⁷ SETTEMBRINO, Hugo: “Análisis de la Estrategia de la Reforma de la Administración Pública”, Facultad de Ciencias Económicas de la UNCPBA, 1986, Pág. 19. -

⁸ GROISMAN, Enrique: “Criterios y Estrategias para la Reforma Administrativa”, en El Bimestre, Diciembre de 1988, Pág. 4. -

⁹ GROISMAN, Enrique: “Criterios y Estrategias para la Reforma Administrativa”, en El Bimestre, Diciembre de 1988, Pág. 4. -

¹⁰ OSZLAK, Oscar: “Quemar las naves”, en APORTES, Revista de la Asociación de Administradores Gubernamentales, Año 6, N° 14, 1999, Pág. 77. -

- Hacia Adentro o de SEGUNDA GENERACIÓN: “las transformaciones tienen un trasfondo más tecnológico y cultural”¹¹.

Aquí vimos el carácter dual de la reforma administrativa: el de carácter institucional y el de carácter humano en relación con los agentes que actúan dentro de la misma. A este último punto le vamos a llamar reforma gerencial. Todo nuestro trabajo se centrará en analizar este fenómeno dentro de estas dos distinciones.

2.1.3 ASPECTOS SOBRE LOS DOS GRANDES TIPOS DE REFORMAS: LA INSTITUCIONAL Y LA GERENCIAL.

Tras haber separado a la reforma administrativa en sus dos caras más visibles, la que compete a cambios de índole administrativo e institucional, y la que refiere a cambio de índole gerencial-valorativo, analizaremos estas dos facetas a partir de las categorías enunciadas en la introducción: según el tipo, el tiempo y el alcance.

2.1.3.1 COMO CAMBIO INSTITUCIONAL DISCONTINUO O CONTINUO

Las instituciones administrativas regulan una parte decisiva de los poderes del Estado. No hay verdadera democracia, ni garantías de observancia del principio de legalidad, sin una Administración pública que opere con profesionalidad, neutralidad y objetividad. En estos principios se soporta la concepción de la autonomía institucional de la Administración, que no significa independencia, sino actuación en el marco de la legalidad y de las “racionalidades técnicas y económicas” que amparan la profesionalidad de los agentes públicos, con sometimiento a la dirección superior del gobierno.

La reforma como cambio discontinuo refiere a cambios en la estructura de la administración, pero que no obedecen a un proyecto de reforma administrativa, entendido como reforma en todos sus ámbitos y sectores. Cuando hablamos de la interdependencia entre los diferentes subsistemas, si consideramos a la administración pública desde el “estructural – funcionalismo”, utilizamos esa categoría para distinguir lo que es continuo de lo que no lo es, y poner como diferencia fundamental lo que de alguna forma tiene rasgos de “proyección futura”, o sea evidencia matices de proceso y de continuidad y complemento entre la reforma que se hace y la que viene. Es una concatenación de reformas que en su conjunto hacen al proceso de reforma en sí.

Como dice Ariznabarreta cuando analiza la relación reforma - estado: “Son cambios de adaptación espontánea, resultado del conservadurismo dinámico. El estado [y en su seno la administración], como todo orden social, intenta preservar su estabilidad, reaccionando a las presiones externas mediante cambios espontáneos y continuos de carácter periférico”¹². También dice con respecto a la dicotomía continuo / discontinuo: “Sólo el fracaso de estas estrategias permite abrir la ventana de las reformas, cuya nota definitoria es la discontinuidad”¹³. Aquí nos damos cuenta y comprobamos lo que dijimos anteriormente, cuando hablamos de la concatenación. En este caso es el fracaso lo que lleva a realizar reformas más profundas. Lo que era objeto de reforma necesitaba una ofensiva mayor para lograr el cambio, y que como destino natural, la única solución es una reforma como “proceso” y no como “adaptación espontánea”.

¹¹ OSZLAK, Oscar: “Quemar las naves”, en APORTES, Revista de la Asociación de Administradores Gubernamentales, Año 6, Nº 14, 1999, Pág. 77. -

¹² ARIZNABARRETA, Koldo. “ Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales” en la Revista del CLAD “Reforma y Democracia”. No. 18. Octubre 2000. Caracas. Pág. 1.

¹³ ARIZNABARRETA, Koldo. “ Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales” en la Revista del CLAD “Reforma y Democracia”. No. 18. Octubre 2000. Caracas. Pág. 2.

El fracaso de las políticas adoptadas no es la única causa de la frustración de la intención de reformar. Hay otras causas que no son técnicas, y se ubican en otros espacios y se desarrollan con códigos diferentes: el consenso. Este es el que en última instancia da el “ok” para viabilizar o no la reforma, como resultado de una negociación, y también el que establece si la reforma es o no adecuada.

Como cambio continuo la reforma obedece a cambios en su identidad y en aspectos lo suficientemente profundos para lograr una alteración marcada de la administración pública; y no una mera adaptación periférica o espontánea de sus componentes.

Aquí vemos que el cambio continuo esta íntimamente relacionado con las reformas centrales, y el cambio discontinuo, con las reformas periféricas. Pero eso no ocurre siempre. Las exigencias de un momento determinado, como puede ser una etapa de crisis, como fue la nuestra, en donde la reforma del estado y por contener en su seno la reforma en la administración, se realizó con plazos cortos, ya que el momento obligo a hacer cambios profundos¹⁴.

2.1.3.2 COMO CAMBIO INSTITUCIONAL CENTRAL O PERIFÉRICO

Estos tipos de cambios no están solamente condicionados por la exigencia de un programa de reforma administrativa, en el sentido de que un cambio continuo deviene en reformas centrales, o que un cambio discontinuo se manifiesta en reformas periféricas o como dice Ariznabarreta, “cambios de adaptación espontánea”. Sino que las exigencias para la realización de cambios institucionales son una iniciativa para atacar al sistema en si y reformarlo en todo o en alguna de sus partes, logrando así variaciones sustanciales o cambios de base que determinan e instruyen según su contenido a los funcionarios y por ende al sector dinámico del mismo.

Debe haber ciertos criterios o consideraciones para realizar este tipo de reforma. Todo esto depende de que se quiere reforma o que perfil de administración queremos: austera, eficiente, comprometido, etc.

Se puede decir, según lo plantea Oslak, que existen reformas:

- Hacia Afuera o de PRIMERA GENERACIÓN: “predominan consideraciones de tipo jurídico y financiero”¹⁵.
- Hacia Adentro o de SEGUNDA GENERACIÓN: “las transformaciones tienen un trasfondo más tecnológico y cultural”¹⁶.

Aquí vemos como según Oslak, existe una especie de jerarquía de criterios, gradual, para la realización de la reforma. Primero consideraciones para utilizar sus mismas palabras de tipo jurídico y financiero. Es aquí donde se proyecta una reforma según el marco normativo y los recursos económicos con los que se posee, o se quieren recuperar. En cambio las de segunda generación son reformas hacia adentro, se hacen o planifican cambios más sustanciales y profundos que llevan en su seno la idea de transformación, como cambios con caracteres muy trascendentes y grados de profundidad aun mayores.

Lograr cambios centrales de índole institucionales no es una tarea fácil, sino que hay que tener en cuenta y también mucha prudencia ya que alteraciones de este tipo, no tienen repercusiones solamente en el ámbito de las instituciones y las jerarquías, sino que afectan y hasta pueden desconcertar al desenvolvimiento de los administradores poniendo en riegos metas propuestas y en vez de mejorar las instituciones y su función, puede aparejar cambios no estipulados que perjudiquen en vez de contribuir. Este tipo de cambios pueden, citando nuevamente a Ariznabarreta “hacer lo eficientemente lo

¹⁴ Para mayor información véase la ley 23696 sobre Reforma del Estado

¹⁵ OSZLAK, Oscar: “Quemar las naves”, en APORTES, Revista de la Asociación de Administradores Gubernamentales, Año 6, Nº 14, 1999, Pág. 77. -

¹⁶ OSZLAK, Oscar: “Quemar las naves”, en APORTES, Revista de la Asociación de Administradores Gubernamentales, Año 6, Nº 14, 1999, Pág. 77. -

incorrecto”. Por eso a mi juicio es más fácil realizar reformas periféricas, ya que demandan menos tiempo porque generalmente son pensadas no como una reforma en el sentido pleno de la palabra, mas bien como adaptaciones espontáneas, retomando lo anteriormente dicho, o como un reacomodamiento dentro del sistema. Es como pensar a la modernización de la administración pública como una autopoiesis: “ como rejuvenecimiento físico, organizativo o tecnológico, que no supone un verdadero cambio institucional”¹⁷.

2.1.3.3 COMO CAMBIOS GERENCIALES DISCONTINUOS O CONTINUOS

Aquí entran en consideración cuestiones que repercuten sobre el perfil de la administración en su sentido dinámico (burócratas) y no estático / estructural, esto es en las formas de gestión, que adopta la burocracia estableciendo una jerarquía de valores y objetivos a cumplir. Son reformas de carácter cultural, moral, asimilación de nuevos valores o pautas que pueden ser como dijimos antes, de nuevas modas que trascienden en la cultura administrativa; también a raíz de nuevas relaciones sociales y también nuevas formas de comportamiento que afectan a lo humano, etc.; que le dan cierto perfil y que influyen en el individuo en su relación con su entorno, con su medio y por supuesto con la sociedad, alterando o no su personalidad y forma de trabajo.

Entonces, medir la velocidad de estos fenómenos a través de la categoría de proceso es muy engorroso, debido a que, como mencione anteriormente, puede que sea una cuestión de modas, globalizadas o no, que aparecen y que no están arraigadas lo suficiente en la cultura administrativa y que no denotan matices de proyección que me permitan caracterizarlo como proceso y por ende de continuo, que sin duda necesita la sucesión ordenada y fáctica¹⁸ de hechos sucesivos y coordinados (en un programa y/o estrategia).

2.1.3.4 COMO CAMBIOS GERENCIALES CENTRALES O PERIFÉRICOS

Este punto se vincula con el anterior. Digo esto porque para establecer lo que es una reforma central y lo que es una reforma periférica en aspectos dinámicos como son el comportamiento dentro de la gestión, hay que analizar y clarificar que es una moda y que no. Puede haber modas que tienen como proyecto reformar toda la administración y modas que quieren hacer una especie de “lifting” o “rejuvenecimiento” de la administración eliminando impurezas y limpiar espacios. En este ultimo caso seria periférico porque la reforma no tiene como prioridad reformas en el núcleo o matriz de comportamiento de la gestión.

Por todo esto las reformas gerenciales cuando son profundas, o sea centrales, evidencia diferencias marcadas con respecto al modelo anterior. Lo central es comprender el alcance de estos tipos de reformas que podríamos llamar de valorativas, haciendo alusión a cambio en la jerarquía de valores que preceden y determinan los actos del agente.

2.1.4 MODELOS Y CORRIENTES DE REFORMA.

2.1.4.1 MODELOS(*)

2.1.4.1.1 WEBERIANO

¹⁷ ARIZNABARRETA, Koldo. “ Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales” en la Revista del CLAD “Reforma y Democracia”. No. 18. Octubre 2000. Caracas. Pág. 4

¹⁸ Utilizo la palabra fáctica para hacer referencia a la sucesión de hechos que muestran nuevos comportamientos en las formas de gestionar.

* Para este apartado utilizaremos los enfoques de Ben Ross Schneider

También denominadas reformas del servicio civil, procuran reducir el clientelismo, la corrupción y la politización, imponiendo normas generalizadas para regir el comportamiento burocrático, aprobando procedimientos basados en el mérito para el reclutamiento, la promoción, la estabilidad del empleo, y por lo general aislando a la burocracia de la política.

2.1.4.1.2 GERENCIAL

Procura terminar con las ineficiencias y las rigideces de la burocracia mediante la desestimación de una cantidad de reglas, especialmente las concernientes al personal, y garantizando a los administradores o gerentes públicos la discrecionalidad para gerenciar sus departamentos, con la obligación de asumir la responsabilidad por su desempeño.

2.1.4.1.3 RESPONSABILIZACION

Este tipo de modelo de reformas reintroducen el control político de la burocracia, pero a través de canales institucionalizados del control legislativo sobre el comportamiento del ejecutivo, entendido no solo como poder del estado sino como órgano o ente reformador. Esto puede ser a través de agencias de control horizontal: accountability.

	Reforma weberiana	Reforma Gerencial	Reforma Responsabilización
Diagnóstico	Personalismo, clientelismo, patrimonialismo	Ineficiencia, papeleo, rigidez, particularismo	Abuso de poder, arbitrariedad, falta de responsabilidad, ausencia de respuesta
Metas	Universalismo, profesionalismo, meritocracia	Eficiencia, capacidad de respuesta (ante los clientes), flexibilidad	Control democrático (directamente por los ciudadanos o indirect. por las legislaturas)
P.S.N.P. ¹⁹	Rigidez, pérdida de responsabilización, ineficiencia	Clientelismo, pérdida de responsabilización	Politización, tardanzas excesivas, procedimientos engorrosos.

Fuente: BEN ROSS SCHNEIDER: “La política de la reforma administrativa: dilemas insolubles y soluciones improbables” en Revista REFORMA Y DEMOCRACIA del CLAD. Nº20. Junio 2001

2.1.4.2 CORRIENTES(*)

2.1.4.2.1 GARANTISTA

Esta corriente reformadora tiene origen en los ideales de libertad y justicia del Estado Liberal de derecho. Su objetivo es “la acción sujeta a la ley”, o sea al acto administrativo según un marco normativo, no-solo que lo regule sino también que lo dirija o sea como medio para la acción.

O sea que es esta la visión subyacente de las reformas orientadas a luchar contra la corrupción, mediante la “reducción de la discrecionalidad de los operadores públicos”²⁰ O sea, un mayor

¹⁹ Esta sigla significa Productos Secundarios Negativos Potenciales y hace referencia a efectos secundarios que puede traer aparejada la reforma

* Para este apartado utilizaremos los enfoques de Koldo Echevarria Ariznabarreta

accountability o control endógeno, o sea del mismo sistema a través de agencias de control en el desempeño de los funcionarios públicos, de carácter horizontal. Esto quiere decir un control paralelo y agencias que tengan el suficiente poder para controlar de manera rigurosa a la función pública sin importar el rango al que se enfrenta.

En resumen, esta corriente lleva la impronta de la legalidad y circunscribe a toda estructura o accionar dentro de la administración bajo algún ordenamiento jurídico basada en agencias de control. Ej. : oficina anticorrupción.

2.1.4.2.2 EFICIENTISTA

La corriente eficientista hace referencia a lo que Ariznabarreta llama “management científico”, cuyo patrón de comportamiento viene a ser la conversión de recursos a resultados. Es la corriente que retoma concepciones clásicas de la administración tales como las que menciona el autor: técnicas de contabilidad y control de gestión, el presupuesto, al análisis financiero, la gestión de las compras, de los inventarios, la clasificación de puestos, la evaluación de cargas de trabajo, etc. Pero esta corriente exige un alto grado de profesionalización de los agentes, y que deben tener una amplia autoridad para la utilización de los recursos.

2.1.4.2.3 CONTRACTUALISTA

Esta última corriente se caracteriza por propiciar pautas antiburocráticas de gestión, sin perder de vista, la racionalidad económica de los recursos; característica fundamental de la anterior tendencia.

Sus fundamentos ideológicos son el pensamiento del public choice, teoría de la elección pública²¹, las teorías de organización empresarial y la moderna teoría económica de la organización. La consecuencia es una visión centrada en sustituir la coordinación jerárquica, por una coordinación contractual y más flexible que permita la adaptación de la gestión a circunstancias específicas.

2.1.5 LA BUROCRACIA

Como dijimos en un principio, este punto de nuestro trabajo es de suma importancia. Es quizás el centro de toda la cuestión, ya que el núcleo la mayoría de las incógnitas y supuestas orientativas o no de la reforma administrativa. Digo esto porque la burocracia puede ser entendida como lo dice García Pelayo, como sistema de gestión: “sistema de gestión y administración altamente racionalizado y de máxima eficiencia técnica, caracterizado por ciertas notas como la organización jerárquica, la asignación de funciones en virtud de una capacidad objetivamente demostrada, la rigurosa delimitación de competencias de las diferentes ramas que la integran, la estructuración con arreglo a normas y a reglas técnicas objetivas e impersonales”²². Es esta la concepción weberiana de la burocracia que después cuando analicemos el caso de los “vicios de la burocracia” mostraremos el comportamiento negativo de esta. También, puede ser considerada según el autor anteriormente citado como cuerpo o conjunto institucional “jerárquicamente organizadas y caracterizadas por ciertas notas estructurales o coyunturalmente cambiantes”²³. Estas son según García Pelayo las más importantes:

²⁰ ARIZNABARRETA,, Koldo. “ Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales” en la Revista del CLAD “Reforma y Democracia”. No. 18. Octubre 2000. Caracas. Pág. 5

²¹ La Teoría Elección Pública consiste en el uso de las herramientas de la economía y la economía política con el fin de estudiar dos clases de procesos: (1) La toma de decisiones colectivas y (2) la implementación de tales decisiones.

²² GARCIA PELAYO, Manuel “Burocracia y Tecnocracia”. Editorial Alianza Universidad de Madrid. 1974. Pág. 15-16

²³ Ídem. Pág. 19

- Carecer de propiedad sobre el objeto, los medios y el producto de la gestión, de manera que hay una separación entre función y propiedad.
- No ser elegidos por los administrados, sino nombrados por la autoridad superior.
- Estar dotados de un específico saber (mostrado en el caso típico ideal a través de pruebas objetivas, como exámenes, concursos, etc.) y de un status jurídico y/o social.
- Tener como profesión única o principal el servicio a la organización burocrática.
- Actuar leal y metódicamente, *sine ira et studio*, y sometiendo rigurosamente su actividad a las formas y contenidos de unas normas o de unos precedentes, aunque ello contradiga sus propios criterios y convicciones²⁴.

Estas dos grandes categorías de la burocracia que describe García Pelayo, sirven para destacar los objetos a analizar para realizar la reforma teniendo en cuenta los dos grandes núcleos que diferenciamos al principio: el administrativo e institucional, y la que refiere a cambios de índole gerencial-valorativo. Es por eso que tomando como consigna la pregunta que se hace Groisman, al indagarse sobre que estrategias adoptar, sobre ¿Reformar con o contra la burocracia?, es lo mismo que preguntarse en sentido radical, y pensar, en si la burocracia a la hora de reformar, es un obstáculo o un elemento fundamental, en su papel de agente reformador. Eso es el debate entre la burocracia como motor y como obstáculo.

2.1.5.1.1 COMO MOTOR

Pensar a la burocracia como motor, es indagar acerca del papel de la misma como “agente reformador”, es decir el encargado de llevar a cabo paso a paso, siguiendo el programa de reforma, a través de pautas y herramientas proporcionadas por esa “racionalidad técnica”, y posibilitada por la “delegación” de funciones de parte de los encargados de discutir y consensuar la iniciativa de reforma.

Este ultimo punto, que refiere a la delegación de funciones, podemos explicarlo a través de que “no consiste tanto en poseer los conocimientos sustantivos [para realizar la reforma] como en detentar las llaves que permiten modificar y actualizar la complejidad del sistema”²⁵. Esto último que nos dice Groisman acerca de “detentar las llaves” es una proposición que circunscribe un conjunto de factores que determinan el status que posee la burocracia y posibilita medir el grado de poder y muestra lo imprescindible que es la burocracia, y por ende esta situación dificulta y a veces imposibilita recurrir a otros sectores para realizarla, y también llevar a cabo reformas sin tener como valor fundamental el consenso, o sea reformas de carácter unilateral, en materia de decisión sobre el objeto. Por es que coincido con Groisman, en su acepción tajante acerca de que “es necesario que la reforma sea comprendida y asumida por la burocracia”²⁶. A mi humilde entender esta forma de ver el fenómeno, limitada a esa frase, trae como secuela, que la responsabilidad recaiga enteramente en la burocracia, y que por lo tanto el poder político, es inmune ante los embates ante posibles fracasos; y que a la inversa, en muchos casos en donde la reforma tenga efectos “positivos” depende de quien y desde donde la miremos, utilizarla como bandera política haciéndole perder su esencia de cambio. Deja de ser una meta alcanzada, para ser un icono político. Esa es una posible causa.

Por eso, Groisman, no obvia elementos que terminan de definir el papel de la burocracia como agente que “comprende y asume” la reforma, y dice que “ello no debe llevar al extremo contrario, en que las autoridades políticas no asumen el esfuerzo de plantear los objetivos, los pasos y las estrategias, porque

²⁴ Ídem.

²⁵ GROISMAN, Enrique: “Criterios y Estrategias para la Reforma Administrativa”, en El Bimestre, Diciembre de 1988. Pág. 3.

²⁶ Ídem

en tal caso quedan a merced de la voluntad, del criterio y de los propios funcionarios”²⁷. Por eso es necesario el consenso. En palabras del autor, “una acción convergente, entre poder político, administración y sociedad civil”.

Por lo tanto cuando analizamos el fenómeno de la burocracia como motor hay que tener reparo en observar por lo menos cuatro cosas:

- El grado de poder que posee la burocracia en términos de autonomía decisoria.
- El grado de consenso interno que existe dentro de la misma, entre diferentes corrientes internas que la puedan componer.
- El grado de consenso externo. Esto es, la convergencia entre burocracia, poder político y sociedad civil.
- Y obviamente observar la capacitación, el saber técnico y especializado, con relación a la dualidad eficacia – eficiencia.

Estos instrumentos analíticos nos permiten definir a la burocracia como motor, o mejor dicho como agente, tomando como eje el carácter dinámico de la misma es decir, en su accionar, los componentes que marcan a la misma dentro del proceso de reforma: su poder, el consenso y su saber.

2.1.5.1.2 COMO OBSTÁCULO

En este apartado examinaremos entre otros puntos, el que considero más importante que son los “vicios de la burocracia”.

Para empezar, como dice García Pelayo “la burocracia superior ha sido designada peyorativamente como casta o como clase, o más precisamente como clase funcional, es decir, no sustentada sobre fundamentos patrimoniales, sino en el poder y en los privilegios derivados de las atribuciones inherentes al ejercicio de la función”²⁸ Este comportamiento clasista y/o corporativo de la burocracia, y retomando la perspectiva estructural funcionalista, crea una alteración en un subsistema, y que trae aparejado efectos corrosivos para el desenvolvimiento del sistema en si. Esto es, que a través de la exaltación o e abuso del status que le concede la función extrapolando al exceso el uso de herramientas propias dela función y no de intereses corporativos y clasistas.

Este comportamiento de la burocracia, lleva como repetimos anteriormente al choque con otros subsistemas. En este caso es probable que colisione con intereses del poder político o con intereses de facciones dentro de la misma burocracia, lo que tornaría inviable cualquier intento de reforma o consenso. Es por eso que la burocracia se transforma en un obstáculo, es lo que impide lo indispensable: el acuerdo. Además de eso y de convertirse en un obstáculo, adquiere el rol de objeto de reforma. Se encuentra ahora entre los blancos a reforma no para eliminarla, sino para corregir esos vicios, y mutar esos intereses al servicio de la comunidad, ni del poder político, ni al interior de la misma.

Poder político, Sociedad civil, Burocracia; Esta es la tríada del consenso. Aunque en el proceso unos adquieren mas relevancia, la iniciativa puede venir de cualquiera de estos tres componentes. Es más aunque la sociedad civil no posea el mismo rol en importancia que el poder político, es en última instancia el beneficiario o perjudicado indirecto de cualquier alteración. Esta a su vez le puede imponer o presionar a este para reformas ciertos aspectos, y el poder resistirse, o sino intentar llevarla a cabo. Y aquí puede chocar con los intereses corporativos y clasistas de la burocracia.

Por esos es necesario que la reforma sea consensuada desde la base entre por lo menos dos actores de esta tríada, para lograr dinamizar el proceso y salvar diferencias, las que están o pueden llegar a

²⁷ Ídem

²⁸ GARCIA PELAYO, Manuel “Burocracia y Tecnocracia”. Editorial Alianza Universidad de Madrid. 1974. Pág. 21.

aparecer. En especial sobre este tema de la burocracia como obstáculo, a mi entender, para evitar este tipo de “lock out” de la misma, encarar reformas de tipo valorativa con caracteres de las corrientes garantista (circunscribir el accionar de la burocracia a la ley), pero a su vez incorporarle flexibilidad y nuevos mecanismos, lo que propicia la corriente contractualista. O sea darle un marco instrumental, a través de nuevas modas de gestión de carácter flexibles y adaptable a situaciones, y que aporten mecanismos que le den previsibilidad a la reforma para no chocar con obstáculos como el que describimos.

Otro aspecto vinculado con este tema es el tema de la corrupción. Según Pegoraro, la corrupción “es una desviación de la conducta de un funcionario público, que se aparta de las normas establecidas para ponerse al servicio de intereses privados”²⁹.

Este comportamiento esta íntimamente vinculado al comportamiento clasista – corporativo. Es insalvable a veces la ecuación, de que al tener un status, al utilizar a los medios proveídos por la función como poder, al tener menos control, haya más corrupción, parece ser una formula perfecta. Este estilo de comportamiento cerrado y abusivo, tiene como vicio a la corrupción. No solo me apropio de recursos tanto materiales como inmateriales, sino que el funcionario “pone sus intereses personales por sobre los de las personas y los ideales que está comprometido a servir”³⁰. Este obstáculo impide que el interés sea la reforma, y posibilita que la reforma genere intereses, estos son: poder, dinero, status, prestigio; desvirtuando el contexto y el fondo de la misma. Es por eso que aquí también hay que introducir sobre todas las cosas reformas que corresponden a la corriente garantista, y al modelo de responsabilización.

2.1.5.1.3 LA IMPORTANCIA DE LOS FUNCIONARIOS POLÍTICOS

Existen dos actores por excelencia y fundamentales ante la implementación de un Programa de Reforma Administrativa. Como explica en uno de sus escritos Iacoviello, cuando se pretende realizar alguna modificación en las pautas de trabajo y de comportamiento de las distintas organizaciones y sus agentes, comienza a desatarse un conflicto en torno a las estrategias de Recursos Humanos, las cuales son primordiales para todo cambio que se pretenda efectuar en la estructura burocrática del Estado.

Como dice este mismo autor, en cuanto a los funcionarios políticos:

- tratan con grandes corrientes de opinión e intereses a gran escala,
- los políticos son designados sobre la base de la confianza política y luego por su experiencia en el área,
- tienen un alto grado de ingreso lateral,
- son designados por un período,
- tienen control sobre los recursos³¹.

A partir del análisis de estos caracteres, podemos observar que el proceso de decisión en estas temáticas sobre la Administración y su posible reforma, es un asunto “político”, y que indudablemente debe ser considerado desde ese ámbito. Cuando digo esto, trato de hacerlo con cuidado para no contradecirme con lo expresado al principio, cuando citando a Settembrino no coincido con la idea de que no hay discusión ideológica sobre la concepción del Estado. Una cosa es la concepción ideológica o

²⁹ PEGORARO, Juan. “La corrupción como cuestión social y como cuestión penal”. En Revista “Delito y Sociedad”, Nº 13, Año 1999, Buenos Aires. Pág. 8.

³⁰ KLITGAARD, Robert en PEGORARO, Juan. “La corrupción como cuestión social y como cuestión penal”. En Revista “Delito y Sociedad”, Nº 13, Año 1999, Buenos Aires. Pág. 8. Véase KLITGAARD, Robert. “Ajústándonos a la realidad”. Editorial Sudamericana. Año 1994. Pág. 8.

³¹ IACOVIELLO, Mercedes “El juego político y las estrategias de Recursos Humanos en las organizaciones públicas” en cuadernos del CEPAS, Nº4. 1996.

no sobre el papel del Estado, y otra muy distinta es la idea de que en toda reforma se mezclan cuestiones políticas. Aquí debemos separarlo de lo político, ya que cuando hablamos de reforma, del papel que cumplen sus funcionarios, y en especial sus funcionarios “políticos”, nos estamos refiriendo al “poder”, a lugares y cuotas de poder, que pueden (muchas veces) no admitir o sobrepasar discusiones ideológicas acerca de un Programa de Reforma Administrativa, su contenido, sus impulsores, etc.

2.1.5.1.4 LA IMPORTANCIA DE LOS FUNCIONARIOS DE CARRERA

Si nos referimos en este apartado a los funcionarios de carrera, a esa franja de empleados o “agentes” que trabajan y hacen carrera en la estructura de la Administración Pública, nuevamente citando a Iacovello, podemos decir que:

- los funcionarios de carrera tratan con intereses más específicos y organizados,
- son designados (supuestamente) sobre la base de mérito, es decir, teniendo en cuenta sus antecedentes y habilidades específicas,
- tienen ingresos estables, pudiendo incrementarlos, para ello deben ser reclutados para los puestos jerárquicos mediante una carrera interna progresiva,
- a diferencia de los funcionarios políticos, hacen carrera de por vida (no por un período), teniendo una red de contactos tanto externamente como internamente,
- cuentan con una red de regulaciones que protegen su estabilidad (poder), aunque su mayor fuente se asocia a las habilidades y conocimientos sobre la Administración³².

Se puede observar y analizar sobre este tema, que aquello que escribimos y afirmamos sobre la “gestión por resultados” en la cual se requiere la definición y consecución de un mínimo de criterios para poder decidir, implementar y evaluar un Programa de Reforma Administrativa, tiene vinculación sobre esto, ya que uno de esos criterios que colocábamos era el de la “conjunción entre los funcionarios y los agentes de la Administración Pública”.

Tanto los funcionarios como los empleados de la estructura burocrática del Estado necesitan de los elementos y las herramientas de acción de las cuales disponen uno y otro. Aquí se vislumbra el poder y los instrumentos de los cuales cada actor dispone para enfrentar estos cambios ante una reforma.

Ambos tienen sus herramientas de poder, ambos disponen de los medios necesarios para llevar adelante un Programa de Reforma Administrativa, y son concientes que se lograrán los objetivos definidos al comienzo si son también ambos quienes tendrán beneficios y réditos o costos y desventajas ante el resultado que se llegue.

Debemos tener en cuenta principalmente, una cuestión que muy bien Kliksberg plantea: “el viejo paradigma, centrado en los aspectos administrativos-formales del manejo de personal no incluye políticas específicas en otros planos de mayor relevancia...”³³.

Ante esto, y como primer disparador para el contenido que tendrá la, puedo decir muy simplemente que todo Programa de Reforma Administrativa necesitará del apoyo, el trabajo, y el beneficio final de todos y para todos los actores que sean involucrados, lo cual sin lugar a dudas deberá desterrar esos aspectos tradicionales y obsoletos del viejo paradigma, y rever todo el sistema administrativo vigente (recursos, procedimientos, personal, capacitación, estructuras, etc).

2.1.6 LA REFORMA Y SUS PLANOS

³² Ídem.

³³ KLIKSBURG, Bernardo: “La gerencia en la década del ‘90”, Boletín Informativo de Ciencias Económicas, Pág. 13, UBA, N°6, 1986. -

2.1.6.1 COMO CUESTIÓN POLÍTICA

Como vimos anteriormente el fenómeno de la reforma administrativa puede abordarse desde distintos enfoques, como proyecto o programa, como problema: y en este caso lo abordaremos desde un aspecto dinámico fundamental: como cuestión, en el sentido de la discusión emprendida desde sectores y espacios políticos, y sectores y espacios relacionados con la tecnología o mejor dicho con la técnica, todos ellos en relación entre reforma y viabilidad desde ciertos puntos de vista. Cabe aclarar que ninguna de las dos es excluyente de la otra. La reforma necesita resolver de manera clara esta transición y tensión que existe entre estos dos polos, el político y el técnico, y entre sectores dentro de ambas esferas.

2.1.6.2 COMO CUESTIÓN POLÍTICA

Este apartado refiere fundamentalmente, como dijimos anteriormente a la viabilidad, en este caso relacionada con el consenso. Entendemos por consenso a la posibilidad de lograr acuerdos parciales o totales sobre la base de ciertos temas o puntos del mismo mediando intereses. En este caso relacionado con la reforma administrativa. O sea que esa viabilidad política se va a ver condicionada por el peso de los diferentes sectores políticos que a través, como dijimos anteriormente, de la utilización del poder de negociación harán o no posible que la reforma se lleve a cabo. En este caso, el debate se dará en los órganos respectivos para el tratamiento político del mismo. Esto es, comisiones, ministerios, reuniones informales, y hasta el mismo Congreso o Legislatura.

2.1.6.3 COMO CUESTIÓN TÉCNICA

Tras haber abordado la cuestión de la reforma desde su aspecto o espacio político, cabe ahora tratarla desde la viabilidad técnica, expresada en el concepto de factibilidad, o sea en la viabilidad o posibilidad de llevar a cabo la reforma, medida no desde el consenso político, sino a través de recursos materiales (dinero, tecnología) y no materiales (recursos humanos, capacitación). Esta cuestión no excede los términos del consenso. Es mas, es necesario consensuar entre los técnicos acerca del uso de recursos e instrumentos para realizar la reforma que correspondan con el tipo que se quiere llevar a cabo. Esto es, que dependiendo del tipo, el alcance y la profundidad, el agente utilizara aquellas herramientas y recursos adecuados y necesarios, tratando de no equivocarse en la elección de los primeros; esto por supuesto para evitar el fracaso y resultados adversos; y por otro lado no malgastar recursos en vano, para no desvirtuar y obstaculizar el proceso; y carecer de ellos en el futuro.

2.1.7 EJES CENTRALES PARA LA APLICACIÓN DEL PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA.

Ya habiendo incorporado al presente trabajo, aquellas cuestiones centrales que considero debe incluir y/o tenerse en cuenta en todo Programa de Reforma Administrativa, en este apartado pretendo volcar los ejes sobre los cuales debería, desde mi postura, desarrollarse el proceso de reforma. Cabe destacar, que según la terminología que utilizan Krieger y Felcman, voy a definir los 5 ejes estratégicos a partir de la elección sobre los criterios dicotómicos que se plantearon estos autores.

Primeramente, voy a describir de manera sintética cada uno de los criterios dicotómicos o pareja de ejes estratégicos, y luego voy a terminar definiendo mi elección sobre ellos. Los 5 ejes son:

- Eje Global – Sectorial: “las reformas administrativas pueden involucrar conceptual y operativamente a toda la Administración (...) sin embargo no debe perderse de vista que el sector público está compuesto por una gran variedad de organizaciones (...), por lo que exige el reconocimiento de la especificidad”³⁴ de cada una de las unidades administrativas que componen la Administración.

³⁴ KRIEGER, Mario y FELCMAN, Isidoro: “Programa de Reforma Administrativa”, Págs. 16 y 17, 1987. -

- Eje Corto – Largo Plazo: podríamos para comenzar, citar aquí a Groisman, quien dice: las reformas pueden ser encaradas (...) del modo globalista inmediateista o mediante pasos sucesivos y graduales³⁵. Para continuar con el análisis de los autores tomados para este apartado, podemos decir: “las reformas administrativas son procesos complejos. Requieren la modificación de condiciones y situaciones largamente cristalizadas. Sus resultados son generalmente evaluados en el largo plazo. Sin embargo, tienen que lograr el apoyo activo del sistema político y la sociedad en general”³⁶.
- Eje Elitismo – Participación: aquí podemos diferenciar dos maneras de encarar procesos de reforma, ya sea cerrando las decisiones en un grupo especialista en el área, o abriéndose a la participación de todos los sectores y actores involucrados e interesados.
- Eje Estructural – Psicosocial: “si bien los aspectos estructurales no pueden soslayarse, debe reiterarse aquí la importancia de no dejar de lado los aspectos psicosociales, o si se quiere socioculturales”³⁷.
- Eje de los Roles del Estado: aquí se deben plantear discusiones iniciales sobre el Estado que tenemos y el Estado que queremos, definiendo sus roles, algo que es muy conflictivo, por lo que las reformas si se realizan, deben hacerse en aquellas áreas donde no hay conflicto.

Desde mi posición, primeramente voy a incorporar algo que Groisman subraya fuertemente: “es esencial que la reforma esté presidida por valores”³⁸, entre otros. Se debe planificar un proceso de reforma donde desde el inicio todos los actores estén de acuerdo con algunos valores centrales, valores sobre los cuales todos hayan trabajado, y entiéndase por estos valores, a pautas de comportamiento y de trabajo que identifiquen al grupo que llevará adelante la reforma, de manera que la misma pueda desarrollarse eficiente y eficazmente.

2.1.8 CONCLUSIÓN

Este trabajo intentó mostrar algunos de los grandes debates en torno a la reforma administrativa mostrando a sus actores principales (la burocracia, el poder político y la sociedad civil), los posibles objetos de reforma, medir a la misma en torno a alcance y al tiempo de la misma; así también en términos de recursos tanto materiales como inmateriales. Sobre la base de estos recursos teóricos diferenciamos dos grandes modelos de reforma una de tipo administrativo e institucional, y la que refiere a cambios de índole gerencial-valorativo.

Pero esto no alcanza para comprender en profundidad lo complejo que es el tema de la reforma administrativa. No existen modelos aplicables tal cual su rigidez teórica y formal. A mi criterio y como dije en el transcurso del trabajo existen modas y coyunturas. En todo caso para construir un modelo de reforma, parta y sea, siguiendo a Weber, no solo una acción con arreglo a fines, que solo se limitan a formas de análisis en términos de eficacia y eficiencia; sino también con arreglo a valores. Esta conjunción de fines y valores moldeará y conformará aquella correspondencia que debe tener el programa de reforma administrativa, esto es evidenciar y ajustar al programa a metas, recursos y valores. Si cualquiera de estos falta, la reforma se polarizará a los demás ejes. Por ejemplo si faltan recursos, no se podrá hacer, o será incompleta. Si no hay metas y objetivos claros, caemos en el error y

³⁵ GROISMAN, Enrique: “Criterios y Estrategias para la Reforma Administrativa”, en El Bimestre, Diciembre de 1988, Pág. 8.

³⁶ KRIEGER, Mario y FELCMAN, Isidoro: “Programa de Reforma Administrativa”, Pág. 17, 1987.

³⁷ KRIEGER, Mario y FELCMAN, Isidoro: “Programa de Reforma Administrativa”, Pág. 18, 1987. -

³⁸ GROISMAN, Enrique: “Criterios y Estrategias para la Reforma Administrativa”, en El Bimestre, Diciembre de 1988, Pág. 8.

en los resultados adversos. Y por ultimo si no esta precedida por valores, caemos quizás en el error más grave en términos de proceso: haber hecho una reforma en el vacío, porque no hay realidad, no hay objeto, no hay anclaje social ni político para aplicarla. Es una reforma, esta última, carente de objetividad, de realismo, y posiblemente sujeta al vicio de intereses sectoriales y corporativos.

Como vemos, a mi criterio la reforma administrativa es una conjunción de factores que la delimitan, la componen y la contextualizan en el terreno de ejecución. Pero toda reforma esta vinculada aun proceso aun mayor y más complejo que son los procesos de cambio propios de un mundo globalizado que exigen reformas políticas, estatales, educativas; reformas entendidas como cambios socialmente endógenos, esto es propio del desarrollo de los acontecimientos y de la historia. En el caso de la reforma administrativa, es como explica Ross Schneider: la reforma administrativa vendría a ser el huésped. O sea cuando el autor habla de reforma parasitaria, esta diciendo que ese tipo de reformas que vendrían a ser en este caso reformas del estado, es como el parásito que es portador del agente huésped, en este caso la reforma administrativa. Este tipo de "patología" muestra a esta última como parte de ese gran proceso. Y es verdaderamente así. Pero debemos procurar que el huésped no muera. En tal situación, la reforma del estado, no sería la misma sería una reforma de tipo superficial que no comprendería a elementos particulares vinculados a las formas de gestión y aspectos institucionales vinculados a la administración.

Queda claro que este fenómeno es muy complejo. La vinculación entre grandes reformas y reformas más particulares es un gran dilema. El encontrar vínculos entre ambos es una tarea como dijimos ardua y difícil. Como dice Ariznabarreta: "los modelos se presentan como una tipología de propuestas de problemas y soluciones a la institucionalidad administrativa del Estado. La relación lógica entre ellos es de parcial complementariedad, pero también de contradicción en la medida en que su énfasis se sitúa en la protección de valores diversos"³⁹. Esto nos muestra que por más flexibles, amplios y completos que sean los modelos, siempre están condicionados por intereses subjetivos y/o valores.

Es por eso que lo ideal es buscar un punto medio, o tratar de acercarse al mismo y no volcarse a ningún modelo cerrado. Esta especie de flotación que deben tener los agentes rescatando las mejores ideas de diferentes modelos, haciendo juicios valorativos tendientes a la objetividad, imposibilitan, mejor dicho, hacen menos probables caer en falacias y en errores, tales como negar la realidad y hacer reformas en el vacío, lo que en ultima instancia nos llevaría a la nada y a contestarnos tal cual lo hizo Sócrates: "solo sé que no se nada".

2.1.9 BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA Y CONSULTADA

ARIZNABARRETA, Koldo. " Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales" en la Revista del CLAD "Reforma y Democracia". No. 18. Octubre 2000. Caracas.

GARCIA PELAYO, Manuel: "Burocracia y Tecnocracia", Editorial Alianza, Madrid, 1974.

GROISMAN, Enrique: "Criterios y Estrategias para la Reforma Administrativa", en EL BIMESTRE, Diciembre de 1988.

HIRSCH, Joachim: "GLOBALIZACIÓN: Transformación del estado y democracia", Edición especial conferencia realizada en Córdoba en Marzo año 1997

IACOVIELLO, Mercedes: "El juego político y las estrategias de Recursos Humanos en las organizaciones públicas". Cuadernos del CEPAS (Centro de Estudios de Política, Administración y Sociedad), Nº4, Septiembre de 1996.

KLITGAARD, Robert. "Ajustándonos a la realidad". Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1994.

KRIEGER, Mario y FELCMAN, Isidoro: "Programa de Reforma Administrativa".

³⁹ ARIZNABARRETA, Koldo. " Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales" en la Revista del CLAD "Reforma y Democracia". No. 18. Octubre 2000. Caracas. Pág. 10.

OSZLAK, Oscar: "Quemar las naves", en APORTES, Revista de la Asociación de Administradores Gubernamentales, Año 6, Nº 14, 1999.

PEGORARO, Juan: "La corrupción como cuestión social y como cuestión penal", Revista Delito y Sociedad, Nº13, 1999.

ROSS SCHNEIDER, Ben. "La política de reforma administrativa: dilemas insolubles y soluciones improbables" en la Revista del CLAD "Reforma y Democracia", Nº 20, Octubre 2000. Caracas.

SETTEMBRINO, Hugo: "Análisis de la Estrategia de Reforma de la Administración Pública", Facultad de Ciencias Económicas de la UNCPBA, 1986.

Paginas Web Consultadas

Instituto Nacional de la Administración Pública (Asociación Civil) de México: www.inap.org.mx

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD): www.clad.org.ve

Centro Latinoamericano de Economía Humana: www.claeh.org.uy

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales: www.clacso.edu.ar

Facultad Latinoamericana Ciencias Sociales: www.flacso.edu.ar
Centro de Estudios de Política, Administración y Sociedad: www.ag.org.ar/cepas

2.2 LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA⁴⁰

2.2.1 PREFACIO

La visión original mantenida por la NPM es la de ser un cuerpo de creencias doctrinales que había desacreditado las respuestas de la PPA de las cuestiones administrativas de que hacer en el gobierno y que había que establecerse para ella misma como una filosofía administrativa.

Una variante de esta visión es que NPM es un “set” de ideas altamente móviles acerca de la administración pública que ha crecido rápidamente de países que han servido como estudios de casos. Otra visión esta basada en ideas teóricas acerca de que las organizaciones y la gerencia han establecido una principal posición en la profesión económica tan bien como ciencia política. Finalmente hay una visión de que la NPM es un estilo empírico de organizar servicios públicos, ejemplificado por la construcción de “cuasi-mercados” o también acompañando cambios en la ampliación del sistema de gobierno de la gerencia financiera, administración de personal, procuración y auditorias.

Sin embargo un punto débil del NPM es que los académicos en sus temas han seguido variadas direcciones, el resultado es una mezcla de sentidos acerca de la literatura del NPM e incertidumbre acerca de su potencialidad para llevarse a cabo en la academia y su utilidad practica.

El libro ofrece tres creencias claves: el primero es que el fenómeno de la NPM necesita ser analizada en partes mas que holisticamente. El segundo es que la investigación científica busca explicar el manejo del gobierno de temas y niveles políticos que la gerencia pública necesita para ser desarrollada de mejor manera. El tercero es que el análisis sustancial del NPM requiere un dialogo genuinamente interdisciplinario.

El esfuerzo principal de este libro es dibujar sobre una disciplina de ciencia política para promover la investigación empírica en uno de los mayores aspectos de la NPM, que es lo que se llamará la *hechura de las políticas de la gerencia pública*. Este aspecto de la NPM muestra los cambios en la ampliación gubernamental de las reglas institucionales a través de las cuales las organizaciones del servicio público son guiadas, controladas y motivadas. Estas instituciones pueden ser subdivididas en categorías tradicionales de planificación y manejo financiero, servicio civil y relaciones laborales, procuración, organización y métodos, auditorias y evaluaciones.

2.2.2 ADMINISTRACIÓN Y GERENCIA.

El debate político acerca de la administración y gerencialismo en el gobierno tomó lugar dentro de una estrecha banda, al menos en las democracias desarrolladas.

Después de la segunda guerra mundial siguió la expansión de los gobiernos, administración pública y gerencialismo centraron su atención en temas políticos como seguridad nacional, desempeño económico, seguridad social y salud. La gerencia pública fue generalmente vista como un proceso a través del cual las políticas fueron formuladas, creando fuentes, implantando programas más que como un tema político en su propio derecho.

⁴⁰ Barzelay Michael (THE NEW PUBLIC MANAGEMENT) Resumen realizado por José Rodrigo Maldonado Quezada, MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS, MÉXICO, 2004.

El termino NPM expresa la idea de que el flujo de decisiones políticas sobre los pasados 20 años se ha enfocado en cambios substanciales en el gobierno y el gerencialismo del sector estatal (como en el Reino Unido, Nueva Zelanda, Australia, Noruega y Norte América). Un comienzo es que estas decisiones han sido defendibles (aunque imperfecto) al responder a problemas políticos. Estas decisiones así como sus soluciones fueron formuladas dentro del proceso de hechura de las políticas. El proceso de la fijación de la agenda en particular ha sido altamente influenciado por los comités electorales para desarrollar mejores desempeños macroeconómicos y contener el crecimiento en el sector público, también el aumento en la percepción general de que las burocracias públicas han sido ineficientes. El proceso de generación de alternativas ha sido altamente influenciada por ideas que vienen de la economía y de varios cuadros dentro del campo de la gerencia.

2.2.3 LA LITERATURA DEL NPM

La experiencia sobre el NPM esta basada en 4 temas:

1. Especialistas en administración pública: con frecuencia se enfoca sobre como el NPM se asocia a la presupuestación, gerencia financiera, servicio civil y relaciones de labor, procuración, organización y métodos, y auditorias y evaluaciones.
2. Especialistas en rendición de cuentas se enfocan en la adaptación de técnicas del manejo del control, incluyendo medidas de desempeños para organizaciones gubernamentales.
3. Especialistas en organización económica aplican sus teorías altamente codificadas y utilizan habilidades de análisis para evaluar formas institucionales dentro del sector estatal.
4. Especialistas en sectores específicos y sustantivas áreas políticas, como salud, seguridad, servicios sociales y defensa, a través de diseños de programas y operación en sus áreas particulares.

La literatura de la NPM como un todo amorfo, es un campo interdisciplinario con orientación política.

2.2.4 INVESTIGACIÓN SOBRE PROGRAMAS DE DISEÑO Y OPERACIÓN

Los programas son paquetes de actividades intentando crear valor por problemas dirigidos en cada área como salud, justicia criminal, educación, empleo y desarrollo económico. El diseño de programas envuelve la habilidad de los roles institucionales y estructuras a través de las cuales las herramientas políticas son desplegadas. Numerosos programas dentro del NPM discuten y analizan los cambios en el diseño de programas en una o más áreas programáticas.

2.2.5 INVESTIGACIÓN SOBRE POLÍTICA DE LA GERENCIA PÚBLICA

La políticas de la gerencia pública son medios autoritarios que intentan guiar, construir y motivar el servicio público como un todo. Históricamente, los objetivos inmediatos de la política de la gerencia pública ha incluido procedimientos del staff en el servicio público, actividades en la planeación organizacional, compras de la oferta de la industria, desembolso de los fondos públicos, cambios de las estructuras organizacionales y comunicación con el pública y la legislatura.

La reciente historia de la política de la gerencia pública en varios países envuelven intentos y cambios actuales en las reglas institucionales y rutinas, constituyendo las políticas de la gerencia pública.

La literatura sobre la política de la gerencia pública se subdivide en dos tipos: la primera describe procedimientos, usualmente contrastados previamente con la práctica. El segundo tipo de investigación en la política de la gerencia pública va más allá de la descripción para explicar eventos políticos.

2.2.5.1 ARGUMENTACIÓN

La segunda principal rama de la literatura de la NPM es la argumentación política y doctrinal. Una muy útil división analítica entre trabajos enfocados sobre roles políticos y burocráticos, por un lado y por el otro la guía y el control, y los procesos de evaluación en otra.

2.2.5.2 PROMOVRIENDO INVESTIGACIÓN Y ARGUMENTACIÓN

La idea de que el NPM es una tendencia internacional fue estimulada por dos artículos Aucoin 1990 y Hodd 1991.

2.2.5.3 POLÍTICA DE LA GERENCIA PÚBLICA INTERNACIONAL.

A continuación se presenta una breve síntesis de investigación empírica sobre la política de la gerencia pública en países seleccionados durante 1980 y 1990.

2.2.5.3.1 AUSTRALIA

Pusey en su libro *Economic Rationalism in Canberra* examinó la hechura de las políticas y la reforma de la gerencia pública bajo el gobierno laboral de Australia en 1980. Señala que las políticas económicas y la gerencia pública derivaron del mismo paradigma político conocido como “racionalismo económico”.

Describió las intenciones que los racionalistas económicos siguieron como:

1. Las políticas nacionales deberían motivar el desarrollo económico con políticas jerarquizadas, estas son, desde políticas macroeconómicas, políticas del mercado laboral, políticas de educación.
2. Las políticas gobernantes intentarían del desarrollo económico a través de promover la eficiencia y efectividad del sector público.
3. Las organizaciones gubernamentales podrían incluir elementos estructurales del sector privado y podría moldear su proceso con las mejores practicas en el sector privado

A través de cambios, la reestructuración redujo el numero de departamentos de gobierno y estableció dos ministerios. Se unificó el Departamento de Educación con el nuevo Departamento de empleo, educación y Training.

Estos cambios reflejaron el fortalecimiento del ala derecha del partido laboral, que se encontraba en su tercer gobierno exitoso. La reorganización puso a miembros del centro-izquierda bajo la facción de los racionalistas económicos. El poder jugo un papel importante, se interpreta esta reorganización en términos de una extensión de la doctrina del racionalismo económico a la estructura organizacional del servicio público en Australia.

También se eliminó el Consejo de Servicio Público, y se entendió como la extensión de las prerrogativas de la administración del gobierno. Pusey atribuyó la centralización horizontal del control sobre el servicio civil y las relaciones laborales también como racionalismo económico.

Pusey explica que este racionalismo económico empezó a ser ampliamente aceptada en Australia. Esto se explicaba por que los jefes oficiales compartieron sus puntos de vista políticos y sus políticas económicas racionalistas en el gabinete. También ayudo la homogénea composición de agencias centrales, creándose una hegemonía ideológica dentro del ejecutivo.

Las tres principales agencias centrales dentro del ejecutivo de bienestar común en Australia –Primer ministro y gabinete, la agencia del tesoro, y finanzas- juntos funcionaron como la parte esencial del nuevo sistema de relaciones de poder y este sistema aseguró que las preferencias de políticas gubernamentales fueran impulsadas a través de las burocracias.

En esencia, los racionalistas económicos capturaron la línea burocrática. Los oficiales con esta ideología promovieron posiciones claves dentro de las agencias, desde los cuales ellos hicieron pudieron influir en la política.

Los economistas racionales en Canberra (libro) aspiró desarrollar “explicaciones totales” para seleccionar eventos políticos para dibujar sobre un número de estructuras teóricas diferentes, incluyendo los análisis de coherencia de las redes interorganizacionales.

Se señalan algunos factores explicativos del porque las preferencias políticas de los economistas racionalistas en el gabinete se habían impuesto tan efectivamente. Estos factores incluían factores organizacionales dentro de las agencias centrales (antecedentes educativos, sentido de la misión e integridad corporativa) y presiones institucionales que las agencias quisieron ignorar en su prejuicio. Se encontró estándares altos para buscar las relaciones entre ideas e instituciones en el estudio de la hechura de las políticas.

Campbell y John Halligan es su libro *Political Leadership in Age of Constraint: The Australian Experience* (1992), es más sistemático, señala como reformas importantes la de la reforma administrativa financiera y la del presupuesto. Construye un estudio previo del liderazgo del ejecutivo e instituciones. Él atribuye el éxito de los impactos de las reformas porque están basadas en la riqueza de las intervenciones del jefe de oficiales con los departamentos y agencias.

El análisis de los autores indica que la unión entre la estrategia política y la planeación llevada a cabo con un modelo coherente de innovación política es la mejor parte de una década difícil. Ponen también atención para el ejercicio de autoridad y liderazgo por el Primer Ministro.

Un factor que describe la simbiosis entre ministros y oficiales son los factores institucionales, incluyendo la composición del alto servicio civil de carrera, los diseños organizacionales en el centro del gobierno, y la competencia entre agencias particulares.

Spencer Zifcak's *New Managerialism: Administrative Reform in Whitehall and Canberra* (1994), incluye un cuidadoso estudio de caso de tres iniciativas que tomaron lugar durante los 80's: planeación corporativa, administración y presupuesto por programas y desarrollo de la gerencia financiera.

Presento los elementos necesarios para la descentralización en el sistema presupuestario del sistema de gobierno. Pero su análisis también considera como la gerencia capitalizó en los procesos. En particular, analiza como las relaciones entre Finanzas y varios departamentos evolucionaron en el periodo de reformas.

Anna Yeatman en su artículo “The Concept of Public Management and the Australian State in the 1980's” se enfoca sobre como la cultura del servicio público australiano ha sido afectado por las reformas de la administración del sector público en los ochentas.

La explicación de Yeatman del cambio cultural en el sector público tomó en cuenta factores estructurales y acciones voluntarias. Su principal argumento es que el crecimiento del intervencionismo del estado benefactor en los inicios de los setenta proveyó los fondos para una nueva clase gerencialista.

El NPM es un campo de amplia discusión acerca de políticas intervencionistas dentro del gobierno ejecutivo. Los instrumentos característicos de cada intervención política son reglas institucionales y rutinas organizacionales afectando el gasto planeado y la gerencia financiera, servicio civil y relaciones de labor, organización y métodos, auditoría y evaluación.

Estos instrumentos ejercen influencia sobre muchos tipos de decisiones hechas dentro del gobierno. Mientras ellos no determinen el ámbito o contenido programático de actividades gubernamentales, estas amplias reglas institucionales del gobierno y los efectos de las rutinas organizacionales afectan como las agencias del gobierno son manejadas, operadas y sobrevistas: con ello se estructura que parte útil de los procesos gubernamentales se describe como gerencia pública.

Los análisis sistemáticos envuelven claras argumentaciones acerca de las relaciones entre el contexto, metas, instrumentos políticos y elecciones. Esta sistematización es un proceso de toma de decisiones que es formada por análisis y muy bien adaptada a las fuerzas políticas y organizaciones que forma las decisiones y sus consiguientes efectos

2.3 LOS ELEMENTOS DE NPM

Este libro propuso dos elementos principales, cuales hechas de políticas necesitan considerarse si la política pública de la gerencia está colocada sobre un “sound footing”

El primer elemento se enfoca sobre los procesos políticos y procesos organizacionales a través de los cuales el cambio político toma lugar. Estos procesos son influenciados por condiciones sostenidas, ambas institucionales (como son la sobreestructura del sistema de gobierno y la organización específica de administración central de responsabilidades) y no-institucionales (como políticas son vertidas y los efectos de interferencia). Las políticas dinámicas pueden ser analizadas en términos de mecanismos específicos y modelos a través de los cuales la hechura de las políticas operan los procesos. El tema clave de análisis ligado a estos elementos de la discusión NPM incluye la estimación de la factibilidad del cambio político y la creación de líneas de acción para satisfacer los requerimientos de situaciones específicas de empresarios políticos.

El análisis sustantivo de la política pública de la gerencia recae sobre el segundo elemento anterior. Este análisis implica las ventajas y desventajas de varias combinaciones de las amplias reglas institucionales gubernamentales y rutinas dentro de contextos específicos.

El análisis es visto mejor como un proceso de argumentación, las conclusiones políticas son soportadas por creencias acerca del gobierno que son plausibles. El análisis toma lugar en un contexto dialéctico donde el desacuerdo se origina por la variedad de creencias, experiencias, e intereses que son relevantes para la elección de la administración del control del gobierno.

Pensando en el NPM en estos términos ayuda a enfocar la investigación para cada una de estos dos temas claves en el análisis de política pública –factibilidad y deseabilidad – son relevantes para los hacedores de políticas.

2.3.1 LOS ORIGENES DE NPM Y LOS PROBLEMAS

Los investigadores y hacedores de políticas necesitan familiarizarse con como estos campos de discusión han evolucionado.

La evolución que la NPM ha seguido es:

1. El concepto de Nueva gerencia pública originado en MPM3 (Hood and Jackson 1991, Hood 1991)
2. NPM fue inicialmente caracterizado como una tendencia internacional. La esencia de la tendencia fue destilar un orden de ideas específicas acerca de la administración y gobierno dibujado desde el NPM1 y NPM2 (Hood 1991). Se identifican dos paradigmas de ideas: elección pública y gerencialismo.
3. El principal referente empírico de la tendencia fueron los casos de Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda en 1980.
4. El caso de Nueva Zelanda (NPM1) adquiere especial significancia en NPM2 y NPM3, por dos razones: el cambio político tomó lugar a través de un amplio rango de áreas distritales (sólo tres años de mandato parlamentario). Demostró mas claramente que la gerencia pública ha empezado a una política dominante. Las deliberaciones del tesoro de Nueva Zelanda y sus argumentos políticos fueron sostenidas en términos de teorías económicas de organización y gobierno. Este estilo de argumentación fue altamente no-convencional en la administración pública de la hechura de las políticas.
5. La noción de que la NPM es una muy aplicable anteproyecto para el diseño institucional del sector público, es común en la discusión profesional.
6. Algunas escuelas en Europa continental argumentan que NPM es un modelo Anglo-americano quienes tiene un coro de casos altamente cuestionables.

Los últimos dos puntos muestran las más severas limitaciones del NPM en el campo de discusión. Una aproximación de anteproyecto al diseño de políticas es altamente cuestionable: el funcionamiento de un sistema dado por arreglos formales, cada control administrativo, depende del contexto donde opere.

2.3.2 INCORPORANDO LAS ESCUELAS DE PENSAMIENTO GERENCIAL.

La gerencia estratégica esta centrada sobre la función ejecutiva como un todo. Esta función incluye la formación de estrategias para organizaciones de negocios o niveles corporativos. En el contexto del sector privado, una estrategia es concebida como un plan para llevar a cabo sostenible ventajas competitivas. En el gobierno, una estrategia es algunas veces concebida como un modelo de decisiones cambiantes para crear valor público. Algunas corrientes del pensamiento de la gerencia estratégica argumenta que las estrategias pueden ser concientemente formuladas y visiblemente afectarse por importantes tomadores de decisiones. Esta aproximación también acepta la presunción que los efectos de alguna elección política dada depende de otras elecciones, en otras palabras, las políticas son potencialmente complementarias. La función del ejecutivo, para ser desarrollada bien, requiere que un amplio arreglo de elecciones que puedan ser alineadas.

La administración del control y de la rendición de cuentas se acompaña en gran parte de la función del ejecutivo (de las decisiones estratégicas y de la producción administrativa).

El coro de intereses de la rendición de cuentas de la administración y control incluye la generación sistemática y nofinanciera de información sobre rendición, para ser usada internamente para propuestas de atención directa, toma de decisiones y llevar las cuentas.

2.3.3 TOMANDO A LA NPM DE REGRESO

La propiedad crucial de la aproximación económica es que provee una base coherente de discusión de todos los rangos de control gerencial en el gobierno, incluyendo estructuras organizacionales. La fuerza unificada de la aproximación economista es atribuida a la práctica específica de modelar organizaciones como colecciones individuales a quienes sus elecciones están determinadas por los incentivos mostrados a ellos. Esta estructura conceptual ignora el campo del discurso que crece alrededor de funciones específicas de la administración, como son la presupuestación, administración de personal y evaluación. Después de todo, el control gerencial genera incentivos no concientemente a funciones administrativas específicas que primeramente querían cambiar. Esta estructura ayuda a formular la cuestión política de cómo optimizar todo el sistema de incentivos y controlar las operaciones del gobierno- que es diferente a la pregunta de cómo promover presupuestos, manejo de personal y evaluación como elementos aislados.

2.3.3.1 A TRAVES DEL MODELO ANGLO-AMERICANO

El argumento del modelo puede expresarse de la siguiente forma:

$$\diamond P=A(E, F)$$

$$\diamond E=A(S, T)$$

$$\diamond T=A(*)$$

P =significa propuestas políticas para un país dado

E =medios de evaluación de la política actual en un país

F =medios de factibilidad de cambio político en un país

S =medios para examinar la actual política de un país

T =medios de bases teóricas para evaluar las políticas en un país

- las formas a través de los cuales T se dibuja

T se puede replantear de la siguiente manera

$T= A(\text{PPG}, \text{MAN}, K)$ donde

PPG= medios de una filosofía política del gobierno

MAN= medios de las escuelas del pensamiento de la gerencia

K= medios de conocimientos empíricos acerca de los procesos de gobierno, incluyendo la implementación política.

Estos tres términos pueden ser especificados o según las preferencias de la visión del analista, depende también del contexto en el cual las políticas de gerencia pública se llevarán a cabo.

El término K, conocimiento del gobierno, permite tomar en cuenta específicas estructura del sistema de gobierno bajo análisis. Diferencias en los sistemas de gobierno son pronunciadas, aun dentro del llamado contexto anglo-americano.

El término PPG permite consideraciones de tradiciones nacionales de pensamiento acerca del gobierno (soberanía, etc) Diferencias en la especificación de MAN puede ser relativamente modesta, aunque es bueno saber que contenido varía en pensamiento administrativo a través de posiciones nacionales.

El desarrollo y asimilación de altos grados de conocimiento acerca de la dinámica de hechura de las políticas que maneja la política pública de la innovación gerencial.

Este conocimiento puede ser desarrollado a través de estudios comparativos del cambio de políticas de la gerencia pública. La inmediata tarea de cada estudio es explicar similitudes y diferencias a través de los casos.

El mayor obstáculo para la investigación política es quizás la falta relativa de interés en el asunto de las políticas de la gerencia pública desarrollada por los científicos políticos.

Por su parte, la administración pública no ha dedicado a ellos mismos explicaciones sistemáticas del cambio político como es requerida de una práctica política-científica como es el campo de políticas comparativas/política pública.

La limitación fundamental de los académicos en la NPM es que no han desarrollado un área vital de la investigación política, el tomar una decisión que descansa o gira a través de aproximaciones políticas es deseable y factible, al menos en el área de la política de la gerencia pública.

2.4 DERECHO Y MANAGEMENT EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (NOTAS SOBRE LA CRISIS Y RENOVACIÓN DE LOS RESPECTIVOS PARADIGMAS)⁴¹

2.4.1 INTRODUCCIÓN

Una de las transformaciones más llamativas de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo (años 80 y actuales 90) ha sido y está siendo la irrupción del caballo del "management" en todas las cacharrerías administrativas del mundo (1). El fenómeno está generando inevitablemente confusión. Principalmente porque, a diferencia de lo que sucedió con "las modernas técnicas de gestión" de las reformas administrativas de los años 50 y los 60, el management no se presenta ahora como un mero añadido tecnocrático al orden tradicional de la legitimidad legal de las Administraciones, sino como portador de un propio factor de legitimidad, representado por los valores de eficacia y eficiencia. Por lo demás estos valores han dejado de ser una mera invocación retórica justificativa del poder tecnocrático para configurarse como verdaderos valores proclamados constitucionalmente y exigidos socialmente como condición de legitimidad.

Resulta así que a la legitimidad legal tradicionalmente exigida a las Administraciones Públicas se ha añadido no sólo la exigencia de los valores de la equidad social y de la participación, planteados por la transición al Estado Social y Democrático de Derecho, sino que, en los últimos años, la legitimidad de las Administraciones Públicas exige, además, la eficacia y la eficiencia en el uso de los recursos públicos. Lo cual responde a una necesidad y demanda social derivada, entre otras razones:

(a) del hecho de que las Administraciones manejan ingentes recursos públicos (entre el 35 y el 50% del PIB en los países de la OCDE), que no son al fin y al cabo sino sustracciones fiscales coactivas de los patrimonios o del potencial de renta privada, de cuyo uso sensato hay que dar cuenta cabal en toda sociedad que quiere organizarse decentemente;

(b) del descubrimiento de que muchas políticas y programas públicos no tienen los impactos económicos y sociales que formalmente justificaron su adopción, sino otros inesperados o perversos, muchas veces vinculados al fenómeno de los corporativismos económicos, sindicales o sociales, que no justifican en términos de eficiencia económica ni de equidad social la detracción de recursos y libertad privada que tales políticas y programas impusieron;

(c) de que la eficacia y la eficiencia de la gestión pública se han convertido hoy en una condición de supervivencia y en un factor o directriz de reforma no sólo del propio Estado Social sino para el logro de la competitividad y en consecuencia del propio desarrollo económico de cada país, sin el cual no cabe ninguna política social sostenible (2).

La confusión procede también del hecho de que el management o, si se quiere, las ciencias de la gestión, lejos de responder a un paradigma bien establecido, se expresa en contenidos y formas muy plurales, a veces contradictorios, y, sobre todo, sin una corporación académica especializada que pueda reivindicar el monopolio o la hegemonía intelectual sobre el campo. En la organización ministerial del nuevo "arbor scientiarum" realizada en España por mor de la distribución del presupuesto universitario entre las distintas familias de la burocracia académica, el management público sólo puede visualizarse como un componente de la Ciencia de la Administración, la cual, por lo demás, ni siquiera ha visto reconocida su substantividad, quedando reducida a mero apéndice del Derecho Administrativo y la Ciencia Política.

⁴¹ Joan Prats Catalá.

Así las cosas nada tienen de extraño que la demanda pública de racionalización gerencial se haya orientado hacia las empresas consultoras y las escuelas de negocios. Y las respuestas aportadas por éstas, independientemente de sus méritos, no han podido dejar de introducir confusión. Especialmente porque, como era casi inevitable, se han pretendido trasladar mecánicamente los principios y técnicas de management empresarial en entorno privado a la gestión de bienes y servicios públicos en entornos de no mercado y con fuerte componente de "autoridad". En otras palabras, se ha ignorado generalmente que el marco "institucional" de la gestión pública y de la gestión privada responden a principios, valores y normas diferentes. Todo lo cual no ha dejado de producir algunos excesos que hoy justamente se denuncian, pues la reivindicación, por ejemplo, de mayor libertad de actuación para los gestores públicos, desde el argumento de hacerles iguales a los gestores privados, ha producido la anulación de los viejos y estúpidos sistemas de control, pero sin sustituirlos por un nuevo y verdadero sistema de rendición de cuentas y de responsabilidad. El desconocimiento u olvido de las constricciones constitucionales e institucionales de la gestión pública, ha llevado a bastantes políticos y gerentes poco escrupulosos a ver en el management el saber legitimador no de un nuevo y más eficiente sistema de responsabilidad, sino de una mayor libertad de acción, la cual, desbrida, no ha podido sino incrementar la arbitrariedad del poder y, con ella, el potencial de corrupción (3).

La irrupción del management está transformando las Administraciones en torres de Babel, dada la pluralidad de enfoques, lenguajes, tecnologías, marcos conceptuales y hasta valores que van penetrando la organización y la acción administrativa y el pensamiento y el lenguaje de los administradores. De todos modos, algunas causas de la confusión parecen irse felizmente superando. En particular merece destacarse el abandono creciente de la ilusión infundada de que el management empresarial privado pueda trasladarse mimética y mecánicamente a las Administraciones Públicas. Esta ilusión sigue desde luego todavía presente en la práctica (no siempre ingenua) de muchas empresas consultoras y en la cabeza de algunos políticos y administradores que siguen impropia, pero no siempre ingenuamente, creyendo que el management es un repertorio de técnicas de gestión perfectamente intercambiables entre la empresa y las Administraciones Públicas. Pero, frente a todo ello, la comunidad científica internacional se ha decantado claramente: como suele decir Paulo MOTTA entre la gestión pública y la privada sucede como entre los hombres y las mujeres: coincidimos en el 90%, aunque es el 10% de diferencia lo que importa. El reconocimiento científico internacional creciente del "Management Público" parte de la afirmación de una empresa intelectual específica, que desborda con mucho el mero diálogo y traslación o imitación del management privado, dado que responde a problemas específicos de las Administraciones Públicas cuyo tratamiento requiere de investigación, marcos conceptuales y hasta técnicas de intervención asimismo específicas (4).

Pero gran parte de la confusión procede también de la incapacidad del Derecho administrativo para entender y establecer un diálogo fecundo con el management público. Lo que, por lo demás, no tiene nada de extraño, dado el acartonamiento de la corporación administrativista en el paradigma "antidiscrecional" (4). Una de las hipótesis que vamos aquí a desarrollar es que la sustantividad o especificidad científica del Derecho administrativo, construida trabajosamente entre el último tercio del siglo pasado y el primero del actual, ha plasmado en un paradigma que atiende y resuelve los problemas de legitimidad del Estado Liberal de Derecho, pero que ha sido irrelevante e indiferente al desarrollo del Estado Social y Democrático, y resulta ajeno cuando no contradictorio con el desarrollo de la racionalidad gerencial pretendida por el management de hoy. El Derecho administrativo todavía dominante se encuentra aprisionado en un paradigma que no responde ya a la dinámica de los hechos, que conduce a la estéril negación y crítica de los mismos y que impide el diálogo fecundo con el management público, en el marco renovado de unas Ciencias de la Administración, hoy más necesarias que nunca, habida cuenta de las rápidas y profundas transformaciones a que está siendo sometido el sector público de nuestro tiempo (5).

Un fantasma de desazón recorre el Derecho Administrativo de todas las democracias occidentales. Los hechos se escapan y su negación conduce a un aislamiento creciente. Desde el paradigma tradicional, ante la incapacidad de aprehender y responder las nuevas realidades con los instrumentos y los marcos conceptuales tan trabajosamente contruídos, se denuncia tan irritada como estérilmente la "huida" incesante e incontenible de los hechos, sin conseguir por lo demás conmover a casi nadie. Probablemente MINTZBERG y tantos otros llevan razón cuando dicen estar cada día más persuadido de que los seres humanos vemos lo que creemos, y no al revés. Y todavía sigue siendo útil la apreciación de KUHN de que nuestras máquinas de ver son los paradigma y que cuando un paradigma ya no permite integrar los nuevos hechos ni dar respuesta a los nuevos problemas, sencillamente se han sentado las bases de una típica revolución científica (6).

Todo este proceso general resulta desde luego mucho más notorio en el caso español. Baste con señalar que la primera función de racionalización de la autocracia franquista jugada por el Derecho Administrativo resultó coherente con el paradigma clásico, cuya razón histórica de ser ha sido principalmente garantizar mediante el control judicial las libertades económicas y el orden social autónomo del mercado frente al riesgo de la arbitrariedad de los poderes públicos. El Derecho Administrativo jugó sin duda un papel destacable, pues aunque no superó en los hechos el estadio de la mera legalidad administrativa y cierto liberalismo económico, ayudó discretamente a la racionalización del Estado y al desarrollo de la autonomía de la sociedad civil. Además, la confusión doctrinal consciente entre legalidad administrativa y Estado de Derecho empujó ideológicamente la transición hacia éste. Con lo cual debe reconocerse que, desde el reformismo franquista, el Derecho Administrativo también ayudó a sentar las bases jurídicas y económicas de la transición democrática española. La paradoja está en que cuando parecía que el paradigma del Derecho Administrativo había conseguido su pleno reconocimiento constitucional, una serie de importantísimos nuevos hechos o realidades obligan a plantear transformaciones radicales en el sector público, las cuales no sólo no encajan sino que cuestionan frontalmente el paradigma tradicional (7). No se trata, pues, de entrar en el absurdo juego de quien tiene razón, ni mucho menos de las descalificaciones. Los paradigmas científicos nunca serán eternos, y los que funcionan en un determinado contexto están necesariamente destinados a ser sustituidos por otros nuevos cuando el contexto cambia radicalmente. Lo que está en juego no es ninguna querella intestina sino la tarea colectiva de redefinir la posición y el rol del Derecho en las Administraciones y la gestión pública de nuestro tiempo.

No se piense, sin embargo, que desde el management se contempla confortablemente la crisis del Derecho Administrativo. Las ciencias del management han vivido una interesantísima crisis y renovación de paradigmas, y el management público no es todavía sino un paradigma emergente. Por eso la oposición corriente entre Derecho Administrativo y management constituye en sí otra fuente de confusión que convendría aclarar. Desde el Derecho Administrativo se sigue no queriendo entender el management, considerándosele a lo sumo como un repertorio de técnicas de mera ejecución de decisiones, con origen en la empresa privada y de sospechoso tufo norteamericano. Se quiere seguir ignorando que el management representa hoy el saber teórico y práctico sobre las organizaciones más reconocido internacionalmente; que lejos de ser un repertorio de recetas supuestamente universales es un proyecto intelectual y una práctica profesional fundamentales en un mundo de organizaciones. Por comodidad o por cerrazón corporativa no se quieren conocer las aportaciones del management a la teoría de la decisión, al diseño organizativo, a la gestión estratégica, a la gestión financiera o a la de los recursos humanos, por ejemplo. La consecuencia es que no se llegan a comprender toda una serie de procesos reales, que se denuncian como "huidas", y, lo que es peor, no se llegan a obtener toda una serie de conceptos y técnicas que permitirían salvar viejos e irrenunciables valores del paradigma tradicional al situarlos en fórmulas nuevas compatibles con los valores gerenciales de la eficacia y la eficiencia (8).

Desde el management, el Derecho Administrativo es percibido como un factor de freno o bloqueo de los procesos de racionalización gerencial. No conociendo otro Derecho Administrativo que el del proyecto antidiscrecional, el management se asombra de que se siga viviendo la discrecionalidad como problema y no como la ocasión y oportunidad de servicio responsable a los intereses generales. La descalificación del Derecho Administrativo por el management se ha convertido en casi una constante de las políticas administrativas de la década de los 80. Basta un conocimiento mínimo de la cotidianeidad administrativa para saber cómo ven y viven el Derecho Administrativo los directivos públicos, y no sólo en España. Puede pensarse desde luego que tal actitud es inherente a todo poder, que siempre tenderá a configurar como libertades jurídicas lo que son meras potestades. Pero el reproche no es sólo político sino también doctrinal. Por ejemplo, para LOSCHAK, dadas la inevitabilidad y hasta la conveniencia de grados diferentes de discrecionalidad en tantos ámbitos del quehacer administrativo, el mantenimiento del paradigma tradicional está convirtiendo la legitimidad en legalidad formal y transformando el Derecho Administrativo en mera forma o molde que nada tiene que aportar al ejercicio positivo de la discrecionalidad, con lo que se permiten paradójicamente la apertura de brechas en el Estado de Derecho por las que la arbitrariedad se reintroduce de nuevo en el funcionamiento de los poderes públicos. CROZIER llega a ver en la racionalidad legal dominante la causa principal de la extraordinaria rigidez de la Administración Pública y de la parálisis de las tentativas de adaptación de la misma. WILLKE habla de los costes de inadaptación del concepto tradicional de legalidad, costes que proceden no sólo de la pretensión de una normativización excesiva de la vida administrativa, sino del proceso de huida de un régimen administrativo que está de espaldas a las realidades de la sociedad moderna. Los testimonios podrían seguir alargándose. Baste con la cita de CAILLOSSE que haciéndose eco del debate generado en Francia, señala: " el Derecho Público, antes un instrumento privilegiado de modernidad, se considera hoy portador de una ideología refractaria a la innovación, que continúa asegurando a las Administraciones un tratamiento privilegiado, obstaculiza la introducción de una cultura empresarial y mira con desconfianza las iniciativas en favor de la competitividad y la rentabilidad" (9).

Pero contra lo que pudiera creerse ninguno de los autores citados consideran permanente ni insalvable la oposición actual entre Derecho y Management de las Administraciones Públicas. Antes al contrario, abogan por un replanteamiento radical de los supuestos básicos del Derecho administrativo tradicional que deje de ver en la discrecionalidad el caballo de Troya del Estado de Derecho, para pasar a considerarla como un elemento fundamental de la teoría administrativa moderna, que también el Derecho debe contribuir a perfilar, como instrumento de mejora de la eficacia y fiabilidad de las políticas (10). O, como señala STEELE, el Derecho administrativo ha de sustraerse de la sujeción o servicio dominante la práctica privada de la abogacía, que le acantona en una concepción garantística y procedimental que no contempla otro progreso que la reforma de la revisión judicial, para centrarse en la mejora de la adopción de decisiones (11). Y en este mismo sentido, DAVIS, desde su reconocido liderazgo académico, señala que en la nueva etapa del Derecho Administrativo "el foco de la investigación cambiará pasando de la revisión judicial y las salvaguardias procedimentales al preterido ochenta o noventa por ciento de procedimientos administrativos para los que tales salvaguardias y revisión son irrelevantes. El futuro radica en la mejor comprensión del ejercicio informal de la discrecionalidad sin revisión judicial" (12).

Estamos, pues, ante una corriente doctrinal potente que, tanto desde el management como desde el Derecho Administrativo, está propugnando un cambio de paradigmas capaz de establecer un diálogo fecundo que permita desarrollar nuevos marcos conceptuales desde los que aprehender y orientar las inevitables transformaciones en curso del sector público. Sencillamente nos sumamos a esta corriente. Contra las reacciones primarias de tantos administrativistas y managers, lejos de ver entre el Derecho y el Management una relación antinómica, creemos firmemente que el mutuo reconocimiento, comprensión e intercambio entre ambos, son la condición (obviamente no suficiente) de la transformación cualitativa y sostenible de nuestras Administraciones Públicas. Considero que es un grave error la actitud de menosprecio y marginación del Derecho manifiesta en tantos programas y

"modernizadores" administrativos que viven una grave confusión intelectual: habiendo aprendido que "no se cambia la Administración por Decreto" creen que es posible cambiar al margen del Derecho. Y actuando así no sólo provocan graves desajustes entre las prácticas informales y la legalidad formal, con el consiguiente desorden y riesgo de arbitrariedad, sino que provocan también que muchos meritorios esfuerzos de cambio acaben siendo fogacitados por las instituciones formales vigentes a las que se renuncia de entrada a replantear (13).

Necesitamos una renovación gerencial de nuestras Administraciones Públicas tanto como una renovación paralela y coherente de su Derecho. Ambos procesos deben avanzar conjuntamente y en diálogo, pues responden a las exigencias constitucionales igualmente inexcusables del Estado Democrático y Social de Derecho y de los principios de eficacia y eficiencia (14). Tal diálogo no se producirá sin tensiones y hasta contradicciones, lo que no es nada nuevo en la historia del Derecho público, que ha tenido que irse sucesivamente acomodando desde el inicial e irrenunciable principio del Estado de Derecho a los nuevos principios constitucionales del Estado Social y Democrático y a los igualmente irrenunciables hoy principios de eficacia y eficiencia (15). La gran tarea actual nos parece ser, precisamente, la de hallar el óptimo histórico de equilibrio entre estos principios en tensión, lo que implica esfuerzo tanto de renovación del Derecho Administrativo como de elaboración del Management específico de las Administraciones Públicas.

Con la finalidad de contribuir a evitar confusiones de partida y a ayudar a enmarcar las tareas antes enunciadas procederemos a apuntar una serie de hipótesis de partida, cuyo desarrollo más adecuado tendrá que quedar forzosamente para otra ocasión.

2.4.2 COINCIDENCIA PARADIGMÁTICA DE FONDO ENTRE EL DERECHO ADMINISTRATIVO TRADICIONAL Y EL MANAGEMENT DE LA ORDENACIÓN CIENTÍFICA

El paradigma tradicional del Derecho administrativo, resumido por algunos como el "proyecto antidiscrecional", no sólo es coherente sino que se implica necesariamente con el paradigma del management representado por la teoría clásica de la burocracia y la ordenación científica del trabajo. En otras palabras, conforme a los respectivos paradigmas iniciales, Derecho y Management, racionalidad legal y racionalidad gerencial de las Administraciones Públicas, no sólo no son antinómicos sino que se implican y superponen mutuamente, como consecuencia de la asunción por ambos de unos mismos supuestos, valores, problemas y métodos (15 bis).

Esta hipótesis se corresponde con posiciones doctrinales muy generalizadas. Como señala ARTHURS, los supuestos conceptuales y percepciones ideológicas del paradigma del Derecho Administrativo se corresponden plenamente con el sistema de dominación legal-racional de WEBER (16). Como hoy subraya con aparente unanimidad la doctrina angloamericana, la afirmación del dualismo entre la sociedad civil y el Estado, la creencia en la posibilidad de programar normativamente toda la acción estatal y, la necesidad por parte de los agentes económicos de asegurar la máxima predictibilidad de las decisiones públicas, situaron el proyecto intelectual del Derecho administrativo en la producción y ejecución correcta de las normas y en la consiguiente reducción del espacio de la discrecionalidad, prácticamente identificada con la arbitrariedad (17).

Este proyecto se corresponde e implica con el derivado de la racionalidad burocrática weberiana y con la ordenación científica del trabajo del primer management. Procede dar aquí por conocidos el concepto y los rasgos del tipo ideal de burocracia de WEBER. Baste con señalar que, conforme al propio WEBER, la burocracia es un tipo organizativo racionalmente superior a todo otro conocido ("un mecanismo burocrático perfectamente desarrollado actúa en relación con las demás organizaciones de la misma forma en que una máquina en relación con los métodos no mecánicos de fabricación"), con el correlato lógico de que el progreso administrativo pasa por la tarea de la implantación universal del tipo burocrático, es decir, de estructurar normativamente el universo de los comportamientos

organizacionales (18). Las normas organizativas, según WEBER, pueden ser jurídicas o técnicas, pero el conocimiento y aplicación de unas y otras exigen un conocimiento especializado, que es el propio del burócrata o administrador público, que debe ser dotado de un estatuto jurídico especial que marque la nítida separación entre sociedad y estado, política y administración. Entre nosotros, la lectura precipitada de SANTI ROMANO realizada hace años por Sebastián MARTIN RETORTILLO ha ayudado a la afirmación absurda de la juridicidad de toda norma organizativa, llevándose así el corsé legalista de la gestión pública a extremos sin parangón en las Administraciones comparadas.

La línea de pensamiento organizativo conocida como "ordenación u organización científica del trabajo", aunque concernida directamente con el problema de la eficiencia en la organización y no del poder en la sociedad, coincide plenamente con los supuestos del tipo ideal de dominación legal de la concepción weberiana (19). TAYLOR compartía plenamente la visión maquinal de la organización. Creía que ésta - como cualquier otra parte de la realidad- se encuentra gobernada por regularidades definidas, por leyes que pueden ser descubiertas mediante la observación y la experimentación, las cuales, una vez conocidas permitirían determinar la forma de ejecución objetivamente mejor para cada tarea. Estos supuestos llevaban necesariamente a separar el trabajador del puesto de trabajo, la planificación o normación de la ejecución, centraban la función de las ciencias del management en el descubrimiento de principios organizativos y en la generación de técnicas de gestión de pretendido valor universal, y basaban la función de los directivos o managers en cuidar de la correcta formulación y ejecución de las normas y principios organizativos.

Como se sabe, la sintetización por Woodrow WILSON de la teoría burocrática y la ordenación científica, dará nacimiento a la Ciencia de la Administración norteamericana, que se moverá inicialmente tomando pié en estos mismos supuestos. En efecto, en su "El estudio de la Administración Pública" WILSON estableció cuatro premisas mayores: (1) La gobernación consiste en dos procesos separados: la política y la administración; (2) La Administración puede y debe constituir el objeto de una Ciencia diferente de la política; (3) El estudio científico de la Administración Pública conduce al descubrimiento de principios nomotéticos análogos al de las leyes en las ciencias físicas; (4) La aplicación de tales principios asegurará una mayor economía y eficiencia (20)

Esta concepción de la Administración como racionalidad meramente instrumental o técnica parece que fue tomada por WILSON de la misma tradición germánica del estado orgánico que inspiró el gran trabajo de WEBER. Sus raíces pueden llevarse hasta el panfleto de KANT de 1784, titulado ¿Qué es la Ilustración?, en el que se celebra la emancipación de la humanidad del yugo del mito y de la autoridad externa mediante el ejercicio de la razón. Para Kant la habilidad para hacer público el uso de la razón constituye la medida de la libertad humana. Sólo el uso de la razón en crítica permite que los seres humanos podamos trascendernos en nuestras actuales circunstancias mediante la realización de juicios que aspiran a la validez universal. Pero en la construcción del Derecho administrativo y de la Ciencia de la Administración norteamericana, más que la idea de razón y el racionalismo de Kant, pesaron las construcciones hegeliana y weberiana de la racionalidad (20 bis).

HEGEL también enfatizó la habilidad de los seres humanos para alcanzar la libertad mediante la aceptación de deberes autoimpuestos y fundados en la razón. Pero Hegel creía que el Estado moderno representaba la autorealización de la razón, no como ideal kantiano, sino como la consecuencia racional de toda la historia previa. El poder del pensamiento crítico hace al ser humano racional; pero, para Hegel, lo que hace al mundo racional es el aparato del Estado. De ahí su concepción de la burocracia como una clase universal de servidores civiles capaces a la vez de sobreponerse y mediar entre los particularismos producidos inevitablemente por las relaciones económicas de poder y por la competencia por recursos siempre escasos. Como es bien sabido, la apreciación acrítica que Hegel hizo de la dominación burocrática en su propia sociedad se convirtió en el punto de partida de la crítica de MARX al propio Hegel y al aparato estatal en general (20 tris).

A diferencia de Hegel, MARX vio la organización política de su tiempo como profundamente irracional. Para él la combinación de la racionalidad técnica con la irracionalidad social derivada de la dominación clasista resultaba en las relaciones alienadas de producción. Para Marx el ideal kantiano y hegeliano de la autorealización sólo podía proceder del ejercicio colectivo de la razón instrumental en una comunidad donde las exigencias de la planificación resultarían transparentes y, en tanto que científicas, serían percibidas sin contradicción por unos productores técnicamente sofisticados. Lo que le llevaba a tratar la burocracia periférica y superficialmente, a negar la necesidad de una mediación política y a abogar por el autogobierno como superación del aparato del Estado. Viendo el estado burocrático como el instrumento de una clase particular, Marx negó el propósito universal que Hegel había atribuido a la Administración Pública. En la concepción marxiana, contrariamente, la burocracia no era sino la expresión mistificada y mistificadora de la alienación social; lejos de mediar la sociedad en su totalidad, la burocracia no es sino la expresión y el instrumento a la vez de la división social.

Para WEBER, en cambio, la burocracia era el medio inevitable para vincular la razón y el conocimiento y hacer posible a la vez las relaciones capitalistas. Weber enfatizó la relación simbiótica entre razón y legitimidad y afirmó que era dicha relación la que hacía posible la dominación social en la era moderna (capitalista). Aunque reconoció muy diversos tipos de racionalidad, enfatizó la racionalidad instrumental inherente a la acción intencional. Esta racionalidad al servicio de la acción intencional (el constructivismo racionalista, que tanto criticarán Hayek o Popper en su aplicación a la sociedad como conducente al régimen totalitario) presupone una concepción social cuyos valores últimos se refieren a la eficiencia más que a la ética. Y su plasmación será la "organización legal-racional" o burocracia que expresa la preeminencia de la racionalidad instrumental en la sociedad moderna. (20 quater).

Los criterios o exigencias de esta organización eficiente en que se plasmaba el ideal de racionalidad instrumental de valor pretendidamente universal son bien conocidos: selección y promoción de los funcionarios exclusivamente en base al mérito (superando las concepciones patrimonialistas inherentes al clientelismo político del sistema de censuras o despojos); definición y delimitación de las funciones oficiales exclusivamente en base a reglas impersonales; división sistemática del trabajo; jerarquía imparcial de oficios; capacitación de los funcionarios en base al conocimiento y manejo de reglas técnicas y normas jurídicas; consistencia y regularidad de los actos administrativos que deberían producirse por escrito; prohibición de propiedad de los medios de administración y de adquirir o transferir los oficios o cargos públicos, y, por último, sometimiento a un Jefe de Estado elegido o monárquico. Innecesario resulta subrayar tanto los servicios prestados a la humanidad por esta concepción, como sus grandes inadecuaciones tanto por la idealización de la realidad que supone como por la ambivalencia moral a que puede conducir (ha ayudado a construir el Estado liberal y social de Derecho, pero también los Estados fascistas que llevaron a la Segunda Guerra Mundial).

2.4.3 TENDENCIAS EN LA RENOVACIÓN DE LOS PARADIGMAS TRADICIONALES DEL DERECHO Y EL MANAGEMENT DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Nuestra segunda objetivo consiste en constatar que tanto el paradigma tradicional del Derecho Administrativo como del management se hallan en crisis, y que existe un amplio y profundo movimiento de renovación, constatable internacionalmente. En España ha sido Luciano PAREJO quien ha tenido el valor y el mérito de plantear desde la corporación académica la renovación necesaria. Disponemos de noticias, aunque no suficientes ni siempre bien interpretadas sobre el cuestionamiento y replanteamiento doctrinal del Derecho Administrativo en Francia y en Alemania. Igual fenómeno es observable en el ámbito angloamericano. Como señala GALLIGAN, "los administrativistas perciben hoy que las concepciones tradicionales del rule of law y los valores y principios en que se basa no sólo son instrumentos inadecuados para encarar los problemas de legalidad y legitimidad del Estado Moderno, sino también que el desarrollo de los nuevos instrumentos requeridos está conectado directa e inequívocamente a las grandes cuestiones de la teoría política, constitucional y organizativa" (21)

La crisis o inadecuación de instrumentos procede, en primer lugar, de la contradicción entre el Derecho Administrativo del "proyecto antidiscrecional y la revisión judicial" y las exigencias de legitimación del Estado Social. Tal contradicción, cuya constatación es también una constante del Derecho Administrativo y la Ciencia de la Administración norteamericana (22), ha podido obviarse mientras el desarrollo económico y el incrementalismo del gasto social no han conocido límites. De este modo, Estado de Derecho y Estado Social han podido coexistir como dos legitimidades paralelas y complementarias, que se ignoraban desde su respectiva irrelevancia. Y en este contexto, todas las llamadas a la renovación del Derecho Administrativo, aunque no faltaron y procedían de voces claramente autorizadas, tuvieron escaso eco doctrinal y nula influencia práctica (23). Pero como es bien sabido, la crisis económica de los 70 y la correspondiente crisis fiscal del Estado, alteraron completamente la situación. En los años previos, el desarrollo del Estado Social, respondiendo a un imperativo constitucional, pero carente de embridamiento jurídico, generó indeseables efectos perversos en forma de corporativismo social y burocrático, clientelismo político, arbitrariedad y derroche de recursos. La crisis fiscal del Estado destapó todas las perversiones expuestas e hizo entrar en crisis al propio Estado Social.

La comunidad académica internacional ha asumido los retos planteados por esta crisis, y en búsqueda de las nuevas fórmulas de legitimación o "governabilidad" correspondientes a nuestro tiempo, está produciendo progresivas e importantísimas respuestas en el ámbito político y de la teoría organizativa (24). En particular, en este último y en el del management público que le corresponde, se ha abandonado el tipo ideal burocrático como paradigma universal de racionalidad organizativa, para pasar a una teoría organizativa que se instala en la contingencia y sitúa la racionalidad del diseño organizativo y la gestión de los recursos en función de la naturaleza de las tareas, el tipo de entorno y el nivel tecnológico existentes en cada caso (25). Y de entre las consecuencias que obviamente se desprenden de este fenómeno queremos resaltar a los efectos de este trabajo: el reconocimiento de la racionalidad de la fragmentación organizativa de las Administraciones Públicas (difícilmente compatible con la concepción estatutaria de la Administración Pública) y la necesidad de producir nuevos instrumentos y fórmulas de integración; la necesidad de una teoría de la decisión administrativa asimismo plural, que reconozca grados diversos de discrecionalidad necesaria y contemple en dicha discrecionalidad la oportunidad de desarrollar nuevas formas de racionalidad mediante la incorporación a una renovada teoría del control de los hallazgos de la teoría de la organización y las políticas públicas, y, finalmente, la urgencia de desarrollar nuevos marcos conceptuales y técnicas instrumentales con que responder al reto de las nuevas relaciones interorganizativas, públicas y privadas, que son condición de la gobernabilidad de nuestro tiempo.

Afortunadamente, todos estos esfuerzos se están viendo correspondidos por una renovada teoría del Derecho Público, exigida ya desde las otras Ciencias de la Administración, desde la conciencia creciente de la insuficiencia de las aproximaciones no jurídicas del fenómeno administrativo, dada la necesidad de "institucionalizar", es decir, enmarcar y traducir legalmente, las nuevas soluciones e instrumentos para la gobernabilidad o legitimidad del orden social y político actual. La demanda por un Derecho público renovado puede observarse en la creciente importancia de los estudios jurídicos en los planes de estudios de management público. Y la respuesta del Derecho Administrativo, aunque necesariamente retardada, está siendo cada vez más importante y prometedora. En este sentido quizás merezca la pena referirse a la forma en que se están viviendo todos estos procesos en la casa madre del Derecho administrativo latino, o sea, Francia.

En 1993, la conocida revista *Politiques et Management Public* dedicó un número especial al tema "*Droit et Management Public*". El número se encabeza con un excelente trabajo de un sociólogo, Patrice DURAN, que llega a la conclusión de que, en la situación actual, "resulta claro que el management público necesario no podrá hacerse al margen del Derecho; pero el Derecho tampoco podrá ya prescindir del management". Para Duran las dificultades para la necesaria articulación de las dos

disciplinas no proceden de los saberes concernidos, cuya sinergia le parece evidente, sino del conflicto entre los expertos y sus respectivas posiciones de poder. La colaboración exige, no obstante, más allá de las inevitables querellas corporativas, superar la concepción simplista de la racionalidad instrumental común tanto al management de las "técnicas de gestión" como del positivismo legalista.

Desde la obra monumental de H. SIMON se ha puesto fin a la ilusión de un mundo simple y ordenado en el que se conjugarían jerarquía y competencia, en el que el pensamiento dirigiría la práctica y en el que las consecuencias son previsibles. Lejos de ello vivimos en el mundo de la racionalidad limitada, lo cual obliga a instalar el management no en el mundo del control sino en el de la responsabilidad. Gobernar deja de ser el cumplimiento de reglas y normas para convertirse en la gestión de una acción colectiva cuyos agentes manejan márgenes inevitables de libertad y en la que la fijación de fines y resultados resulta tan problemática como la movilización de los recursos y la determinación de las consecuencias. El management deja de ser concebido principalmente como planificación y control para visualizarse ante todo como dirección, estrategia o política, o, mejor, como asunción de la responsabilidad por la acción colectiva.

El nuevo management público rompe con el management científico y con la racionalidad instrumental universal del "one best way" al afirmar que la dirección responsable de la acción colectiva no puede visualizarse sólo en función de la aplicación del conocimiento científico a los asuntos prácticos, pues implica también irremisiblemente la acción humana, y ésta no puede entenderse ni reducirse a la lógica de aplicación de la ciencia. La dirección de los asuntos públicos es asunto de conocimiento y de acción; pero el uso práctico del conocimiento científico no puede por sí garantizar ningún resultado "científicamente" preestablecido. No hay, ni ha habido ni puede haber un management público ni privado que sea simple aplicación de las ciencias del management, como tampoco puede concebirse una práctica jurídica en función exclusivamente de la aplicación de las normas. Cuando así se hace se confunden los planes de la ciencia y de la acción, y se cae en el error de evaluar la práctica con los criterios de la ciencia, ignorando que pertenecen a planos diferentes, que no puede plegarse el mundo a la voluntad y que resulta perverso pretender sustituir la autoridad del político por la del experto. La acción tiene sus propias reglas que no son las del pensamiento. La ciencia del derecho no es el derecho práctico del mismo modo que las ciencias del management no son el management y no pueden por sí solas pretender definir lo que es digno de interés. WILDAVSKY no se ha cansado de recordar que la "cogitación" pertenece a un orden diferente al de la "interacción", y que la elaboración de soluciones intelectuales no significa en absoluto su puesta en práctica. Como le gustaba señalar, "quienes toman las decisiones son los individuos; pero lo que determina los resultados son las interacciones" (26).

El management resulta así ante todo un conjunto de prácticas servidas por la reflexión, en el que se mezclan necesariamente el pragmatismo y el conocimiento científico. En tanto que práctica el management se define menos por las disciplinas científicas en las que puede apoyarse (variadas y contingentes, según la imagen de los ingredientes de la ensalada de Dror) que por el uso que efectivamente hace de ellas, siguiendo combinaciones diversas en función de cada tipo de problema a resolver. Desde esta concepción, el Derecho juega en relación al management un triple rol: (1) por un lado es el marco institucional en el que nacen las organizaciones y que constriñe la libertad de acción de los actores; (2) por otro lado es también instrumento para la obtención de finalidades específicas; (c) finalmente, también es objeto de la práctica gerencial en la medida en que ésta, a la vista del proceso de aplicación o inaplicación de las normas se constituirá en agente para su defensa o su modificación, y ello tanto en relación al derecho---institución como al derecho meramente instrumental.

Para entender debidamente lo anterior es necesario situarse en una concepción no positivista del Derecho, es decir, superar una concepción del que identifica la norma jurídica con un orden que debe ser obedecido; que distingue netamente el derecho y los hechos, y que confunde el derecho con la burocracia a través de extender la juridicidad a toda relación intraorganizativa. La metáfora del Derecho como reglas de juego es válida, pero a condición de aceptar que las normas forman parte del juego

mismo, ya que los actores, aún orientados y constreñidos por las normas, retienen espacios de libertad de cuya interacción puede resultar la evolución o cambio de las propias normas. Si el Derecho puede analizarse como marco institucional y como instrumento, como constricción y como recurso, es precisamente porque su utilización está siempre sujeta a una apreciación subjetiva. No hay determinismo estricto, y sobre este dato se erige tanto la concepción actual del management como la concepción renovada del propio Derecho (27). Haciéndose flexible y más incierto y dinámico cuanto más libres e interdependientes resultan los actores, el Derecho queda marcado por la ambigüedad y la aleatoriedad, debiendo integrar la incertidumbre en su concepto mismo desde el reconocimiento de que no existe una racionalidad prescriptiva capaz de guiar por sí sola el comportamiento humano.

El derecho como el management están abandonando la ilusión de un mundo hecho de unidad y certidumbre al mundo real y actual de complejidad, diversidad e incertidumbre. El Derecho ya no puede pretender señalar lo que debe ser, pero sigue resultando fundamental para definir el espacio del comportamiento aceptable, dentro del cual los individuos pueden autoorganizarse. Desde esta concepción de sabor claramente neoinstitucionalista, el Derecho se convierte de preveedor de seguridad en reductor de incertidumbres, permitiendo así incrementar la libertad de los individuos, cuyo desarrollo es el espacio específico del derecho instrumental (28).

2.4.4 ALGUNAS LÍNEAS DE COLABORACIÓN ENTRE EL DERECHO Y EL MANAGEMENT PARA LA RENOVACIÓN POSITIVA DE LAS CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN

Nuestro tercer y último propósito consiste en constatar cómo la renovación del management público, por un lado, y la del Derecho Administrativo, por otro, está sentando las bases claras y precisas (valores, supuestos, problemas y métodos) para una interacción fecunda, tanto a nivel académico como de la práctica profesional de la dirección pública. Esto deriva de la coherencia básica observable en las líneas de renovación tanto del Derecho como del Management Público. A título meramente enunciativo destacaremos las líneas siguientes:

--- En primer lugar, como consecuencia del abandono de la universalidad de la racionalidad organizativa burocrática, la nueva racionalidad managerial plantea la necesaria diversificación organizativa y de régimen jurídico de las Administraciones Públicas. La vieja concepción de la Administración como persona jurídica única dotada de un Estatuto jurídico se hace altamente inadecuada, dado que la diversidad de tareas, entornos y tecnologías a desarrollar en cada caso plantea la racionalidad de una diversidad organizativa, de privilegios administrativos, de régimen de recursos humanos y financieros y de formas de actuación y relación con los ciudadanos u otras organizaciones públicas y privadas. En definitiva, el Derecho Administrativo debe hacerse necesariamente más complejo y plural, tal como ya ha sucedido con el management desde su instalación en la teoría de la contingencia, y asumir el riesgo de fragmentación derivado de la nueva racionalidad, y el reto de encontrar las nuevas formas y mecanismos de integración cuyo afinamiento y desarrollo es una de las grandes tareas comunes al Derecho y al Management Público renovados.

--- En segundo lugar, el Management público ha abandonado el concepto y la técnica de la planificación normativa y la rígida separación entre planificación y ejecución que de ella se derivaba, anticipando así el camino que actualmente comienza a recorrer el Derecho Administrativo al revisar la teoría tradicional de la programación de la Administración por la Ley y abandonar el correspondiente concepto de Administración como ejecución normativa para sustituirlo por la idea básica de disposición de recursos (humanos, financieros, tecnológicos) para fines, en marcos normativos determinados y en entornos diversos, pero cada vez más cambiantes y complejos. La Ley ya no sólo es norma abstracta y general que contiene en sí la "ratio" de toda futura decisión administrativa sino que es también apoderamiento a cada particular Administración de un ámbito de decisión propio y autónomo, aunque racionalmente diferente en cada caso, por la propia contingencia antes aludida de la nueva racionalidad organizativa.

--- En tercer lugar, el abandono por el management de la ilusión infundada de que todo comportamiento organizativo sólo es racional en la medida en que se encuentra previamente previsto y normado, con la consiguiente revalorización de la autonomía y responsabilidad de los managers y el personal en general, se corresponde con el actual movimiento de revalorización de la discrecionalidad y la responsabilidad subjetiva en el Derecho Administrativo. Afortunadamente se encuentra ya asumida la distinción obvia entre discrecionalidad y arbitrariedad, aunque tal distinción poco aporte a la construcción de una nueva y más necesaria teoría jurídica de la discrecionalidad. También va gozando de general aceptación la idea del pluralismo o diversidad de la discrecionalidad necesaria, dada la diversa base racional para la determinación del "óptimo" de discrecionalidad de cada situación. Con más dificultades va imponiéndose también la idea de que la necesidad de la participación de los interesados (incluidos los portadores o exponentes de intereses difusos). Pero todas estas aportaciones no hacen sino circunscribir el problema jurídico clave de qué hacer con el núcleo cada vez mayor de decisiones discrecionales. En este sentido, la aceptación y la reinserción de la discrecionalidad en el Derecho pasa por diversos caminos hasta ahora propuestos, ninguno de los cuales consiste desde luego en situar la discrecionalidad en el ámbito de lo político, eliminando plenamente la revisión jurisdiccional y no admitiendo otro control que el parlamentario y el político. Antes al contrario, la gran tarea jurídica está en definir el aporte del Derecho al buen aprovechamiento de la oportunidad de racionalidad que la discrecionalidad supone. Y en este sentido las vías a explorar son muy diversas: desde la institucionalización del control de gestión y la evaluación de programas, al fortalecimiento de los Tribunales de Cuentas o la creación de instancias objetivadas supervisoras de la gestión y con facultades para exigir responsabilidad personal, sin olvidar la necesidad de un replanteamiento de las relaciones entre discrecionalidad y poder judicial al que después nos referiremos.

--- En cuarto lugar, al abandono por el management de la idea de planificación normativa y a su sustitución por los conceptos y técnicas de análisis y gestión estratégica, corresponde una nueva percepción del rol del Derecho Administrativo, ya no sólo como marco o cauce sino también como instrumento de acción para fines o transformaciones específicas. El Derecho se configura así, en gran parte, como un instrumento o recurso más entre la panoplia de recursos o formas de acción de entre las que deberá optarse de modo diverso y racionalmente fundado en cada caso. Se habla así de uso selectivo y estratégico del Derecho, lo que plantea prometedores desarrollos de la teoría de la producción de las normas jurídicas, capaces de situarla más allá del plano formal o procedimental en que actualmente se encuentra. En particular la conexión de la teoría jurídica con la teoría económica de las regulaciones y el análisis decisional de la teoría de la organización parecen caminos prometedores que ya han comenzado a ser recorridos.

--- En quinto lugar, a la aceptación por el Management de la teoría económica de los bienes públicos se corresponde la aceptación por el Derecho Administrativo de que la Ley no puede fijar de manera precisa los fines, intereses y objetivos públicos así como de que éstos, aunque siguen siendo responsabilidad indeclinable de los poderes públicos, dependen cada vez más de la relación de dichos poderes entre sí y de la colaboración ciudadana. Al desarrollo desde el management público de las teorías y técnicas de construcción y gestión de redes interorganizativas, o a la construcción de un marketing público desde la configuración de los usuarios como cliente, o hasta desde la proclamación de un nuevo principio de "receptividad", se corresponde el creciente interés del Derecho Administrativo por las relaciones interadministrativas, las diferentes formas convencionales o participadas de gestión desbordantes del acto administrativo tradicional o el desarrollo de la posición jurídica del ciudadano frente a los servicios públicos prestacionales.

(1) De la generalidad y alcance del fenómeno en todas las democracias avanzadas se da cuenta en una excelente tesis doctoral, no por casualidad gestada y producida entre ESADE y DEUSTO, cuyo autor es Koldo ECHEBARRIA y lleva el significativo título de "La Administración Pública en la era del management. Reflexiones sobre una década de modernización administrativa". Sobre la importancia del management en la llamada Administración para el Desarrollo baste con considerar que el enfoque "management" es el claramente dominante en las Naciones Unidas (MDP, Management Development Program, del PNUD, Plan de Naciones Unidas para el Desarrollo), en el Banco Mundial (que dispone de una cada vez más influyente División de Management público), en el Banco Interamericano de Desarrollo y en la OCDE, por la misma razón. Sobre la importancia del management en el movimiento de la reforma administrativa globalmente considerada, vid. CAIDEN, GE, Administrative Reform Comes of Age, Berlin, Walter de Gruyter, 1991.

(2) La literatura sobre la relación entre el Estado del bienestar y los valores de la eficacia y eficiencia es abundantísima y sobradamente conocida, por lo que nos excusamos de su reproducción, en beneficio propio, del lector y de los árboles. Quizás sí merezca el esfuerzo, en cambio, referenciar algún trabajo sobre la relevancia de la "calidad" del sector público para la competitividad de los respectivos países. Se trata de un tema conectado sin duda a las transformaciones del orden económico internacional. La pregunta inicial (¿por qué una nación se convierte en la sede de los competidores más ventajosos?) ha sido formulada por PORTER en una obra que es ya un clásico en la materia (PORTER, M.E., The competitive Advantage of Nations, New York, The Free Press, 1990). El estudio del impacto positivo o negativo de las políticas estatales en la competitividad de las empresas es un tema que inquieta principalmente desde la crisis económica de los 70 (por ejemplo, BACON, R y ELTIS, W., Britain's Economic Problems... London, McMillan, 1976, desarrollaron la tesis de que los excesos en la construcción del Estado del bienestar perjudicaron gravemente la competitividad del Reino Unido dado que el desarrollo de la Administración social absorbió demasiado el excedente empresarial impidiendo un grado suficiente de inversión, productividad y exportación; inversamente, los comentaristas suelen elogiar la política japonesa de apoyo a las empresas y la competitividad, considerada ya como una directriz de "reforma administrativa", vid. al respecto WRIGHT, DS y SAKURAI, Y, "Administrative Reform in Japan...", en Public Administration Review, 1987, vol.47, págs.121 y sig). La competitividad como directriz de reforma administrativa aparece hoy en diversos documentos oficiales de Partidos políticos, Asociaciones empresariales, Organismos internacionales (vid., por ejemplo, el conocido manifiesto clintonita Mandate for Change, ed. by MARSHALL, W y SCHRAM, M, The Progressive Policy Institute, New York, Berkley books, 1993, y, en especial, los trabajos de David OSBORNE incluidos en el mismo; o, entre nosotros, el "Estudio introductorio" al nº 1, 1992, de la Revista del Instituto de Estudios Económicos, dedicado monográficamente a la revisión del Sector Público en los 90; igual inquietud expresa el documento del Gobierno francés COMISSARIAT GENERAL DU PLAN: Rapport de la Commission sur l'Efficacité de l'Etat: Le Pari de la Responsabilité, Paris, La Documentation Française, 1989; o el interesante documento del Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial, International Competitiveness. Interaction of the Public and the Private Sector, editado por Irfan ULL HAQUE, The World Bank, Washington DC, 1989). Especial relieve teórico tiene el intento de algunos autores de precisar el concepto de "ecoestructura" como integrador de todas las variables determinantes de la competitividad internacional, cuyo manejo depende principalmente del Estado (DAVIDSON, WH, "Ecostructures and International competitiveness", en NEGANDI, AR y SAVAR, A, International Strategic Management, Lexington (MA), Lexington Books, 1989), idea ésta que, bajo una u otra formulación está teniendo una acogida generalizada, como puede observarse en el reciente libro de DRUCKER, PF, Post-Capitalist Society, New York, Harper Collins, 1993.

(3) Adoptamos aquí la significación dada al término "institución" por el nuevo institucionalismo presente tanto en el campo económico, como sociológico y de la teoría de la organización. El punto de partida clave, desde nuestro punto de vista, consiste en distinguir entre los conceptos de "institución" y de "organización" y entre las aproximaciones y métodos científicos pertinentes para la comprensión y la

intervención en cada una de estas realidades. Sobre el tema puede verse mis notas introductorias a la al libro de K. ECHEBARRIA, en prensa, que constituye una reelaboración de su tesis doctoral.

(4) La "especificidad" científica del management público es reconocida no sólo por los académicos que lideran internacionalmente esta área del conocimiento, sino también por los que lideran el management empresarial privado. La certeza y conocimiento del dato excusan las citas bibliográficas, pero no me resisto a recomendar la lectura del punto "Why Governments can't be run like a business" de la brillante obra de OSBORNE , D Y GAEBLER, *Reinventing Government, How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Addison-Wesley, 1992, pág.20 y ss.

(5) Nos referimos a un fenómeno que no es, con mucho, exclusivamente español. Tendremos ocasión más adelante de referirnos específicamente al mismo. Baste ahora con citar al autor norteamericano que recientemente y de modo brillante no sólo ha argumentado que si el Derecho administrativo no abandona el proyecto antidiscrecional tradicional va a convertirse en una disciplina irrelevante cuando no obstaculizadora de las transformaciones del Estado de nuestro tiempo, sino que ha propuesto, además, unos líneas interesantes para el desarrollo de un nuevo paradigma: EDLEY, CF,Jr, *Administrative Law, Rethinking Judicial Control of Bureaucracy*, New Haven and London, Yale University, 1990.

(6) MINTZBERG, H Mintzberg y la Dirección, Barcelona, Díaz Santos, 1991, pág. 32. Una interesante aplicación de las teorías de KUHN en el ámbito del management se encuentra en BARKER, JA, *The Future Edge*, New York, William Morrow, 1992.

(7) Una descripción sucinta, que puede considerarse generalmente admitida, es la expuesta bajo la rúbrica "causas de la crisis del Estado como sistema de Derecho Público" en PAREJO, L. *Crisis y Renovación en el Derecho Público*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991, págs. 17 a 29.

(8) Un buen ejemplo viene constituido en el campo del Derecho de la Función Pública por el afinamiento y desarrollo de los conceptos angulares de "mérito y capacidad". Como ha demostrado en su tesis doctoral FEREZ, M, *Igualdad, Mérito y Capacidad en el acceso al empleo público profesional (Los casos de Estados Unidos, Francia y España)*, hoy carece de sentido manejar un concepto de mérito que no acoja los hallazgos producidos en este campo por el management de los recursos humanos.

(9) LOSCHAK, D, " Le droit administratif, rempart contre l'arbitraire", en *Pouvoirs*, vol.46, 1988, págs. 43-55. CROZIER,M, *Etat Moderne, Etat Modeste*, Paris, Fayard, 1987. CAILLOSSE, J, " La modernisation de l'Etat", en *L'Actualité Juridique-Droit Administratif*, 20 de noviembre 1991, pág.759; vid. también del mismo autor, "L'Administration française droit-elle s'evader du droit administratif pour relever le defi de l'efficience", en *Revue Politiques et Management Public*, vol. 7, 1989, págs.163 y ss. WILLKE, H, " Le cou du principe de la legalité", en MORAN, CA (ed.), *Figures de la legalité*, Paris, Publisud, 1992, págs.127 y ss.

(10) En este sentido vid. también BRYNER, GC, *Bureaucratic Discretion. Law and Policy in Federal Regulatory Agencies*, New York, Pergamon Press, 1987;

(11) STEELE, G, "Private Lawyers, public law: administrative law in the making", en *Canadian Public Administration*, volumen 35, nº1, 1992, págs. 1 y ss.

(12) DAVIS, KC, *Administrative Law Test*, 3ªed., St. Paul, Minn, Key West Publishing, 1972, pág.2

(13) La teoría organizativa actual viene insistiendo en la importancia de la " institucionalización" de los cambios o reformas pretendidos. Este concepto alude a la sostenibilidad de los cambios, a la garantía de su permanencia en el tiempo, a su interiorización por los agentes del sistema como una de las regulaciones efectivas del mismo (GOODMAN, PS y otros, *Change in Organisations*, San Francisco, Ca, Jossey-Bass, 1982; GOODMAN, PS, BARZEMAN, M y CONLON, E, "Institutionalisation of Planned

Organisational Change", en STAW, BM y CUMMINGS, LL (eds), Ressearch in Organisational Behaviour, vol 2, Greenwich, Con, Jai Press, 1980, págs 215 y ss; CROZIER, M y FRIEDBERG, E, L'acteur et le système, Paris, Editions du Seúl, 1977). Aunque el análisis más penetrante en el concepto de institución y su relevancia en los procesos planificados de cambio administrativo nos parece se encuentran en MARCH, JG y OLSEN, JP, Rediscovering Institutions, New York, The Free Press, 1989.

(14) El tratamiento jurídico de los principios de eficacia y de eficiencia se encuentra lastrado por su confusión con la teoría tradicional de la eficacia de las normas y actos administrativos. La construcción jurídica de los principios de eficacia y eficiencia, como principios constitucionales substantivos, es todavía una tarea pendiente, que, a nuestro modo de ver, no podrá desarrollarse sin la incorporación al Derecho público de conceptos procedentes de las ciencias de la gestión. Algunos trabajos recientes comienzan apuntar esta dirección: BETTINI, R, Il círculo vicioso legislativo, efficacia del diritto ed efficienza degli apparati pubblici in Italia, Milan, Angeli, 1983, y PAREJO, L, "La eficacia como principio jurídico de actuación de la Administración Pública", en Revista de Administración Pública, nº 218-219, 1989, págs 15 y ss.

(15) La tensión inevitable entre los distintos valores y principios constitucionales de la organización y gestión administrativa ha sido expresivamente planteada por DOWNS, GW y LARKEY, PD, The Search of Government Efficiency. New York, Random House, 1986.

(15bis) Debería abandonarse definitivamente el engaño intelectual consistente en oponer burocracia y management, racionalidad burocrática y racionalidad gerencial como una antinomia insalvable. Tal antinomia viene unida en quienes la formulan a la identificación de las burocracias con las "buropatologías" y de la racionalidad gerencial o management con la empresa privada eficiente. Esta manera de proceder es intelectualmente incorrecta, por más difundida que se encuentre. Vid. MINTZBERG, H, La Estructuración de las Organizaciones, Barcelona, Ariel Gestión, 1984.

(16) Vid. el reconocido artículo de ARTHURS, HW, " Rethinking Administrative Law: A Slightly DICEY Business", en Osgood Hall Law Journal, vol. 17, nº1, 1979, incluido después en la excelente compilación de GALLIGAN, DJ, Administrative Law, The International Library of Essays in Law and Legal Theory, Aldershot, Dartmonth, 1992, pág. 17 yss. En el mismo sentido, JOWELL, J " The legal control of administrative discretion", en GALLIGAN, ob. cit., pág. 250.

(17) La dicotomía inicialmente planteada por DICEY entre Derecho y discrecionalidad es llevada a su extremo lógico económico-jurídico en la obra monumental de HAYEK, donde hemos encontrado la exposición más coherente, profunda y honesta de las "contradicciones" o incompatibilidad entre el "rule of law" y el "welfare state". La exposición más completa y sistemática de la teoría del Derecho de HAYEK y de su funcionalidad con la sociedad de economía de mercado puede encontrarse en ese monumento al talento humano que es HAYEK, FA, Law, Legislation and Liberty, Londres, Routledge and Kegan Paul, 1982.

(18) WEBER, M, Economía y Sociedad, Méjico, Fondo de Cultura Económica, 1964, pág. 56. Una exposición sistemática y fiel de pensamiento burocrático weberiano, no siempre correctamente reproducido, puede verse en la obra de NIETO, A, La burocracia. El Pensamiento Burocrático, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, pág. 581 y ss.

(19) Vid. una breve y sintética exposición de los principales autores de esta línea de pensamiento en MOUZELIS, NP, Organización y Burocracia, Barcelona, Ediciones Península, 1989, págs. 85 y ss.

(20) En el ámbito latinoamericano todos estos extremos han sido tan acertada como reiteradamente expuestos en sucesivos y reiterados trabajos de B. KLIKSBURG y J. SULBRAND. Para una presentación sistemática del tema puede verse KLIKSBURG, B, El pensamiento Organizativo, Buenos Aires, 1992, págs. 123 y ss.

(20 bis) Puede verse R. MIEWALD, "The origins of Wilson's Thought: The german tradition and the organid state", en J.RABIN y J.BOWMAN, eds., *Politics and Administration: Woodrow Wilson and American Public Administration*, New York, Marcel Dekker, 1984, págs. 17-30. En la misma obra puede verse también el trabajo de G.CAIDEN, "In search of an Apolitical Science of American Public Administration", págs. 51 a 78.

(20tris) Sobre los diversos conceptos de racionalidad envueltos en las diversas aproximaciones a la Administración Pública puede verse J. WHITE, "Images of Administrative Reason an Rationality: The recovery of practical discourse", en H.KASS y B.CATRON, eds., *Images and Identities in Public Administration*, Londres, Sage, 1990.

(20quater) Una exposición de las raíces teóricas de la concepción de la Administración Pública como instrumento racional puede verse en L. SOSSIN, "The politics of discretion: toward a critical theory of public administration", en *Canadian Public Administration*, volumen 36, 1993, págs. 364-391.

(21) GALLIGAN, DJ, Ob. cit., pág.XII

(22) Vid., por ejemplo, la crónica histórica que hace del tema BERKLEY, GE, *The Craft of Public Administration*, 6ª edición, Boston, Allen and Bacon, capítulo 11.

(23) La suerte sufrida por el trabajo de NIETO, A, " La vocación del Derecho Administrativo en nuestro tiempo", *Revista de Administración Pública*, vol. 76, 1975, págs. 9 y ss., tan intelectualmente motivador como carente de impacto, es paralela a la de trabajos previos en otros países más avanzados (vid., por ejemplo, el trabajo pionero de JONES, HW, " The Rule of Law and the Welfare State", en *Columbia Law Review*, nº 58, 1958, págs. 143 y ss. Pocas veces se pone tan de manifiesto como en ésta la verdad de la observación de KUHN, según la cual para que se produzca un cambio de paradigma no basta con que se evidencien las contradicciones e insuficiencias del aún dominante sino que es necesario que la comunidad científica disponga de un paradigma alternativo (que acabe resultando socialmente exigido y, más relevante), dado que en la ciencia como en la vida sigue prevaleciendo la sentencia de BACON: la verdad brota más fácilmente del error que de la confusión.

(24) En el ámbito de la teoría política y del management público pueden verse, por ejemplo, la serie de trabajos incluidos en KOOIMAN, J, (ed.) *Modern Governance New Government- Society Interactions*, Londres, Sage, 1993.

(25) Una excelente reseña de este interesantísimo proceso en el ámbito de la teoría organizativa y de su relación con la crisis del Estado del bienestar puede verse en ECHEBARRIA, K, Ob. cit., capítulos II y III.

(26) A. WILDAVSKY, *The Art and Craft of Policy Analysis: Speaking Truth to Power*, London, McMillan, 1976.

(27) Sobre esta concepción del Derecho puede verse la gran obra de Hayek, *Law, legislation and liberty*, Londres, Routladge and Kegan Paul, 1973. Más recientemente, M.VAN DER KERCHOVE y F. OST, *Le système juridique entre ordre et désordre*, Paris, PUF, 1988; J.D. REYNAUD, *Les règles du jeu, l'action collective et la regulation sociale*, Paris, Armand Collin, 1989; también los trabajos incluidos en F.OST y M. VAN DER KERCHOVE, eds., *Le jeu: un paradigme pour le droit*, Paris, LGDJ, 1992.

(28) Patrice DURAN, "Piloter l'action publique, avec ou sans le droit?", en *Politiques et Management Publique*, diciembre, 1993.

2.5 TEORÍAS: UNA PERSPECTIVA⁴².

Habiendo ya establecido las definiciones de nuestros principales conceptos trabajados, ahora nos turnamos a la relación entre los materiales de investigación recolectados y nuestro uso de la teoría. Los casos de estudio son una forma usual de comprobar y enriquecer las teorías. Aunque ellos no son bases fidedignas para una generalización estadística, los estudios de caso pueden contribuir en el proceso de generalizaciones analíticas, especialmente si ellos han sido apropiadamente diseñados. Pero, ¿cuáles son las teorías que debemos comprobar y enriquecer?, ¿cuáles tienen la probabilidad de ayudarnos a entender los procesos y resultados de la descentralización organizacional y la reestructuración?

Las posibilidades son casi infinitas. Primero, existen una serie de teorías de acción colectiva que nos ayudan a explicar decisiones y conductas en términos de individuos que maximizan su utilidad de acuerdo a preferencias estructuradas y en sus expectativas de las elecciones de otros actores con los cuales interactúan. Segundo, hay una gran variedad de teorías institucionales, todas las cuales asumen que las “instituciones hacen una diferencia” que en la práctica equivale a la idea de que las estructuras organizacionales y los procedimientos afectan la manera en que los integrantes de esas organizaciones piensan, deciden y se comportan. Así, los cambios en las estructuras y procedimientos deben llevarnos a nuevos patrones de pensamiento, decisión y acción. Un tercer cuerpo teórico es aquel enfocado en los textos y argumentos usados para “vender” la reforma gerencialista, y busca el categorizar los tipos de estrategias persuasivas que son usadas para convencer a la audiencia de la intención del cambio que está ocurriendo y que este es deseable, o por lo menos, inevitable.

El nuevo institucionalismo y las teorías de la acción colectiva son probablemente los dos cuerpos teóricos más frecuentemente socorridos en el campo de la gerencia pública.

2.5.1 TEORÍAS DE ACCIÓN COLECTIVA \ ELECCIÓN RACIONAL

Esta perspectiva en si misma contiene claramente una amplia variedad de modelos. La mayoría de estos, sin embargo, comparten un número de fundamentos clave. Entre estos se encuentran:

- La idea fundamental de que el proceso de gobernanza pública y de administración son mejor explicados por el uso de modelos del proceso cognoscitivo de los individuos.
- Esos individuos poseen un a serie de preferencias, y que ellos ordenan esas preferencias y comparan cursos de acción alternativa.
- La ordenación de preferencias de los individuos es lógicamente consistente.
- Los individuos actúan para maximizar su utilidad, dentro de una serie de restricciones.
- Los individuos son instrumentales y autointeresados en su conducta.

La teoría de la utilidad ha sido desarrollada para tratar con situaciones en las cuales los individuos son obligados a tomar sus decisiones bajo el riesgo y la incertidumbre. Los actores no son asumidos como perfectamente racionales, pero con racionalidad “delgada”, luchando para realizar sus valores (utilidades) en condiciones de información imperfecta donde existen muchas restricciones.

⁴² Peña Ahumada, José Antonio: MAPP-CIDE 2002

La teoría de juegos ha sido una rama particularmente importante de la teoría de la elección racional para aquellos que han realizado estudios políticos, esto desde tratar con estructuras de decisión en situaciones donde dos o más individuos están interactuando en situaciones donde los intereses de los jugadores pueden ser conflictivos y donde una variedad de posibles negociaciones y regateos puede existir. Una gran cantidad de literatura ha emergido en estos temas enfocándose particularmente en grupos de interés y competición partidaria, pero también en asuntos de las burocracias políticas y la administración pública.

Bureaucracy and Representative Government (1971) de William Niskanen fue uno de los enfoques más influyentes respecto a la conducta burocrática en las organizaciones. Niskanen señala que los burócratas son generalmente maximizadores de presupuesto. Argumentaba que en las discusiones anuales sobre el presupuesto, el burócrata maximizador tenía un número de ventajas claves sobre aquellos grupos que buscaban restringir el crecimiento presupuestario. Estas ventajas consistían en que los burócratas eran los únicos que realmente conocían los costos verdaderos y los beneficios de producir a un determinado nivel de servicios. Otra ventaja era la posición de monopolio que tienen la mayoría de las burocracias, por lo tanto no enfrentan la presión de brindar los servicios eficientemente como si lo sería en una situación de competencia. En combinación, estas ventajas llevan a la burocracia a sobre ofertar sus servicios, es decir, ellos producen bienes y servicios más allá del punto en que los costos marginales de la producción exceden el valor marginal por unidades adicionales de producción a la sociedad. En este sentido, las burocracias “fueron pensadas” para ser derrochadoras.

Muchas críticas surgieron al modelo de Niskanen, de entre ellas, la realizada por Dunleavy fue probablemente la más detallada. Este autor identifica las siguientes debilidades en el modelo de Niskanen. Primero, el modelo de Niskanen no distingue las diferencias entre los distintos tipos de burocracia, generalmente dicho modelo asume que todas las burocracias son clásicas (unitarias, jerarquizadas, del tipo prestadoras de servicios). Segundo, Niskanen ofreció un modelo invariablemente genérico de comportamiento burocrático que falla al reconocer la posibilidad de que diferentes burócratas en diferentes tipos de agencia pueden valorar diferentes tipos de resultados. Tercero, el análisis de Niskanen se enfoca en la organización burocrática individual y dice muy poco sobre las grandes interacciones entre tales organizaciones, ya sea horizontalmente (entre diferentes agencias operando en el mismo campo de políticas) o verticalmente (entre cuerpos nacionales, regionales y locales). En efecto, Niskanen pareció haber hecho la “peligrosa” suposición de que uno puede generalizar de la conducta una organización individual a la conducta del aparato estatal como un todo.

El modelo de Dunleavy fue desarrollado específicamente en un intento por remediar algunos de los defectos de Niskanen y otros teóricos de la elección racional. En su libro *Democracy, Bureaucracy and Public Choice* (1991) produce una interesante desagregación del presupuesto organizacional. El distingue entre **presupuesto central** (básicamente comprende los costos directos de operación de la agencia), **presupuesto del bureau** (armoniza el presupuesto central más los gastos de la agencia que van al sector privado a través de compensaciones, o contratos, o a través de pagos de transferencias a individuos o empresas; éste incluye todos los gastos que son directamente controlados por las propias decisiones de la agencia), **presupuesto de programas** (incluye el presupuesto del bureau pero también armoniza recursos que la agencia trasfiere a otras dependencias del sector público para que éstas los ejerzan; la agencia es responsable por estos fondos, pero no necesariamente ejercen un control directo de las decisiones sobre donde va a ser aplicados exactamente dichos recursos), y **presupuesto de super programas** (consiste en el presupuesto de programas más cualquier ejercicio de recursos realizado por otras agencias por los cuales la agencia coordinadora o controladora (superior) tiene responsabilidad en el control o en la planeación).

La principal ventaja de distinguir entre éstos diferentes tipos de presupuesto es lo que permite a Dunleavy el señalar el por qué los burócratas de diferentes niveles son propensos a desear el maximizar algunos componentes del presupuesto más que otros.

A diferencia de Niskanen, Dunleavy ha hecho mayores esfuerzos para aplicar su modelo en la práctica, esto es, el comprobarlo frente a datos empíricos. Esto lo ha llevado a incluir una tipología de agencias, donde cada tipo de agencia es definida en términos de un diferente balance entre los cuatro tipos de presupuesto. **Agencias Prestadoras de Servicios** las cuales producen servicios que ofrecen a los ciudadanos (o empresas) usando su propio personal para llevar a cabo el proceso de implementación. Su presupuesto central absorbe una alta proporción de sus presupuestos de bureau y de programas. **Las Agencias Regulatorias** tienen la función de controlar la conducta de otras organizaciones (públicas o privadas) o a los ciudadanos individualmente. Como las agencias prestadoras de servicios, el presupuesto central y de bureau de las agencias regulatorias es controlado por la mayoría de sus presupuestos de programas, y tienden a no tener presupuesto de super programas. **Las Agencias de Transferencia** son responsables por el pago de subsidios o títulos de beneficio a ciudadanos o empresas. En contraste con los anteriores tipos, el presupuesto central de éste tipo de agencias, generalmente representa una porción muy pequeña del presupuesto del bureau. Un cuarto tipo son **Agencias de Contratos** cuya tarea es el desarrollar especificaciones de servicios o proyectos de capital y realizar contratos para llevar a cabo tales proyectos. El presupuesto de bureau en estas agencias es generalmente mucho más grande que su presupuesto central. El último tipo de agencias son las de **Control** cuyo principal trabajo es supervisar otras organizaciones del sector público, incluyendo la especificación de sus términos de referencia, procedimientos de operación y normativa para el ejercicio del presupuesto. En estos casos el presupuesto de bureau puede ser sólo una pequeña parte del presupuesto de programas. En la manera en que las Agencias de Control supervisan gobiernos subnacionales (provinciales o estatales), su presupuesto de super programas puede ser también mucho más grande que su presupuesto de programas.

Dunleavy también menciona agencias relacionadas con la recaudación de impuestos, o con el comercio, pero esto no necesariamente compete a nuestro análisis. Lo que es importante para el análisis tratado en este libro es el hecho de que los tres tipos de organización cubiertos por el enfoque aquí utilizado son claramente las agencias prestadoras de servicio. Así en lo que debemos poner particular atención a lo que el modelo de burocracia predice como típica conducta para este tipo de organización. El modelo de Dunleavy permite claramente definir predicciones sobre la naturaleza del comportamiento de diferentes grupos burocráticos. Distingue entre estrategia burocrática individual y estrategias colectivas. Sin embargo, para los propósitos de éste libro, estamos más interesados en las estrategias colectivas, que es cómo el líder de una organización se esfuerza por cambiar así como maximizar aquellos valores que conciernen a toda la organización.

Uno de las ventajas obvias del modelo de Dunleavy es que permite distinguir entre los diferentes tipos de contexto en que los oficiales públicos persiguen sus intereses. Como los individuos se esfuerzan por maximizar su utilidad (ya sea individual o colectiva), como sus esfuerzos son formados y limitados por una variedad de reglas dependientes del contexto y barreras. Muchas de estas reglas y barreras derivan de una forma específica de institución u organización. Así cuando las instituciones son reformadas y reestructuradas, y cuando nuevas instituciones son creadas, surgen las oportunidades para cambiar la estructura de los juegos.

Podemos concluir éste enfoque resumiendo las predicciones que pueden ser hechas con base en los modelos de Niskanen y Dunleavy. Las predicciones que pueden ser hechas con base en el modelo de Niskanen pueden resumirse así: a) los gerentes públicos buscarán consistentemente maximizar el presupuesto total de sus organizaciones; b) ellos también buscarán el ocultar u oscurecer el costo verdadero de sus operaciones; c) los presupuestos y resultados de las organizaciones burocráticas serán mucho más grandes que aquellas que se obtengan en un ambiente de competencia verdadera; d) entre las diferentes variables que pueden motivar el comportamiento del burócrata son: salario, prerrogativas de la oficina, reputación pública, poder, patronaje, resultados del buró etc.

No es sorprendente que el modelo más sofisticado de Duleavy permita un menú más rico de predicciones. Teniendo en mente nuestro enfoque en los Altos Gerentes dentro de las agencias prestadoras de servicios, podemos interpretar el trabajo de Duleavy de la siguiente manera: Primero, el personal de alta jerarquía son más propensos a estar interesados en impulsar el prestigio de su organización, mejorar las relaciones con los clientes, protegiendo o creando la disciplina dentro del presupuesto de la agencia, incrementando sus poderes de mando y reduciendo el conflicto dentro del área de trabajo. Segundo, algunas de las formas más obvias de hacer esto es delegar o desprenderse de la rutina de trabajo en el orden de concentrarse en la conformación de estrategias, en el análisis de políticas, y en relaciones diplomáticas con otras dependencias. Tercero, dado que en las agencias prestadoras de servicio, el presupuesto central o básico puede ser tomado de la mayoría de los presupuestos de programas, los altos gerentes en este tipo de agencia son más propensos a encontrar argumentos para que el presupuesto de programas incremente. En este sentido, los líderes de las agencias prestadoras de servicio son más propensos a conducirse diferentemente de aquellos que dirigen agencias de control o de transferencia.

2.5.2 LA PERSPECTIVA NEO INSTITUCIONALISTA.

Este cuerpo teórico es más difícil de adaptarse al propósito del estudio en cuestión que el enfoque de elección racional. Primero porque el nuevo institucionalismo (N.I.) son un grupo diverso que no comparte una serie de supuestos comunes e hipótesis simplificadas como el enfoque de elección racional. Segundo, es difícil el extraer una clara serie de proposiciones comprobables sobre conducta organizacional. No somos capaces de cubrir todas las variedades del NI aquí por lo que nos enfocaremos a dos de las principales series de ideas. La primera es que la actividad del gerente público no es un proceso de maximización de utilidades sino una actividad caracterizada por obediencia a normas. March y Olsen señalan que la mayoría de las conductas en organizaciones siguen una lógica adecuada asociada con acciones obligatorias (patrones de conducta socialmente establecidos). Esta visión lleva a los autores a sospechar que las organizaciones pueden ser radicalmente rediseñadas y transformadas dentro de un corto tiempo. Para Mach y Olsen, las organizaciones son claramente cuerpos sólidos con rutinas y normas bien establecidas, y que pueden ser cambiadas solamente de manera incremental.

Una segunda serie de ideas de institucionales enfatizan en la necesidad que los administradores tienen por la legitimación. Desde este punto de vista, la reestructuración y la adopción de nuevos conceptos gerenciales puede ser tomados como una intención de la organización en el orden de “lucir bien” y “mantenerse a la par de otros” más que como acciones en donde se busca ganar eficiencia o efectividad. Di Maggio y Powell identifican un proceso de “isomorfismo” donde las organizaciones siguen modas y copian a las demás. Ellos clasifican el isomorfismo en tres categorías: *Isomorfismo coercitivo* donde el estado obliga a las organizaciones a adoptar ciertas formas; *Isomorfismo Mimético* donde las organizaciones voluntariamente copian a las otras con la esperanza de identificarse así mismas con la corriente prevaleciente haciéndose de legitimidad; *Isomorfismo Normativo* es manejado por profesionales.

2.5.3 ANÁLISIS RETÓRICO

Credibilidad y persuasión están en el corazón del análisis retórico. El propósito de tales análisis es el descubrir las formas básicas y mecanismos que permiten a los retóricos (los que usan la retórica) producir discursos y textos para convencer a sus audiencias de que lo que ellos dicen es lo correcto. En esta perspectiva teórica, el término “retórica” es usada en una forma neutral: denota un proceso de seleccionar y formar argumentos que no sólo están presentes en los discursos de los políticos sino en todos aquellos escritos y textos que tienen el propósito de persuadir. Hay un número de diferentes enfoques para el análisis retórico. Summa identifica al menos cuatro elementos importantes que requieren atención. Primero está la cuestión de identificarse con la audiencia. ¿A qué tipo de audiencia

está dirigiendo el retórico sus argumentos? Algunas veces puede ser una audiencia universal (y entonces se apela al sentido común o al sentimiento popular. Algunas veces a una audiencia más específica (administradores, contribuyentes, corresponsales, etc.). Muchas veces la intención del discurso no va dirigida a la audiencia que realmente está frente al orador. Por ejemplo un ministro que hace un discurso en la Cámara de los Comunes que está mucho más interesado en capturar la atención de los periodistas y aparecer en los ecabezados más que en convencer o impresionar a los miembros de la cámara.

Segundo elemento, es a veces importante el buscar los puntos iniciales en un argumento (aquellas suposiciones en las que los elementos centrales de la persuasión están basados. Uno puede pensar que dichos intentos son los “acuerdos primarios” entre el orador y su audiencia.

Tercero, la mayoría de los retóricos frecuentemente hacen uso del recurso de la metáfora y otros tipos de analogía. Famoso fue el hecho de que Margaret Thatcher vinculaba analógicamente el gasto público al presupuesto doméstico de las familias.

El enfoque de Hood y Jackson (1991) al análisis retórico está más específicamente adaptado al campo de la administración pública. Ellos señalan que un número de prominentes teóricos de políticas han reconocido el papel general del argumento y la defensa general sobre la racionalidad pura o el análisis científico. Ambos autores identifican un gran número de “doctrinas administrativas”, algunas de las cuales son relevantes en el presente estudio. Ellos señalan que estas doctrinas a veces surgen en “pares opositores”. Por supuesto, las doctrinas no se salvaguardan libres de cualquier apoyo. Cada una es reforzada por una serie de justificaciones típicas. Cada justificación enfatiza en algún valor particular. Hood y Jackson clasifican estas justificaciones cruciales en términos de los tipos de valor que ellas promueven:

- *Justificaciones tipo sigma* enfatizan en la necesidad de relacionar recursos a tareas.
- *Justificaciones tipo theta* en contraste, enfatizan en la importancia de equidad, honestidad, integridad, transparencia y rendición de cuentas democrática.
- *Justificaciones tipo lambda* son aquellas relacionadas a la permanencia, robustez y la capacidad para sobrevivir a presiones y shocks, y la adaptabilidad.

Cuando una doctrina dominante es desplazada por una doctrina muy diferente esto raramente ocurre porque es porque surgen nuevas piezas de evidencia más concluyentes. Al contrario, las doctrinas administrativas ganan sobre sus rivales potenciales por un proceso social que nombramos como visión recibida, de acuerdo a ello prevalecen e ignoran doctrinas rivales o las tratan como herejías o ideas fuera de lugar.

3. CIENCIA POLÍTICA I

3.1 LA CIENCIA POLÍTICA COMO PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

3.1.1 INTRODUCCIÓN

Durante la Revolución Industrial y las revoluciones liberales del siglo XIX, se creó la necesidad de efectuar una crítica social a fin de evaluar los cambios sociales y políticos que se sucedían, así como su impacto en la sociedad y los motivos que los habían producido. La preocupación por el cambio social, combinada con el desarrollo que las ciencias naturales estaban logrando gracias al desarrollo del método científico, impulsó la fusión de ambas, dando lugar a las ciencias sociales. Así surgiría la sociología, y más adelante la **ciencia política**, asociada al estudio de la jurisprudencia y de la filosofía política.

Así pues, la ciencia política es una disciplina relativamente reciente, cuyo nacimiento (al menos en lo que concierne a la ciencia política moderna) algunos sitúan en el siglo XVI con Nicolás Maquiavelo. Sin embargo, ya en la Antigüedad existen formas de organización política: la polis (donde nació la palabra 'política', y que significa ciudad) en la democracia griega, la Res Publica (cosa pública) que instauró la igualdad en cuanto a los derechos políticos en la Antigua Roma, a excepción de los esclavos. En el Pensamiento chino de Marcel Granet, el arte político databa de las «escuelas confucianas». La administración pública china es la más antigua, comenzando el «mandarinato» en esta época.

El término ciencia política fue acuñado en 1880 por Herbert Baxter Adams, profesor de historia de la Universidad Johns Hopkins. Aunque su verdadero desarrollo como disciplina científica es posterior a la Segunda Guerra Mundial, antes de dicho periodo se asociaba al estudio de la jurisprudencia y la filosofía política. Otros autores afirman que el término Ciencia Política es propuesto por Paul Janet, quien lo utiliza por primera vez en su obra Historia de la Ciencia Política y sus relaciones con la Moral escrita a mediados del siglo XIX.

Nos encontramos con que la Ciencia Política se rige por objetos de estudios como el poder, estado y concepciones intermedias y que cada autor tiene una posición nueva, por lo cual su objeto no es algo enteramente definido, por tanto, su concepto también es variable, pero todos coinciden en que estudia fundamentalmente el ejercicio, distribución y organización del poder en una sociedad.

Por ende, la acción del politólogo en la sociedad es fundamental ya que encamina a nuestra sociedad en el proceso de toma de decisiones referente a su desarrollo integral, acentuando el espíritu humanista, progresista y democrático en nuestras acciones.

Política no es lo mismo que ciencia política. La ciencia política es la disciplina científica que se ocupa de estudiar, entender y analizar los fenómenos políticos.

3.1.2 CONCEPTOS BÁSICOS

3.1.2.1 CONCEPTO DE CIENCIA

Conjunto de conocimientos obtenidos mediante la observación y el razonamiento, sistemáticamente estructurados y de los que se deducen principios y leyes generales.

3.1.2.2 CONCEPTO DE CIENCIA SOCIAL

Social science [ciencia social] es el estudio científico de la sociedad. Sociología, antropología, Ciencia política, y economía son ramas de la ciencia social. Las ciencias sociales son las diferentes ramas de la ciencia social. Es decir, es el conjunto de disciplinas académicas que estudian el origen y el desarrollo de la sociedad, de las instituciones y de las relaciones e ideas que configuran la vida social. Las ciencias sociales están formadas por la antropología, la arqueología, la sociología, las ciencias políticas, la economía, la geografía, la historia e historiografía, el derecho, la psicología, la criminología y la psicología social.

3.1.2.3 CONCEPTO DE CIENCIA POLÍTICA

La ciencia política (conocida también como politología) es una ciencia social que desarrolla su campo de estudio tanto en la teoría como en la práctica de políticas y la descripción y análisis de sistemas y comportamientos políticos. Significa no abandonarse a la creencia del vulgo y no lanzar juicios de valor sobre la base de datos no atinados. En una palabra, remitirse a la prueba de los hechos; es decir, estudiar la repetición de fenómenos en el terreno de la política, a semejanza de lo que ocurre en las ciencias numéricas. Por tanto, el estudio de la política es lo observable. En general no está referido a lo que debería ser la política como [tipo ideal](#) o conducta deseada; esa área dentro de la teoría política es característica de la [filosofía política](#). Tampoco es el estudio de los elementos formales de la política como lo son las [leyes](#), su formación y las intenciones de éstas, tarea de la [jurisprudencia](#). La ciencia política tiene en cuenta el comportamiento político efectivo y observable de las personas y las sociedades, así como de sus estructuras y procesos. Sus niveles de teorización son el descriptivo, el explicativo y el interpretativo.

Describe, por ejemplo, los procesos electorales, la respuesta de las masas respecto a una decisión política emanada de la autoridad, la constitución y dinámica de los partidos políticos y de los grupos de presión, los efectos del cambio político y sus consecuencias, la organización de alguna forma de gobierno, las funciones que desarrollan las autoridades al interior del aparato estatal, el proceso de la toma de decisiones políticas que afectan a la sociedad global, las relaciones de mando-obediencia, la acción de los grupos de influencia, la evolución del pensamiento político, el proceso del cambio político-social, etc.

3.1.2.4 CONCEPTO DE POLÍTICA

La política es aquella práctica que se ocupa de gestionar, de resolver los conflictos colectivos y de crear coherencia social, y su resultado son decisiones obligatorias para todos. El origen de los conflictos se sitúa en la existencia de diferencias sociales, que se convierten a menudo en desigualdades, puesto que no todos los miembros de la comunidad tienen acceso a los mismos recursos intelectuales, políticos, informaciones; esto provoca una tensión y unas fracciones sociales que generan sentimientos de incertidumbre, de inferioridad o de peligro en quienes disponen de menos recursos.

Las definiciones clásicas apuntan a definir política como el "ejercicio del poder" en relación a un conflicto de intereses. Son famosas las definiciones fatalistas de Carl Schmitt de la política como juego o dialéctica amigo-enemigo que tiene en la guerra su máxima expresión; o de Maurice Duverger como lucha o combate de individuos y grupos para conquistar el poder que los vencedores usarían en su provecho.

3.1.2.5 CONCEPTO DE ESTADO

Un Estado nación se caracteriza por tener un territorio claramente delimitado, una población constante, si bien no fija, y un gobierno. Otros atributos importantes desde siempre son un ejército permanente y un cuerpo de representación diplomática, esto es, una política exterior.

El Estado Nación se crea, históricamente, mediante el tratado de Westfalia, al final de la guerra de los 30 años (1648). Mediante este tratado se acaba con el antiguo orden feudal y se da paso a organizaciones territoriales y poblacionales definidas en torno a un gobierno que reconoce sus límites espaciales, y por lo tanto, de poder.

El Estado es una institución compuesta por dos elementos básicos. El primero es un elemento abstracto, sociológico y jurídico: la reunión de individuos jurídicamente organizados que pertenecen a una nación. El segundo elemento es concreto y técnico, está compuesto por las autoridades y funcionarios públicos de esta institución y que son los componentes y generadores del Estado burocrático administrativo.

La Ciencia Política concibe al Estado como instrumento al servicio de los intereses políticos en juego y de las fuerzas políticas. Intenta no sólo desjuridizar los fenómenos del poder, sino superar los fundamentos teóricos y metodológicos que justifican los mecanismos de coacción y dominación de los diversos tipos de Estado, porque éste es una de las tantas expresiones de la vida política.

3.1.2.6 CONCEPTO DE GOBIERNO

Concepto de uso frecuente y poco preciso que designa, en la terminología política, tanto los mecanismos a través de los que se lleva a cabo la dirección pública de la colectividad social, como el aparato que hace aquélla posible. El gobierno, por tanto, adquiere significados concretos diversos que pueden aludir a la forma de organización global en un Estado (o régimen político); a la acción misma de elaboración de las políticas públicas (o gobernación); o a la organización institucional donde reside la autoridad formal del Estado.

En esta última acepción estática y concreta, el término no sólo se aplica para nombrar al conjunto de los poderes públicos tradicionales legislativo, judicial y ejecutivo sino que también sirve como sinónimo del último. De hecho, y especialmente fuera del mundo anglosajón, con gobierno se designa específicamente a la cima política que, junto a la subordinada administración, conforma el poder ejecutivo.

Circunscribiendo así la noción a la de más restringido alcance, el gobierno es una institución política de existencia universal, a diferencia de los parlamentos o los tribunales, por lo que se identifica asiduamente con el poder estatal en sentido estricto. En las democracias actuales, su protagonismo en la orientación de las políticas puede depender de la forma de nombramiento, que varía entre los presidencialismos, donde un poderoso jefe de gobierno directa y popularmente elegido se rodea de colaboradores, y los sistemas parlamentarios.

Un gobierno es o son todas las instituciones u organismos administrativos y políticos que funcionan en un estado.

La característica de un gobierno es velar por la paz, la justicia y la seguridad nacional basada en la libertad individual que confiere el uso racional de los derechos de cada cual y el cumplimiento de los deberes de todos.

Gobernar quiere decir mandar, dirigir, por eso quienes gobiernan mandan y dirigen tomando un conjunto de decisiones que, por su naturaleza, son de carácter público; es decir, recaen sobre las personas que componen una nación y, en algunos casos, sobre la llamada sociedad internacional.

La Ciencia Política se preocupa del gobierno, no por razones históricas, sino científicas. Esta preocupación científica por conocer qué es el gobierno y cómo funciona obedece al profundo interés que tienen los científicos políticos por estudiar quiénes toman decisiones, cómo se toman estas

decisiones y, a quiénes afectan. Para ello los politólogos han elaborado una teoría descriptiva y explicativa del gobierno, que se llama Teoría del Gobierno.

3.1.2.7 CONCEPTO DE PODER

Se podría definir el "poder" como la mayor o menor capacidad unilateral (real o percibida) o potencial de producir cambios significativos, habitualmente sobre las vidas de otras personas, a través de las acciones realizadas por uno mismo o por otros.

El poder es la capacidad que tiene una persona o un grupo de personas de imponer y tomar decisiones dentro de un sistema social, subsistema y parasistema, sobre otras personas o grupos de personas, con el consentimiento de éstas o en contra de su voluntad dentro de una relación dinámica y antagónica.

De esta definición podemos deducir que el poder siempre importa un comportamiento arbitrario dentro de una relación de mando-obediencia, una capacidad de imponer criterios y valores a costa de la opinión favorable y adversa de los demás, encuadrada en una actividad humana interrelacionada, dinámica y por ende conflictiva en una sistema político.

Cuando la capacidad de decisión está respaldada por la fuerza pública y amparada por el Derecho Positivo, el poder se convierte en autoridad y es legítimo.

3.2 HISTORIA DEL PENSAMIENTO POLITICO

3.2.1 PRECURSORES DE LA CIENCIA POLÍTICA

Los precursores de la Ciencia Política se ocupaban de la forma de alcanzar y mantener los objetivos ideales de cada gobierno desde la edad antigua hasta el siglo XX estos son los precursores de esta ciencia:

1. Platón
2. Aristóteles
3. Marco Tulio Cicerón
4. San Agustín de Hipona
5. Santo Tomas de Aquino
6. Nicolás Maquiavelo
7. Thomas Hobbes
8. John Locke
9. Jean Jacques Rousseau
10. Charles Louis de Montesquieu
11. Immanuel Kant
12. Georg Wilhelm Friedrich Hegel
13. Johann Gottlieb Fichte
14. Alexis de Tocqueville
15. Karl Marx
16. Friedrich Engels
17. Friedrich Nietzsche

3.2.2 PENSAMIENTO CLÁSICO (LA PREHISTORIA DE LA CIENCIA POLÍTICA).

En esta etapa se comienza a separar los problemas de valores y el análisis objetivo de la realidad y al mismo tiempo se descarta, en parte, el método deductivo para inclinarse por la observación.

Los intentos son fragmentarios, pero dan lugar a determinadas obras esenciales que la Ciencia Política actual no puede ignorar; estos intentos los realizan Aristóteles, Platón, Maquiavelo, Bodino y Montesquieu; considerado los grandes de la prehistoria en Ciencia Política.

3.2.2.1 PLATÓN

Platón escribió profusamente acerca de sus puntos de vista filosóficos, dejando un considerable número de manuscritos como legado.

En las escrituras de Platón se pueden ver conceptos acerca de la mejor forma de gobierno, incluyendo la aristocracia, democracia y monarquía. Un tema central de su obra es el conflicto entre la naturaleza y las creencias de la época concernientes al rol de la herencia y del medio ambiente en el desarrollo de la personalidad y la inteligencia del hombre mucho antes que el debate sobre la naturaleza y la crianza del Hombre comenzara en la época de Thomas Hobbes y John Locke.

Otro tema que trató Platón profusamente fue la dicotomía entre el saber y la opinión, que anticipaba los debates más modernos entre empirismo y racionalismo, y que posteriormente trataron los post-modernistas y su oponentes al argüir sobre la distinción entre objetivo y subjetivo.

Se le considera uno de los primeros filósofos políticos es un moralista que emprende la búsqueda del “buen gobierno” y formula la teoría de un estado ideal mas bien que una descripción de los estados reales, esta dominado por el concepto de valor y no es objetivo, en este sentido no es científico.

Las obras políticas de Platón (La Republica, El Político, Las Leyes) se fundan en la deducción; además éste se preocupa poco por estudiar los hechos e intenta definir la imagen de estado ideal, del buen gobierno, por el movimiento de su propio espíritu por reflexión interior.

3.2.2.2 ARISTÓTELES

Aristóteles expuso en la *Política* la teoría clásica de las formas de gobierno, misma que sin grandes cambios fue retomada por diversos autores en los siglos siguientes, además estableció categorías fundamentales, en las que continuamos apoyándonos para entender la realidad política.

Para la célebre teoría de las seis formas de gobierno Aristóteles tomó en cuenta dos factores primordiales, quién gobierna y cómo gobierna. En base al criterio de quién gobierna, distinguió según si en la constitución el gobierno reside en una persona, pocas personas y muchas personas, dando a la primera el nombre de monarquía, a la segunda el de aristocracia y nombrando a la tercera democracia. Atendiendo al criterio de cómo gobierna, habló de constituciones puras o impuras y como consecuencia a las tres formas anteriores, consideradas como puras (buenas), se podía contraponer otras tres formas impuras (malas), de modo que aplicado a estas formas malas el criterio de quién gobierna, Aristóteles las clasificó como tiranía (gobierno de uno), oligarquía (gobierno de pocos) y oclocracia (desgobierno de muchos). También dio a estas formas de gobierno una jerarquía respecto a las demás tomando en cuenta para ello si estos gobiernos velaban por el interés común o el individual, quedando las formas de gobierno en orden de la mejor a la peor de la siguiente manera: 1. Monarquía, 2. Aristocracia, 3. Democracia, 4. Oclocracia, 5. Oligarquía; y 6. Tiranía.

Además de la gran importancia de esta tipología, debe prestarse, en la obra aristotélica, especial atención a sus observaciones y determinaciones (habiendo sido éstas las que ganaron el éxito histórico), ya que cada una de las seis formas de gobierno es analizada en un contexto histórico distinto, dividiendo así cada una de las seis formas en subespecies distintas una de otra pero que conservaban su esencia.

Al igual que Platón busca el buen gobierno y el estado ideal, haciéndolo mediante la observación de los hechos, utilizando el método experimental.

En su obra *Política* anticipó el gran esfuerzo que implica clasificar las formas de estado, aquí él muestra el estudio previo de la mayor parte de regímenes políticos de su tiempo.

Además efectuó un estudio de 158 constituciones de ciudades griegas, de las que solo ha llegado a nosotros la constitución de Atenas.

3.2.3.1 MAQUIAVELO

Aunque Maquiavelo nunca lo dijo, se le atribuye la frase "EL FIN JUSTIFICA LOS MEDIOS", ya que resume muchas de sus ideas.

Se considera a Maquiavelo como uno de los teóricos políticos más notables del Renacimiento, pues con su aporte se abre camino a la modernidad en su concepción política y a la reestructuración social.

Tradicionalmente, se ha encontrado una aporía en el pensamiento maquiaveliano como consecuencia de la difícil conciliación de sus dos obras principales, los *Discursos sobre la primera década de Tito Livio* y *El príncipe*.

En los *Discursos*, Maquiavelo se declara partidario de la república, partiendo del supuesto de que toda comunidad tiene dos espíritus contrapuestos: el del pueblo y el de los grandes (que quieren gobernar al pueblo), que están en constante conflicto. Para Maquiavelo el mejor régimen es una República bien organizada (toma como ejemplo la República Romana), aquella que logre dar participación a los dos partidos de la comunidad para de esta manera contener el conflicto político dentro de la esfera pública.

Maquiavelo señala, y de aquí la calificación de bien organizada, que es primordial que en dicha república se disponga de las instituciones necesarias para canalizar el conflicto dentro de las mismas sin las cuales la república se desarmaría. Ninguna de las otras formas de gobierno como la aristocracia, la tiranía, la democracia o la monarquía logran el equilibrio de los partidos dentro del régimen por lo que son inestables.

Los intérpretes proclives a las tesis republicanas han pretendido, desde Rousseau, conciliar la contradicción entre los *Discursos* y *El príncipe* considerando que este último supone un ejercicio de ironía que sencillamente desnudaba a la luz pública lo que eran las verdaderas prácticas del poder.

Sin embargo, la oposición a la república que podría inferirse en [*El príncipe*](#), debe tenerse en cuenta que cuando Maquiavelo lo escribe está escribiendo para mostrar a Lorenzo de Medici como debe desempeñarse si es que quiere unificar Italia. Maquiavelo aclara también que puede existir un hombre cuya virtud política (saber aprovechar los momentos de fortuna y escapar de los desfavorables) supere a la república en conjunto pero dicha virtud política morirá con el mortal que la posea, cosa que no ocurriría en una república bien organizada.

Además de esto, debe recordarse que el Príncipe presenta analogías con la figura romana y republicana del dictador, investido de poderes absolutos durante un breve periodo de tiempo y teniendo que rendir cuentas posteriormente ante la república. En este sentido, la contradicción entre los dos textos principales de Maquiavelo no es tal. Si es así, entonces el principado y la república deberían ser entendidos como formas de gobierno subordinadas a la auténtica preocupación política de Maquiavelo: la formación de un Estado moderno en la Italia de su tiempo.

Maquiavelo entiende que todo Príncipe debe tener virtud y fortuna para subir al poder, virtud al tomar buenas decisiones y fortuna al tratar de conquistar un territorio este y encontrarse con una situación (que no fue provocada por él mismo) que lo ayuda o beneficie conquistar. Aquel príncipe que obtenga el poder mediante el crimen y el maltrato, siendo este vil y déspota; debe entender que una vez subido al poder tiene que cambiar esa actitud hacia con el pueblo. Dándole liberio al pueblo, para ganarse el favor del mismo, ya que al fin y al cabo estos serán los que decidan su futuro.

Maquiavelo fue además un auténtico precursor del trabajo de los analistas políticos y columnistas de nuestros días: *"todos estos príncipes nuestros tienen un propósito, y puesto que nos es imposible conocer*

sus secretos, nos vemos obligados en parte a inferirlo de las palabras y los actos que cumplen, y en parte a imaginarlo” (carta a Francesco Vettori, julio de 1513)

En todo caso, distintos textos del pensador arrojan luces y sombras sobre la coherencia interna de su obra. Así, el florentino llega a afirmar que *"desde hace un tiempo a esta parte, yo no digo nunca lo que creo, ni creo nunca lo que digo, y si se me escapa alguna verdad de vez en cuando, la escondo entre tantas mentiras, que es difícil reconocerla"* (carta a Francesco Guicciardini, mayo de 1521)

Aristóteles creo el primer elemento de la Ciencia Política el cual es el método de la observación y Maquiavelo creo el segundo “el método objetivo”, desligado de preocupaciones morales.

Estudió, multiplicó las observaciones históricas y puede ser considerado como el creador del método comparativo histórico, cuya importancia en ciencia es muy grande.

La objetividad de Maquiavelo, su moralismo, su voluntad de excluir las consideraciones de valor para atenerse a los hechos, constituye su aportación esencial al desarrollo de la Ciencia Política; también le ha valido su mala reputación “maquiavelismo” sinónimo de trapacería e inmoralidad; la propaganda desarrollada contra Maquiavelo a lo largo de los siglos es sistemática; no se le ha perdonado que empezara a desmitificar el estado, a enseñar la brutal verdad disimulada tras los mitos del bien común.

3.2.3.2 BODINO

Jean Bodin escribe y piensa en el contexto de las guerras de religión entre calvinistas (hugonotes) y católicos de la Francia del XVI. Estima que para que haya prosperidad es necesario que haya un poder fuerte que aúne los intereses contrapuestos que hay en la sociedad. Estima que el origen de la autoridad está en el pacto que se da entre las diversas familias que componen las élites de una sociedad, quienes se ponen de acuerdo en una persona o institución para que ejerza la autoridad y gobierne. Por ello, el poder político es resultado de un pacto, pero una vez concretado ese pacto, la persona que ostente la autoridad deberá tener todo el poder y ha de ser obedecida por todos. Bodin es partidario de una autoridad fuerte que se haga obedecer y sea de facto obedecida. Solo una autoridad fuerte es capaz de asegurar el orden, la seguridad y la prosperidad económica.

Ahora bien, el soberano debe respetar las leyes divinas, a la Iglesia y el bien de la sociedad. Si no lo hace, es legítimo desobedecerle, si bien se opone al tiranicidio. Solo aceptar el tiranicidio cuando el gobernante es un usurpador.

Dios es el fundamento de la razón humana y de la naturaleza humana. Y luego los Hombres se ponen de acuerdo para buscar una autoridad. Por tanto Dios no es fundamento del Estado de modo directo, aunque sí de modo indirecto. Por ello el Estado no ha de estar determinado por la Iglesia, pero sí ha de respetarla.

Existen diversas formas posibles de gobierno, teniendo en cuenta donde se concentra la soberanía:

- a) En la democracia el pueblo como cuerpo posee el poder soberano.
- b) En la aristocracia la soberanía es poseída por la menor parte del cuerpo.
- c) En la monarquía la soberanía se concentra en una persona.

Hay una monarquía tiránica, en la que el rey gobierna sin tener en cuenta las leyes naturales, y la monarquía no tiránica en la que los reyes obedecen las leyes de la naturaleza y los súbditos las leyes del rey. Ese tipo de monarquía es el ideal para Bodin. El Rey debe tener todo el poder en sus manos (absolutismo) y todo debe de estar bajo el soberano, quien no se equivoca. Todos deben obedecerle (absolutismo) Además el Rey es el Estado.

A Bodino se le sitúa en la línea de Aristóteles; cuando escribe su propio libro piensa en Política. Esta imbuido de consideraciones morales y rompe con el Maquiavelismo; a este respecto la ciencia política retrocede.

Jurista de profesión mezcla razonamientos jurídicos o jurídico metafísicos o de observaciones sociológicas; no es el creador de la teoría la soberanía, pero desarrolló con mucha fuerza y le dio en ciertos aspectos su forma esencial.

Representa cierto adelanto desde el punto de vista de la Ciencia Política contemplando y precisando el esquema general del poder descrito por Aristóteles en su cosmogonía política.

El mérito esencial de Bodino es el desarrollo del método de la observación. Su libro rompe con las obras de la época, dominados por el método deductivo; extiende ampliamente los procedimientos de observación empleados por Maquiavelo, el cual se limitaba a tomar el objeto de sus análisis de la historia de la antigüedad y de la historia de Italia.

3.2.3.3 MONTESQUIEU

Montesquieu desarrolló las ideas de John Locke acerca de la división de poder. En su obra "El espíritu de las leyes" manifiesta admiración por las instituciones políticas inglesas y afirmó que la ley es lo más importante del Estado.

Las "Cartas Persas" se publican en 1721, con 32 años, y su éxito es fulminante en la sociedad francesa de la época de la regencia. Ingresa en la Academia Francesa en 1727 y se traslada a Inglaterra en 1729 siendo elegido miembro de la Royal Society. Sus tres años en Inglaterra resultan cruciales para su desarrollo intelectual.

En 1739 publica un importante ensayo sobre los romanos. El espíritu de las leyes se publica en Ginebra en 1748. En 1750, para responder a las críticas de los jansenistas y los jesuitas, publica la Defensa del Espíritu de las Leyes aunque la Iglesia lo incluye en el índice de libros prohibidos.

Dos son fundamentalmente los puntos en que los diferentes autores insisten al señalar la aportación original de Montesquieu al estudio científico de las sociedades humanas:

Montesquieu acomete la tarea científica de describir la realidad social según un método analítico y "positivo" que no se detiene en la pura descripción empirista de hechos, sino que intenta organizar la multiplicidad de datos de la realidad social en un reducido número de tipos.

Dar una "respuesta sociológica" a la aparente diversidad de los hechos sociales, bajo el supuesto de que existe un orden o causalidad de estos hechos susceptible de una interpretación racional.

Es considerado uno de los precursores del liberalismo y fue quien elaboró la teoría de la separación de poderes.

Unos lo reprochan por situarse en la posteridad de Maquiavelo, el describir lo que es y no lo que debe ser; al contrario algunos dicen que Montesquieu era esencialmente un moralista y que "El Espíritu de las Leyes" es una obra de orientación moral.

Es posible que haya intentado distinguir por primera vez en si mismo entre el ciudadano que se compromete moral y políticamente y el observador científico, que se esfuerza por conseguir la objetividad total. En "El Espíritu de las Leyes" se pueden separar las actitudes personales y las descripciones que pretenden ser imparciales.

Montesquieu usa ampliamente el método de observación sobre una base geográfica. A las comparaciones en el tiempo añade las comparaciones en el espacio.

Posiblemente se halle la aportación esencial de Montesquieu en su voluntad de sistematizar las observaciones, es decir, de obtener una visión coherente y coordinada de lo real, basado en la inducción y no en el razonamiento deductivo.

Su definición de las leyes “relaciones necesarias que surgen de la naturaleza de las cosas” es una definición sociológica. Trata de descubrir las leyes que rigen los fenómenos políticos. Renueva, modifica y completa la cosmogonía de Aristóteles con su teoría de la distinción de poderes (tomada en parte de Locke).

3.2.4 DESARROLLO DEL PENSAMIENTO (SIGLO XIX): LOS FUNDADORES

El nombre de Ciencia Política empieza a entrar en el lenguaje común en la segunda mitad del siglo XIX.

Entre la masa de autores que contribuyen a hacer salir la Ciencia Política de su prehistoria, para constituirla realmente en disciplina autónoma, se destacan: Tocqueville, Comte y Karl Marx.

3.2.4.1 TOCQUEVILLE

Para Tocqueville, el cambio social es el resultado de la aspiración a la igualdad de los hombres.

Para él, si la humanidad debe elegir entre la libertad y la igualdad, siempre decidirá en favor de la segunda, incluso a costa de alguna coacción, siempre y cuando el poder público proporcione el mínimo nivel necesario de vida y seguridad.

La cuestión sigue siendo de actualidad, es la adecuación entre esta doble reivindicación de libertad e igualdad: "las naciones hoy en día no saben hacer que en su seno las condiciones no sean iguales, pero depende de ellos que la igualdad lleve a la servidumbre o a la libertad, a las luces o a la barbarie, a la prosperidad o a la miseria."

Para Tocqueville, la sociedad democrática caracterizada por la igualdad de condiciones es el resultado de los cambios sociales.

En cuanto al método éste inicia la observación directa de hechos.

En su obra “Democracia en América” que escribió tras un viaje a los Estados Unidos, Tocqueville efectuó una investigación sobre la técnica de los interview.

Inicia la observación sistemática, intento construir a través de los hechos una imagen coherente del sistema americano; reemplazo la observación sistemática por la empírica.

3.2.4.2 COMTE

Importante por haber redactado “Sistema de Política Positiva” y haber aportado los elementos a la Ciencia Política.

Sentó las bases objetivas del método científico. Es el primero en demostrar la necesidad de la objetividad en el análisis de los fenómenos sociales.

La Filosofía Positiva como tipo de conocimiento propio del último de los tres estados de la de la sociedad según la ley de los tres estados, se define por oposición a la *filosofía negativa y crítica* de Rousseau y Voltaire (postura a la que Comte atribuye los males de la anarquía y la inseguridad social que caracterizan al período post-revolucionario).

El término *positivo* hace referencia a lo real, es decir, lo fenoménico dado al sujeto. Lo real se opone a todo tipo de esencialismo, desechando la búsqueda de propiedades ocultas, características de los dos primeros estados.

Lo *positivo* tiene como características el ser útil, cierto, preciso, constructivo y relativo (no relativista) en el sentido de no aceptar ningún determinismo absoluto a priori.

Se podría afirmar también que la filosofía positivista lo que hace es basar su conocimiento en lo positivo, o sea en *lo real*, dejando a un lado las *teorías abstractas* como la del fenomenalismo kantiano, al considerarlas como metafísicas.

Comte plantea tres estados del conocimiento humano: un estado teológico, un estado metafísico (concreto / abstracto) y un estado positivo, el más deseado y al que en teoría deberían tender los dos anteriores, ya que basa el logro del conocimiento en la razón aplicada.

En fin, lo que busca la Filosofía Positiva de Augusto Comte es una reorganización social, política y económica en el contexto de la Revolución Industrial.

Asimismo, y como suele suceder con los Sistemas Filosóficos de cierta influencia, las ideas de Comte pasan a ser objeto de nuevos enfoques, dando pie a nuevas concepciones epistemológicas, representadas por autores tan diversos como interesantes Klimovsky, Mary, Karl Popper, Bachelard, etc., que lo mismo critican, describen y dictan normas de cómo debe ser aplicada la Filosofía Positiva.

3.2.4.3 KARL MARX

El paso del socialismo utópico al científico señala una etapa decisiva en la historia de las ideas políticas. Marx recoge las ideas de Ciencia Política de sus antecedentes.

La aportación decisiva de Marx a la Ciencia Política es la de haber aportado una nueva explicación general de los fenómenos del poder.

La obra de Marx ha sido leída de distintas formas. En ella se incluyen obras de teoría y crítica económica, polémicas filosóficas, manifiestos de organizaciones políticas, cuadernos de trabajo y artículos periodísticos sobre la actualidad del siglo XIX. Muchas de sus obras las escribió junto con Engels. Los principales temas sobre los que trabajó Marx fueron la crítica filosófica, la crítica política y la crítica de la economía política.

Algunos autores pretendieron integrar la obra de Marx y Engels en un sistema filosófico, el marxismo, articulado en torno a un método filosófico llamado materialismo dialéctico. Los principios del análisis marxista de la realidad también han sido sistematizados en el llamado materialismo histórico y la economía marxista. Del materialismo histórico, que sitúa la lucha de clases en el centro del análisis, se han servido numerosos científicos sociales del siglo XX: historiadores, sociólogos, antropólogos, teóricos del arte, etc. También ha sido muy influyente su teoría de la alienación.

Otros autores, entre los que destaca Louis Althusser, argumentan que los escritos de Marx no forman un todo coherente, sino que el propio autor, al desarrollar sus reflexiones críticas sobre la economía política durante la década de 1850, se desembarazó de su propia conciencia filosófica anterior y comenzó a trabajar científicamente. Desde esta perspectiva no existiría una ciencia marxista, sino un científico, Karl Marx, que fue un pionero en la comprensión de los mecanismos fundamentales que rigen

el funcionamiento de la sociedad moderna, en especial con su reelaboración de la teoría del valor, y cuya obra cumbre fue *El Capital*.

Las obras de Marx han inspirado a numerosas organizaciones políticas comprometidas en superar el capitalismo. Por una parte, habría que señalar la interpretación que han realizado los leninistas, partidarios de que una vanguardia del proletariado, organizada en un partido revolucionario, preparado, si es necesario, para trabajar en la clandestinidad, empuje a la clase obrera a hacerse con el poder mediante la fuerza insurreccional de masas, para así derrocar a sus antiguas clases opresoras y dominantes, la burguesía y la aristocracia, expropiándolas de su control sobre el aparato de Estado y los medios de producción, y procediendo a la construcción de un Estado obrero que, además de instituir a aquélla como clase dominante, le permita avanzar hacia el socialismo —sociedad altamente igualitaria y solidaria, sobre la base de la democracia obrera y la propiedad social sobre los medios de producción, y un fuerte desarrollo productivo y cultural, con una economía planificada capaz de suplir holgadamente las principales necesidades mayoritarias— y la desaparición de la división de la sociedad en clases, hasta llegar al comunismo —sociedad sin clases sociales y sin Estado, basada en un altísimo nivel de civilización.

Por otra, la que realiza la socialdemocracia, en sus orígenes contraria a la táctica revolucionaria y partidaria de avanzar hacia el socialismo a través de progresivas reformas parlamentarias (hay que decir que la mayoría de partidos socialdemócratas han ido poco a poco reformando sus planteamientos, hasta aceptar la economía de mercado). Otros teóricos, como los del comunismo consejista son partidarios de la toma del poder por parte de la clase obrera autoorganizada y no por parte de un partido.

3.2.5 DESARROLLO DE LA CIENCIA POLÍTICA EN EL SIGLO XX

- La Ciencia Política empezó a ser reconocida oficialmente como disciplina autónoma a fines del siglo XIX, pero este reconocimiento no se efectuó en todos los países.
- En los Estados Unidos fue donde la Ciencia Política obtuvo primero el derecho de ciudadanía, lo que explica el adelanto de este país desde el punto de vista de las técnicas de investigación.
- El desarrollo de la segunda guerra mundial le abre una nueva etapa, ya que la Ciencia Política acelera y adquiere un carácter internacional.
- Al mismo tiempo las técnicas de investigación desarrolladas en Estados Unidos son discutidas pudiéndose hablar de una crisis de la Ciencia Política; presentando todos los aspectos de una crisis de crecimiento.

3.2.5.1 LA CIENCIA POLÍTICA A FINES DEL SIGLO XIX HASTA LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

- Periodo caracterizado por el desarrollo desigual de la Ciencia Política.
- A fines del siglo XIX se intentó introducir la Ciencia Política en las estructuras universitarias en diversos países; de ahí el desarrollo alcanzado por la Ciencia Política en este país entre las dos guerras mundiales.

3.2.6 LOS MOTIVOS QUE INCITAN AL RECONOCIMIENTO OFICIAL DE LA CIENCIA POLÍTICA:

A finales del siglo XIX están en apogeo las Ciencias Políticas. Se aprecia cierto movimiento a favor del reconocimiento oficial de la disciplina, de su entrada en las instituciones oficiales. Los motivos esenciales que explican el desarrollo de esta tendencia son:

- El desarrollo del concepto de Ciencia Política; primero se hizo Ciencia Política sin saberlo, pero progresivamente la noción se fue precisando hasta que, a fines del siglo XIX se hizo clara.
- Los progresos de la libertad política, en los sistemas monárquicos y autoritarios, en un régimen de intolerancia la Ciencia Política es inconcebible; es cierto que los sistemas democráticos también tienen tabú, pero la libertad y la tolerancia forman parte de él.
- El concepto de eficacia política y administrativa. La idea de formar administradores más capaces gracias a la Ciencia Política se pone de manifiesto en los proyectos de fundación de facultades o escuelas de Ciencia Política y Administración en Francia entre 1819 y 1848; en la creación en París de la escuela de Administración, estableciendo secciones de Ciencia Política en las universidades americanas y la fundación de la escuela libre de Ciencia Política en París.

3.2.6.1 LAS DIFICULTADES PARA EL RECONOCIMIENTO OFICIAL DE CIENCIA POLÍTICA

Se debe principalmente a las resistencias que oponen las instituciones universitarias tradicionales. La posición de tales instituciones mejor organizadas en los países europeos que en los Estados Unidos, no pudo ser vencida en los primeros en tanto que lo fue en los segundos.

La resistencia fue principalmente fuerte en Francia debida a la centralización de la universidad que no permite reformas.

Entre 1815 y 1848 fueron fracasando varios proyectos como son los siguientes:

- Los de Cuvier (1819) y de Macarel (1832); para la creación en París de una facultad de Ciencias Administrativas y Políticas.
- El proyecto Salvandy (1846) para la ampliación de los programas de las facultades de Derecho y la fundación de una escuela de Ciencia Política y Administración.

Fue necesario una revolución para crear una escuela de Administración que fue suprimido el 2 de diciembre; el logro que obtuvo fue la creación por Emile Boutmy (1872) de la escuela libre de Ciencia Política; esta escuela demostró que la guerra de 1870 se perdió a causa de la incapacidad técnica de cuadros políticos y administrativos; pretendió dar a un nuevo personal político republicano la formación necesaria para realizar su tarea.

Sólo en los Estados Unidos logro efectuarse la entrada final en las universidades entre 1890 y 1914.

Las consideraciones pragmáticas provocaron la creación de secciones de Ciencia Política en las universidades americanas; la enseñanza tenía por fin formar jóvenes que limpiaran y reconstruyeran los partidos.

3.2.6.2 DESARROLLO DE LA CIENCIA POLÍTICA EN LOS ESTADOS UNIDOS ENTRE LAS DOS GUERRAS

En la primera mitad del siglo XX alcanza América un desarrollo mucho mayor que en otros países.

El progreso de la investigación caracteriza este desarrollo en América; crearon nuevas técnicas de investigación se multiplican los estudios sobre fuerzas políticas, opinión pública, elecciones, etc.

A pesar de los defectos como la escasez de estudios comparativos pues las investigaciones se llevan a cabo casi únicamente en el plano americano; el segundo defecto es la falta de sistematización, los

americanos se preocuparon por reunir hechos tan numerosos como les fue posible, pero no se obtiene de ellos ninguna visión de conjunto

Entre 1914 y 1939 se publicaron en los Estados Unidos muchos trabajos bastante buenos y con gran número de datos útiles, pero ninguno de ellos aporta novedades esenciales para la comprensión de los fenómenos de poder.

3.2.6.3 LA CIENCIA POLÍTICA DESDE 1945

Abre un nuevo periodo en el desarrollo de la Ciencia Política; en el aspecto práctico y en aspecto teórico.

En el aspecto teórico, se duda de los métodos de la nueva disciplina, lo que da lugar a una saludable crisis de crecimiento.

En el aspecto práctico, los grandes países del mundo ven como ejemplo a Estados Unidos y hacen entrar la Ciencia Política en sus instituciones universitarias.

A partir de 1945 la ciencia política se convierte en una ciencia internacional

Francia; dos factores explican el desarrollo en Francia el primero las reformas de 1945 que nacionalizan la antigua escuela libre de Ciencia Política; la segunda, las vicisitudes poéticas desde 1934, existen dudas sobre las ideas y las instituciones.

Gran Bretaña; se desarrolla a través de los polos de atracción, el Nuffield Collage de Oxford y la Londres School of Economics and Political Science.

Alemania Occidental; principalmente en Berlín y Heidelberg.

3.2.6.4 LA CRISIS ACTUAL DE CIENCIA POLÍTICA

Actualmente se halla en pleno desarrollo, sin embargo también se encuentra en un periodo de crisis, se trata de una crisis de crecimiento especialmente en lo referente a métodos. Sus dos aspectos principales son:

- La reacción contra el hiperfluctualismo; actualmente la mayoría de politólogos americanos coloca en primer plano la elaboración de hipótesis de trabajo, la sistematización, la búsqueda de teorías; saturados de hechos aspiran a ideas generales en el momento los politicólogos europeos hartos de ideas generales aspiran a tener contacto con los hechos y a multiplicar las investigaciones concretas. Ambos se esfuerzan por asociar las técnicas de observación a la formulación de hipótesis al establecimiento de cuadros o modelos sistematizados.
- La búsqueda de una cosmogonía; la Ciencia Política se halla en búsqueda de una teoría general que integre todas las conclusiones ya formuladas en una síntesis explicativa del conjunto.

Las antiguas cosmogonías no son suficientes ya que fueron formuladas antes de que la Ciencia Política estuviera constituida como ciencia; esto constituye un nuevo obstáculo a un nuevo progreso de la ciencia.

3.3 LA CIENCIA POLÍTICA Y SU RELACIÓN CON LAS DEMÁS CIENCIAS SOCIALES

3.3.1 UBICACIÓN COMO CIENCIA AUTÓNOMA DENTRO DE LAS CIENCIAS SOCIALES

Maurice Duverger afirma que la clasificación de las ciencias sociales ha sido establecida por razones prácticas. Afirma que muchos científicos pierden demasiado tiempo intentando fijar los límites de su disciplina respecto a las disciplinas vecinas. No es preciso que existan dos categorías de Political Scientists. La de los que hacen la ciencia política y la de los que intentan definirla.

Duverger se equivoca al no delimitar las ciencias sociales ya que estas se diferencian por su objeto de estudio, pero no por la metodología que, sin ser esta única y universal, es la misma para todas las disciplinas sociales. Así la Ciencia Política tiene como objeto el poder político compartiendo con otras ciencias sociales el método que utiliza.

3.3.2 RELACIÓN DE LA CIENCIA POLÍTICA CON OTRAS CIENCIAS SOCIALES Y DIFERENCIAS

Analizaremos las relaciones y las diferencias que existen entre la Ciencia Política y las disciplinas que le dan origen: La Filosofía Política, el Derecho Constitucional y la Sociología Política.

3.3.3 CIENCIA POLÍTICA Y FILOSOFÍA POLÍTICA

Desde la antigüedad hasta mediados del siglo XX, las expresiones "Ciencia Política" y "Filosofía Política" se tomaban como sinónimos en la medida en que formaron parte de la llamada Teoría Política. Los trabajos de Platón, Aristóteles, Polibio, Séneca, Santo Tomás, Hobbes, Locke, Marx, etc., eran considerados como Teorías Políticas, pues no existía una diferencia entre estas dos disciplinas.

En cuanto a la relación de la ciencia política con la filosofía política durante mucho tiempo hubo una relación de inclusión: la ciencia política estuvo incluida en la filosofía política.

Con el tiempo esta relación de inclusión se convierte en una relación de intersección, es decir, que parte de la ciencia política se encontraba parcialmente dentro de la filosofía política.

Esta relación de intersección en la actualidad se convierte en una relación de exclusión total. La ciencia política ya no está incluida en la filosofía política.

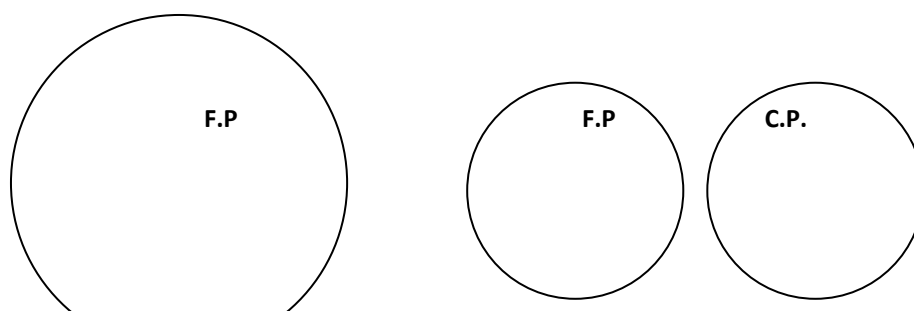
Se produce de esta forma una separación definitiva entre ciencia política delimitando cada disciplina su región de estudio. Esta separación no es total, debido a que siempre encontramos planteamientos filosóficos, sobre todo ideológicos, en la ciencia política.

Podemos decir que el objeto de la filosofía política sería:

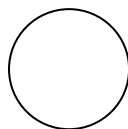
- A) Los hechos de la realidad pero con la clara intención de decir cómo deben ser.
- B) Su meta es normativa, valorativa y axiológica.

Por el contrario, la ciencia política, se limita a estudiar hechos y a formular teorías para explicarlos. Decimos formular teorías porque la simple descripción de los hechos es un punto de vista extremadamente superficial al pretender que la verdad puede encontrarse estudiando hechos.

También podemos decir que los principios valorativos o normativos son estudiados por la ciencia política como hechos, pero no difundidos o promulgados por ésta. Por eso podemos observar que los estudios de política se refieren en muchos casos a cuestiones de hecho y de valor.



C.P



Relación de inclusión

Relación de exclusión

3.3.4 CIENCIA POLÍTICA Y DERECHO CONSTITUCIONAL

En este caso no se da una relación de inclusión total porque el derecho constitucional no abarcó un estudio integral de la relación política, limitándose a analizar la acción política dentro de los marcos establecidos por la norma constitucional, dejando de lado el estudio de la política como fenómeno no jurídico, es decir como fenómeno social.

En una época no lejana, el derecho constitucional y la ciencia política eran lo mismo porque su objeto de estudio era el Estado. Algunos juristas consideran que el objeto central de la ciencia política es el análisis de las relaciones políticas interestatales.

En la actualidad y en contradicción con lo que sostiene la corriente constitucional sobre el objeto de estudio de la ciencia política que pertenezcan a diversas tendencias, conviene que el objeto de estudio de la ciencia política es el poder y no el Estado.

Podemos decir que la ciencia política tiene un ámbito de estudio más amplio que el derecho constitucional.

Si bien este último estudia las normas que rigen en la conducta política de los miembros de una nación determinada y sus instituciones políticas, no puede confundirse con la ciencia política, pues esta última pretende ser una teoría empírica, explicativa, descriptiva y predictiva de los fenómenos políticos y de las relaciones de poder, lo que hace que se constituya como una ciencia autónoma y se despliegue del derecho constitucional.

Otra diferencia importante entre política y derecho, se relaciona con la toma de decisiones.

3.3.5 CIENCIA POLÍTICA Y SOCIOLOGÍA POLÍTICA

En este caso la Ciencia Política en un primer periodo histórico, está incluida dentro de los marcos teóricos de la Sociología. Es la época en donde se analiza el poder social y político encuadrándolo dentro del positivismo comteano y post comteano. Luego entra en un proceso de resquebrajamiento que sin dejar la metodología positivista culmina con Marx Weber y su sociología del poder y Karl Mannheim y su sociología del conocimiento. La otra corriente en este proceso de independencia es el marxista principalmente representado por Gramsci hasta llegar a la escuela alemana de Marburgo de Abendrot, Lenk y Kammler. A partir de este momento la ciencia política adquiere autonomía teórica, de contenido y metodología.

Maurice Duverger sostiene que las expresiones de "Sociología Política" y "Ciencia Política" son sinónimas. Considera que su diferenciación es puramente administrativa y pedagógica. Duverger afirma que la expresión Ciencia política tiende al estudio aislado de los fenómenos políticos, limitando así sus contactos con otras ramas de las ciencias sociales. Por el contrario la denominación sociología política parece marcar una voluntad por situar los fenómenos sociales, por suprimir los límites entre las disciplinas, al señalar la profunda unidad de todas las ciencias sociales.

Según Francisco Miró Quesada Rada el error de Duverger radica precisamente en su contenido porque la sociología política y la ciencia política se diferencian por el objeto y no por la metodología, que, sin ser ésta única sino universal, es la misma para todas las disciplinas sociales.

Otras relaciones serían con la Antropología Política y la Economía Política.

3.3.6 EL POLITÓLOGO Y SU APOORTE A LA SOCIEDAD

Comprendemos que, en lo que respecta a la función del politólogo en su sociedad y su campo de acción, inciden elementos personalísimos como el proyecto de vida, las expectativas laborales, etc.

La profesión del politólogo exige tener un fuerte compromiso intelectual para apreciar, interpretar y explicar los procesos y procedimientos políticos. Ello nos proyecta a convertirnos en personas con la capacidad de encaminar a nuestra sociedad en el proceso de toma de decisiones referente a su desarrollo integral, claro está, acentuando el espíritu humanista, progresista y democrático en nuestras acciones.

Para eso el politólogo requiere de una adecuada formación científica y, sobre todo, ética para enfrentar con valentía los embates del egoísmo, la dominación y el autoritarismo.

Los retos del politólogo son: apreciar, interpretar, explicar, dirigir y, sobre todo, educar en política para que las generaciones venideras no cometan los mismos errores en los que incurrieron nuestras antecesoras y en los que día a día cae la nuestra.

Por lo expuesto, es el tiempo de anunciar y afirmar que el politólogo está formado para jugar un rol importante y trascendental en su sociedad.

4. CIENCIA POLÍTICA II

4.1 LA CIENCIA POLÍTICA: CONCEPTO Y OBJETO

4.1.1 CONCEPTO DE CIENCIA POLÍTICA

La ciencia política es una ciencia social que estudia fundamentalmente el ejercicio, distribución y organización del poder en una sociedad.

Por ser una ciencia social, se interesa por estudiar los hechos políticos, esto abarca los acontecimientos y procesos políticos; así como también se ocupa del estudio de la conducta política que se expresa de forma real y concreta en la interacción social. Para conocer la realidad política, la ciencia política, describe los acontecimientos, procesos y conductas calificadas de políticos, para tal propósito, realiza una exposición minuciosa de las diversas expresiones de la acción política. Describe, por ejemplo, los procesos electorales, la respuesta de las masas respecto a una decisión política emanada de la autoridad, la constitución y dinámica de los partidos políticos y de los grupos de presión, los efectos del cambio político y sus consecuencias, la organización de alguna forma de gobierno, las funciones que desarrollan las autoridades al interior del aparato estatal, el proceso de la toma de decisiones políticas que afectan a la sociedad global, las relaciones de mando-obediencia, la acción de los grupos de influencia, la evolución del pensamiento político, el proceso del cambio político-social, etc.

4.1.2 EL OBJETO DE LA CIENCIA POLÍTICA

Para este respecto; se enfrenta numerosas concepciones. Para unos, la ciencia política es la ciencia política es la "ciencia del poder"; para otros es la "ciencia del estado"; otros aun defienden concepciones intermedias entre ambos extremos. De hecho, todas las definiciones de la ciencia política tiene un punto común: todas giran alrededor de la noción de "poder". Para unos, todo lo que concierne al poder pertenece a la ciencia política; otros; solo recogen una parte, definida de manera mas o menos amplia. Es necesario, pues, examinar esta noción del "poder" antes de exponer las diversas concepción relativas al objetivo de la ciencia política.

4.1.3 EL CONCEPTO DE PODER, BASE DE LA CIENCIA POLÍTICA

El concepto de poder es difícil de delimitar con precisión tan numerosas y variadas son las formas que reviste en la practica. Nos limitaremos a dar general, vaga y aproximada. Por otra parte, únicamente el análisis de la ciencia política nos permitirá llegar a una definición neta del poder.

4.1.3.1 LA NOCIÓN DEL PODER

En la base del fenómenos del poder hay lo que Leon Duguit llamada la distinción entre los "gobernados" y los "gobernantes". En todo grupo social se encuentran de un lado los que dan las órdenes, los que mandan, los que dirigen; y de otro los que obedecen, los que sufren. La palabra poder designa a la vez el grupo de los gobernantes y la función que ejercen. La ciencia política aparece así como la ciencia de los gobernantes, de los jefes. Estudia su origen, su estructura, sus prerrogativas, la extensión y los funcione, de la obediencia que se les presta.

4.1.3.2 ELEMENTOS DEL PODER

No se trata de analizarlos en el cuadro de esta breve introducción. Muchos de ellos no han sido suficiente estudiados y su síntesis general esta por hacer. El problema central de la ciencia política y, por lo tanto, el más difícil.

1 – El poder es, en primer lugar un fenómeno biológico. Este aspecto del problema es descuidado generalmente por los sociólogos, a menos que se distinguen al estudio de las sociedades de insectos (la colmena, el hormiguero), que no son comparables a las sociedades humanas. El estudio de las sociedades de animales superiores (pájaros, mamíferos) revela, por el contrario, fenómenos de autoridad muy cercanos a los nuestros.

2 – El poder es, en parte, un fenómeno de fuerza, de coacción, de coerción. Coacción física primero: en una banda de chiquillos o de bandidos el más fuerte físicamente se convierte, a menudo, en el jefe. La policía, el ejército, las prisiones, las torturas, todo este aparato del estado, no es más que la transposición física a un grado superior de organización.

Coacción económica después. Quien puede privar al hombre de su comida obtiene física a un grado superior de organización.

¿Cuántos obreros obedecen a su patrón por este motivo esencial?

Marx ha hecho un análisis profundo de esta coacción económica. Para el poder político refleja la situación de las clases sociales en lucha: el poder está en manos de la clase dominante desde el punto de vista económico. Su teoría tiene el defecto de menospreciar los elementos no económicos del poder, pero es una contribución fundamental de la ciencia Política.

3 – *La presión social difusa, el encubramiento colectivo y la programada se hallan situados, en realidad, en las fronteras de los elementos materiales del poder y de las creencias. Tienen a desarrollar creencias, para no ser sentidos como coacción. El poder siempre busca ser aceptado; es más, desea hacerse amar y reverenciado por intermedio de los sistemas de creencias.*

No es muy seguro que coincida con la realidad este esquema racional de un poder, en primer lugar, se basa en la fuerza para hacerse aceptar después desarrollando unas creencias. El estudio de las sociedades primitivas nos demuestran que se hallan dominados por un sistema de creencias, mientras que la coacción únicamente desempeña un papel secundario en la forma que hemos denominado presión social difusa.

En un grupo social dado, la mayor parte de los hombres creen que el poder debe tener cierta naturaleza, descansar en ciertos principios, revestir cierta forma, fundarse en cierto origen.

4.1.3.3 PODER Y DOMINACIÓN.

No debe confundirse el poder con un fenómeno parecido que nosotros llamamos “superioridad” o “dominación”, a falta de términos mejores (la terminología es imprecisa). La superioridad o dominación no se sitúa en el antagonismo gobernados – gobernantes, sino al nivel de los gobernados: concierne a los antagonismos entre gobernados.

Las relaciones sociales no corresponden, en efecto, a la imagen idílica presentada por los juristas del siglo XIX, los cuales veían en el acuerdo de voluntades iguales, el contrato, el mecanismo normal de vida.

4.1.4 LAS DIFERENTES CONCEPCIONES DE LA POLÍTICA.

La idea de poder está en la base de todas las definiciones de la ciencia política.

En un sentido amplio se considera que todo lo que concierne más estrictas se considera que la ciencia política solo estudia ciertos aspectos o ciertas formas de poder y que los demás pertenecen a distintas ciencias sociales. La más restrictiva de ellas define la ciencia política como “ciencia del Estado”, pero entre estas concepciones y definición de la ciencia política como “ciencia del poder”.

4.1.4.1 LA CIENCIA POLÍTICA, CIENCIA DEL ESTADO

Es la definición mas armónica con la noción de "política" en el lenguaje corriente. Para el publico, la palabra "política" y la palabra "estado" están unidas.

El diccionario de la academia francesa dice: "política (sustantivo): conocimiento de todo lo que tiene relación con los otros estados. "

Littre, por su parte, define la política como "la ciencia del gobierno de los estados"

Entre los especialistas franceses, el más apegado a esta concepción es Marcel Prelot, que en su curso de ciencia política, profesado en la facultad de derecho en París en 1956-57, la desarrollo estudiando sucesivamente: "1era la política, conocimiento del estado aislado; 2do la política, conocimiento de todo Estado.

Georg Jellinek, que en 1903 escribió: "Los términos ciencia política, scienza política, political science o politics, abrazan el conjunto de la ciencia del Estado.

4.1.4.2 LA DEFINICIÓN JURÍDICA TRADICIONAL DEL ESTADO

Descansa en la idea de soberanía. En una noción oscura que no es fácil de formular con precisión.

Se distingue, además, la soberanía en el Estado de la soberanía del Estado, sirviendo sólo esta última para definirlo.

La soberanía del Estado es el hecho de que éste se encuentre en la cumbre de la jerarquía de los grupos sociales, que no haya ningún por encima de él. Definir el Estado por la soberanía es afirmar que la sociedad internacional está formada por Estados absolutamente independientes los unos de los otros, que no están limitados más que por su propia voluntad.

4.1.4.3 CONSECUENCIA PARA LA DEFINICIÓN DE CIENCIA POLÍTICA

La noción de soberanía introduce una diferencia de naturaleza entre el poder en el Estado y el poder en los otros grupos humanos. Sólo el primero tiene la cualidad de "soberano", y esta cualidad es fundamental. Es, pues, natural que constituya el objeto de una ciencia en particular: La ciencia política. Existe así un vínculo lógico entre la concepción jurídica del Estado soberano y la definición de la ciencia política como "ciencia del Estado".

4.1.4.4 LA CIENCIA POLÍTICA, CIENCIA DEL PODER

Esta concepción es posterior a la presente, pero se ha extendido de tal manera que, de hecho, es hoy la de mayor número de especialistas en la política podrían multiplicarse las citas de autores de diversos orígenes y tendencias.

"Política significa para nosotros exaltación hacia la participación en el poder o en la influencia sobre su división, sea entre Estados, sea en el interior de un Estado entre los grupos humanos que encierran". (Max Weber)

"Política es el estudio de las relaciones de autoridad entre los individuos y los grupos, de la jerarquía de poderes que se establece en el interior de todas las comunidades numerosas y complejas". (Raymond Aron).

Si se puede definir brevemente la ciencia política es por el poder. [Tiene por objeto] el estudio de los fenómenos nacidos del poder, es decir, los fenómenos de mando que se manifiestan en una sociedad'. (Georges Vedel).

‘ El objeto de la ciencia política no presenta grandes dificultades: ciencia de la autoridad, de los gobernantes, del poder”. (maurice duverger).

Hoy se tiene hacia una definición realista del estado, basada en el análisis sociológico. Visto desde este ángulo, los Estados presentan dos caracteres, en relación con otros grupos humanos. En primer lugar, la comunidad humana que sirve de base al Estado-la nación-es hoy en día la más íntegra de todas las comunidades humanas.

En segundo lugar, el Estado posee la organización política más perfecta. Llámennos ‘organización política a la distinción de los gobernantes y de los gobernados, en el sentido de Duguit. Entre todas las comunidades humanas el Estado es aquella en que los gobernantes están mejor organizados, como lo demuestra las tres características siguientes:

- a) La división del trabajo entre los gobernantes está más desarrollada en el estado que en otras comunidades.
- b) En el estado se encuentra un sistema de sanciones organizadas más que en ninguna otra comunidad.
- c) Por último, el Estado dispone, para hacer efectuar sus decisiones, de la mayor fuerza material, en ninguna otra fuerza material tan poderosa.

1- Si el Estado no difiere de las otras comunidades humanas más que por un grado de complejidad, y no por propia naturaleza, no hay razón para hacer de la ciencia del Estado una ciencia aparte. Es natural estudiar el poder en todos los grupos sociales simultáneamente, comprendido el Estado. Más adelante veremos algunos autores han propuesto unos criterios distintos de la soberanía para hacer distinciones en el interior del poder y dar una definición más restringida de la ciencia política.

Pero la concepción de la ciencia política como ciencia del poder presenta una superioridad metodológica sobre la que identifica la ciencia política con ciencia del Estado.

Ahora bien, limitando al Estado el objeto de la ciencia política se imposibilita precisamente comprobar la hipótesis, puesto que se hace imposible comparar sistemáticamente el poder en el estado con el poder en las demás comunidades. Se puede así decir que es imposible, lógicamente, definir la ciencia política de manera restringida y sólo es válida la definición como ciencia del poder.

4.1.5 ENFOQUES DE LA CIENCIA POLÍTICA

A falta de una teoría general que explique los fenómenos políticos, estableciendo y descubriendo leyes de alcance universal, encontramos un conjunto de teorías creadas con esta finalidad que han intentado explicar la variada totalidad de la acción política; pero, al no haber logrado esa meta, en Ciencia Política se les denomina “enfoques”, es decir, aproximaciones y visiones parciales de la realidad política.

Los principales enfoques, tanto por su contenido como por lo que han aportado al enriquecimiento teórico-metodológico de la Ciencia Política, lo que les ha permitido tener una definida vigencia, son:

- A) El Marxista
- B) El Institucional
- C) El Conductista o Behaviorista
- D) El Estructural-Funcional

- E) El Sistémico, llamado también teoría general de los sistemas.
- F) El Cibernético

4.1.5.1 EL ENFOQUE MARXISTA

Estudia la realidad política como un fenómeno dialéctico y como factor fundamental de la lucha de clases. Marx decía en el Manifiesto Comunista que “toda lucha de clases es una lucha política”.

El enfoque marxista define a la Ciencia Política como una disciplina crítico-práctica que estudia las relaciones de poder. La reflexión marxista sobre la política ha pasado por dos etapas de desarrollo. La primera, que podemos denominar “período clásico”, que se refiere a los conceptos que sobre la política y el poder tuvieron, primero, Marx y Engels, y , después, sus inmediatos seguidores como Lennin, Gramsci y Rosa Luxemburgo, quienes desjuridizan los fenómenos del poder. La segunda etapa, que podemos llamarla “período contemporáneo”, que consiste en la aplicación e introducción de una serie de categorías marxistas como clase, ideología, alineación, base superestructura, relaciones de producción, fuerzas productivas, plusvalía, etc, en la Ciencia Política, ha contribuido de esta manera a su enriquecimiento conceptual y metodológico.

Los principales representantes de este “nuevo período” son: el griego Nicos Poulantzas, los máximos exponentes de la llamada escuela alemana de Marburgo Wolfgang Abendroth, Kurt Lenk y Jörg Kammler; el italiano Fabricio Onofri, el sociético Burlatski, el rumano Trasnea y los yugoslavos Markovic y Petrovic.

Cabe aclarar, siguiendo a Onofri, que si bien Marx no tuvo el propósito de elaborar una teoría del poder y de la política, hizo significativos aportes al respecto, sentando las bases conceptuales fundamentales que, a la postre, sirvieran de sustento para elaborar un Ciencia Política, si bien no marcadamente marxista, por lo menos fundamentalemnet marxista.

La Ciencia Política ha logrado un notable desarrollo en los países socialistas como la Unión Soviética, Hungría, Yugoslavia y Rumanía, en donde se imparten cursos sobr esta disciplina, se crean institutos especializados en análisis político y se publican revistas.

Los científicos sociales de estos países han logrado una síntesis teórica entre las categorías y la metodología marxista, con las técnicas de análisis empíricas provenientes de otras fuentes propias de las Ciencia Sociales.

Esta tendencia se puede advertir en los trabajos de V. G. Afanasiev, que, en su obra “Dirección científica de la sociedad”, aplica la teoría de los sistemas generales para mejorar los mecanismos de control social, y define a la sociología marxista como la que “ofrece un concepción estructural-funcional de la sociedad”.

Por otro lado, Fiódor Burlatski, para quien el concepto de poder ocupa el centro de la Ciencia Política, el análisis funcional es “utilizado tanto por los marxistas como por los no marxistas... en análisis en sistema, el estudio de las peculiaridades del papel que cumplen las distintas estructuras, el análisis comparativo y otros métodos de investigación son instrumentos eficientes para el conocimiento de las relaciones políticas y son un complemento indispensable de la metodología general que guía la investigación”

En el Undécimo Congreso Mundial de la Asociación Internacional de la Ciencia Política, realizado en Moscú en 1980, y en donde participaron politólogos, juristas y sociólogos soviéticos, miembros de la “Asociación Soviética de Ciencias Políticas (ASCP), se planteó que el marxismo-leninismo creó la teoría materialista de la política, y la teoría del desarrollo de los sistemas políticos. También se sostuvo que “con el marxismo-leninismo está vinculada la nueva metodología de investigación de las Ciencias Políticas, comprendida la aparición del enfoque sistémico”. Los politólogos soviéticos argumentan que dicho enfoque fue usado por primera vez, y en forma amplia, por Karl Marx en “El capital”, el mismo que posteriormente ejerció una “colosal” influencia sobre el desarrollo de la Ciencia política.

4.1.5.2 ENFOQUE INSTITUCIONAL

Junto con el enfoque marxista, es el más antiguo y cargado de tradición. Estudia los fenómenos políticos a partir del análisis de los textos constitucionales, al sostener que las normas jurídico-constitucionales no son únicamente el reflejo de una concepción político-ideológica, son que tienen como objetivo “encuadrar jurídicamente los fenómenos políticos.

Este enfoque se preocupa por conocer y analizar la organización y las funciones de las instituciones políticas, sobre todo las del Estado y sus elementos. Estudia las formas de gobierno, la función de los poderes del Estado, su interacción y dinámica, así como las normas que regulan las prácticas estatales. El enfoque institucional durante mucho tiempo fue la principal fuente del estudio comparativo de los gobiernos.

Sobre el aporte de este enfoque al estudio de la política opina Jean Blondel que “las estructuras constitucionales han dado lugar a un tipo especial de teoría que podría definirse como “teoría institucional”. Esta ha sido una de las vertientes más antiguas del estudio comparativo de los gobiernos. Durante mucho tiempo constituyó el aspecto “positivo” del estudio de la política, aun cuando el análisis lógico que caracterizó gran parte de los trabajos de los constitucionalistas de los siglos XIX y XX se orientó sobre aspectos meramente estructurales de las constituciones y mientras se supuso que las constituciones eran puestas en práctica. Esa teoría institucional resultó muy importante en el plano de la práctica y muy reveladora de la naturaleza de los sistemas políticos en el plano de la teoría”.

Los principales representantes de este enfoque son: Carl Schmitt, Jellinek, Kelsen, Loewenstein, Maurice y André Hauriou, Biscaretti di Ruffia, Sásnchez Agesta. En América Latina, Sánchez Viamonte, Bidart Campos y Linares Quintana. En el Perú, Raúl Ferrero Rebagliatti y Darío Herrera Paulsen.

4.1.5.3 ENFOQUE CONDUCTISTA

Se trata de una teoría de origen anglosajón, británica y norteamericana, que también se denomina behaviorista (del inglés behavior que significa conducta), que aplica algunas categorías provenientes de la psicología al estudio de la acción política.

Según este enfoque, no es posible analizar y conocer la realidad política sólo a partir del estudio de los textos constitucionales; por consiguiente hay que estudiar las actitudes políticas, la conducta y el comportamiento político de los individuos y grupos que interactúan en la sociedad.

La teoría conductista se caracteriza por ser más analítica y sintética que la institucional que es descriptivo-deductiva. Lo subjetivo queda reducido a lo estrictamente objetivo, a lo observable, a lo directamente verificable. De esta manera se empieza a estudiar las diversas pautas de la conducta que se dan y se derivan de la acción política.

Al respecto, Vernon Van Dyke sostiene que el término “conducta política” en su sentido léxico denota toda actitud humana. Desde este punto de vista, el estudio de la conducta política es el estudio de la política y no una subdivisión de la política”.

También en un sentido similar opina Butler al precisar que “el estudio del comportamiento político no es distinto al estudio de la política, ni tampoco una subdivisión del mismo. Significa simplemente una forma particular del estudio que hace hincapié en el carácter y en la conducta de los interesados en la política, mucho más que en los acontecimientos, instituciones e ideologías”.

De todos los grandes enfoques, el conductista es el más parcial, pues trata sobre cuestiones restringidas que pueden plantearse con precisión y rigor sistemático. Sus estudios no se centran en ideologías, normas, constituciones, instituciones de organización y control; de manera que las hipótesis elaboradas, referentes a los tipos de conducta y comportamiento político, pueden verificarse con cierta facilidad.

4.1.5.4 ENFOQUE ESTRUCTURAL-FUNCIONAL

Empieza a desarrollarse implícitamente en las obras de Emile Durkheim y Branslav Malinowski. El funcionalismo deriva de las analogías orgánicas y tiene una fuerte influencia organicista. Parte del estudio de la acción social como factor principal para comprender la vida social. Sostiene que el sistema

político es un subsistema del sistema social, con características particulares, en donde sobresalen las relaciones de autoridad, liderazgo y poder, elementos esenciales de la acción política.

El enfoque estructural-funcional persigue el estudio de la regulación de tensiones político-sociales y de los medios con que cuenta un sistema político para superar alternativamente estas tensiones.

Aunque es cierto que la teoría estructural-funcional tiene entre sus principales representantes a los sociólogos Talcott Parsons y Robert Merton, que han realizado significativos y rigurosos aportes para la mejor comprensión de la acción social y dentro de ella de la acción política (basta recordar los estudios sobre el poder de Parsons y de los estudios sobre la autoridad e influencia de Merton), quienes en rigor han aplicado las categorías estructurales funcionales al análisis de la interacción política, han sido principalmente Apter, Almond, Powell, Coleman y Verba.

Estos autores, también norteamericanos, han contribuido a enriquecer la Ciencia Política con el aporte de una serie de términos provenientes de la sociología funcionalista y, como los marxistas, aunque desde una óptica filosófica y metodológica distinta, han contribuido a rigORIZAR los estudios sobre la política. Así, nos hablan de funciones de conversión, mantenimiento de pautas y adaptación del sistema político. Asimismo, de las actitudes políticas (porque también tienen fuerte influencia conductista) cultura política, socialización política, desarrollo político y modernización. Además, se han aportado términos propios de la sociología estructural-funcional como estructura, roles, funciones, complementariedad, diversidad, disfuncionalidad, estratificación.

El problema epistemológico y del objeto de estudio de la Ciencia Política también es planteado por los politólogos funcionalistas; quienes, por otro lado, abarcan diversos temas que son fundamentales para comprender la variada dinámica política, a saber: poder, influencia, dominación, autoridad, control social, estado, ideología.

4.1.5.5 ENFOQUE SISTÉMICO

Consiste en aplicar la teoría general de los sistemas al análisis de los fenómenos políticos. El principal representante de esta tendencia es David Easton. Según este autor, el sistema político es un subsistema del sistema social, y en ello coincide con el funcionalismo del cual recibe una fuerte influencia.

Lo origina del planteamiento de Easton está en la aplicación genérica explicativa del modelo sistémico para comprender la dinámica política. Para Easton, un sistema político está expuesto al entorno de otros sistemas sociales de los cuales recibe influencia; pero, a su vez, influye sobre ellos. De ahí que todo sistema político está expuesto a influencias externas, pero también puede influir sobre otros sistemas.

Easton nos habla del ambiente “intrasocietal” que está compuesto por los sistemas biológico, ecológico, de la personalidad, social. Por otro lado, nos informa que hay un ambiente “extrasocietal” integrados por los sistemas políticos internacionales, sistemas ecológicos internacionales, sistemas sociales internacionales.

En tal sentido, el sistema político recibe la influencia de aquellos elementos no políticos que integran sus sistemas (biológico, ecológico, de la personalidad, económico, cultural y social), así como de aquellos factores sociales y de otros sistemas políticos que no le están integrados, pero que tienen a su vez la capacidad no sólo de recibir la influencia sino de actuar sobre ellos. A este proceso de multiplicación e interinfluencia entre los sistemas intra y extrasociales Easton los denomina “feedback”.

El modelo de David Easton es explicado con mediana claridad por Jean William Lapierre, quien lo resume del siguiente modo:

1- “Estando abierto un sistema político a su entorno, posee una entrada por la que se introduce en su interior cierta energía e información que proviene de ese entorno. En inglés, se llama input lo que entra así en el sistema y suscita o alimenta su funcionamiento (lo que entra en el sistema político, o sea los inputs, son las demandas, recursos y apremios).

2- Estando abierto un sistema político a su entorno, posee una salida por la que introduce en ese entorno cierta energía e información. Lo que sale así del sistema se llama output. Los outputs son

respuestas a los inputs. Estos dos términos expresan la interacción entre el sistema y su entorno. Puede expresar, asimismo, la relación del sistema consigo mismo. No es necesario, pero tampoco queda excluido, que un sistema actúe directamente sobre sí mismo. Un sistema cerrado o enteramente autosostenido carece de interacción consigo mismo. Ningún sistema político se halla en este caso. Incluso en las sociedades relativamente cerradas, que tienen pocas relaciones con el extranjero, el sistema político se halla en interacción con su entorno intrasocietal.

3- La transformación de los inputs en outputs se efectúa en el interior del sistema por medio de unos procesos o series de interacciones entre ciertos papeles políticos. Los procesos políticos son las variables esenciales de un sistema político. Cada una de las interacciones entre los papeles políticos puede considerarse como un elemento del sistema.

4- Las modificaciones del entorno que resultan de los outputs del sistema político modifican a su vez los inputs que el sistema recibe de su entorno; y por consiguiente, modifican asimismo los subsiguientes outputs. Tal es el lazo de retroacción (feed-back), en cuya virtud el funcionamiento de un sistema depende de sus propios outputs. La retroacción puede ser compensadora o reguladora (con respecto a una norma de funcionamiento) cuando el sentido de la variación de los outputs precedentes” (Ver fig. 1)

La respuesta del sistema políticos, las demandas provenientes del intra y extrasocietal se traducen, al entender de Easton, en medias autoritarias de valor que emanan de quienes tienen capacidad de decisión para resolver estas demandas. Tales demandas pueden ser, y de hecho lo son en la mayoría de los casos, múltiples y variadas, lo que supone que las respuestas también son múltiples y variadas, lo que supone que las demandas pueden ser satisfechas, pero hay una infinidad de casos en que no se pueden satisfacer, ya sea porque el sistema carece de recursos, o porque se encuentra con una serie de apremios, es decir, obstáculos de diversa índole que impiden dar una respuesta, por lo menos satisfactoria.

4.1.5.6 EL ENFOQUE CIBERNÉTICO

Uno de los enfoques teóricos más importantes, y que se desarrolló por la misma época que el sistémico, es el cibernético. Karl Deutsch es el principal representante de esta corriente. Este politólogo, en su obra “Los nervios del Gobierno, modelo de comunicación y control social”, propone asimilar el sistema político al sistema cibernético. Para él, la política y el gobierno se presentan como un proceso de pilotaje y coordinación de esfuerzos para el seguimiento de metas determinadas.

Dice Deutsch; “La cibernética sugiere que la conducción o el gobierno es uno de los procesos más interesantes y significativos del mundo, y que un estudio de la conducción en las máquinas autoconductoras, en los organismos biológicos, en las mentes humanas y en las sociedades, aumentará nuestra comprensión de los problemas referentes a todos esos campos”.

Deutsch concibe el gobierno como un proceso de decisiones fundado sobre flujos variados de información. De acuerdo a esta concepción, los mensajes provenientes del entorno, interno y externo, son recibidos por los receptores, que son numerosos y variados. Esta noción de receptores abarca diversas funciones como son la codificación, la selección de información y los procesamientos de datos (data processing).

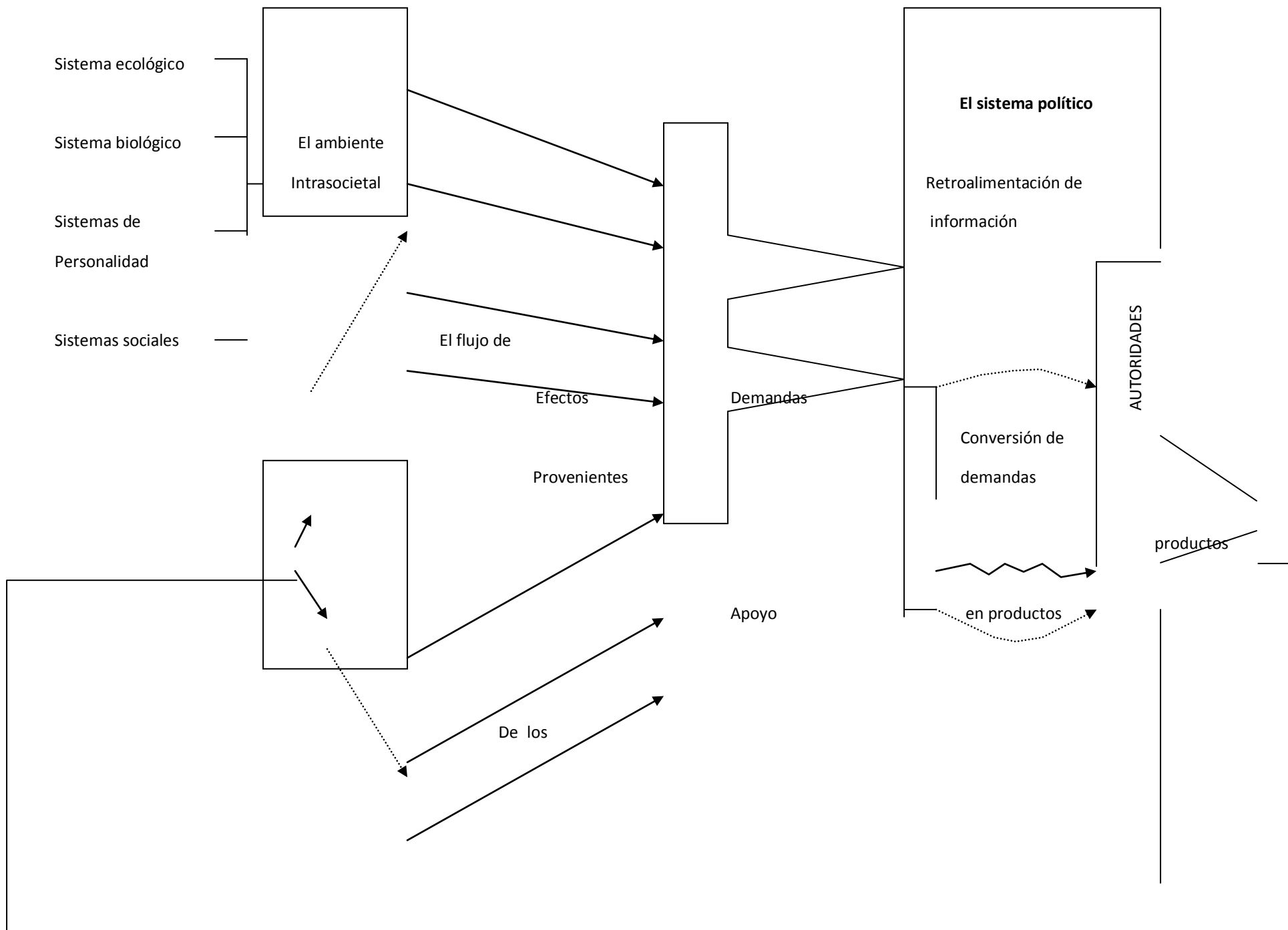
Al interior del aparato de decisión la información es tratada por las estructuras que representan la “memoria”, y los “valores”. Ella (la información) es utilizada para la acción por los “centros de decisión” (decision centers). La memoria (memory) representa la información almacenada. Esta “memoria” confronta la información nueva con las experiencias del pasado que le son pertinentes.

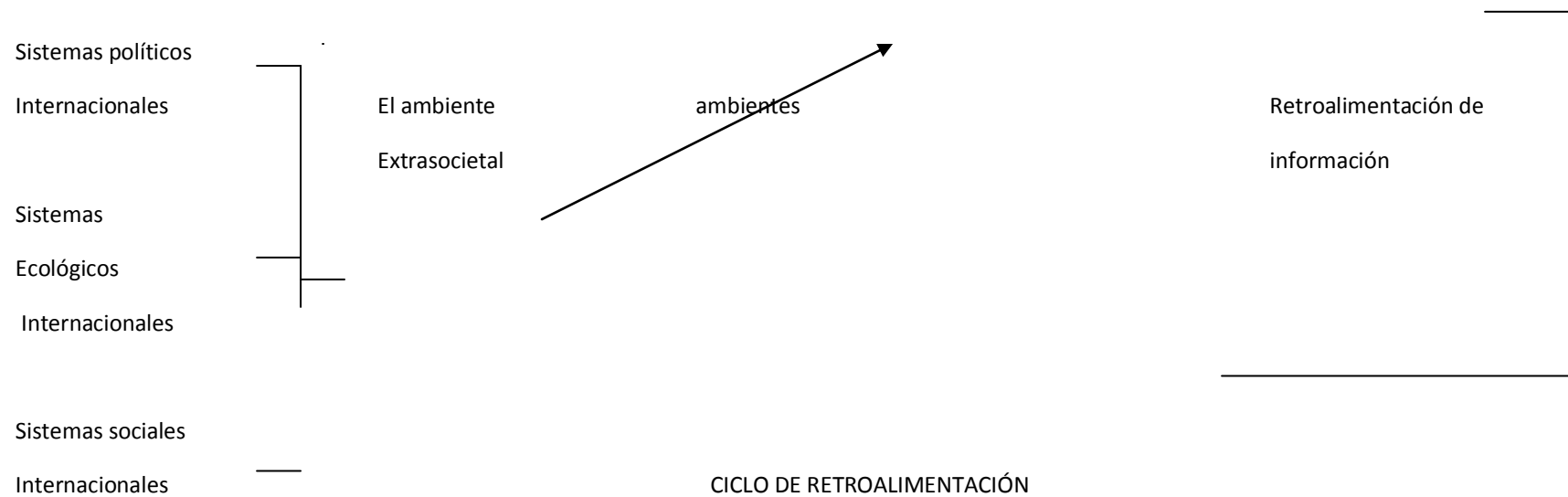
En cuanto a los “valores”, ellos aseguran la tarea normativa de confrontar las posibilidades con las preferencias. Finalmente, las estructuras que “fabrican” las decisiones parten de las órdenes que recaen sobre aquellos que deben ejecutarlas, es decir, sobre los efectores (effectors).

El esquema elaborado por Deutsch presupone el normal proceso de retroacción (feed-back) en los siguientes términos: los centros receptores reciben el mensaje, no solamente del medio ambiente sino también de los centros de ejecución, que retornan sobre los efectos producidos por las decisiones y sobre el estado del sistema mismo.

Las informaciones retornan al sistema como un nuevo “input” (demandas, recursos, apremios, al entender de Easton), que lo retroalimenta.

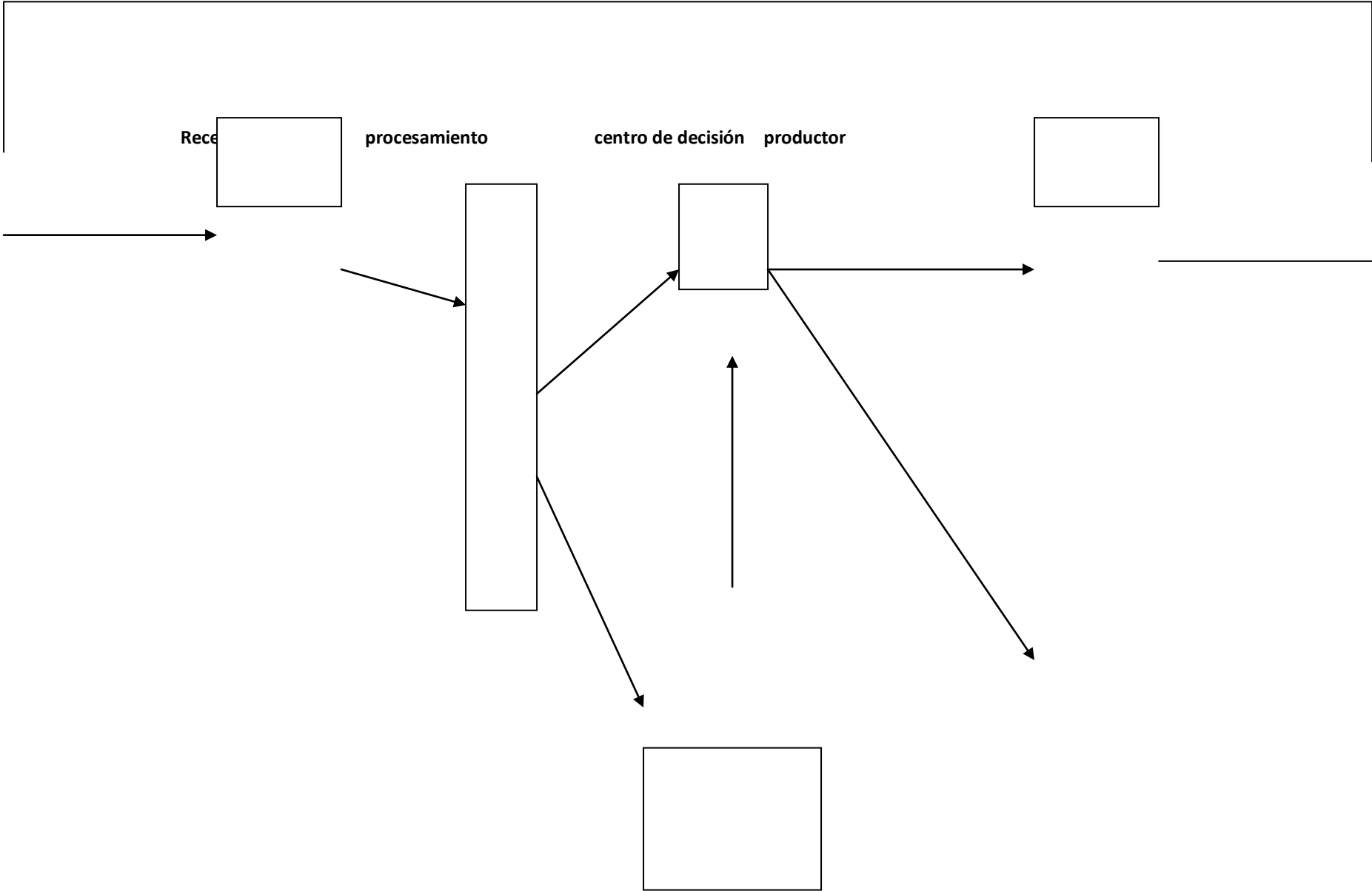
De esta manera, la información regresa sobre quienes toman decisiones. De acuerdo a este proceso, el sistema político funciona como un sistema cibernético: él toma sus decisiones en vía de información sobre su entorno y también sobre su propio estado. (Ver fig. 2)





UN MODELO DE SISTEMA POLÍTICO DE RESPUESTA DINÁMICA (FIG. 1)

RETROALIMENTACIÓN





RETROALIMENTACIÓN (Fig 2)

4.2 MÉTODOS Y TÉCNICAS DE LA CIENCIA POLÍTICA

- Entendemos por métodos un procedimiento para adquirir conocimientos racionalmente fundados; en el cambio, las técnicas son instrumentos operacionales que se utilizan para la aplicación de los métodos.

- Tanto Maurice Duverger como Pablo Lucas Verdú se plantea el problema de saber si la ciencia política tiene sus propios métodos y técnicas o si emplea los otros métodos y técnicas que comúnmente utiliza las ciencias sociales.

- El método de las ciencias sociales, y por ende de la ciencia política, se desarrolla de acuerdo a los siguientes pasos:

- 1) Las observaciones de los fenómenos que se quiere conocer, (en nuestro caso los fenómenos políticos).
- 2) Formulación de una interrogante acerca de alguno o de varios de los fenómenos observados.
- 3) Elaboración de una hipótesis con los datos preliminares que pueda dar respuesta a las interrogantes.
- 4) Comprobación de la hipótesis con datos empíricos pertinentes que resultan en su aceptación, rechazo o modificación, según dichos datos coincidan o no con lo que ella enuncia.
- 5) El proceso no se detiene, sino que el ciclo se reinicia con otras interrogantes o modificaciones y nuevas confrontaciones.

En la práctica de la metodología, el politólogo recurre al manejo de una serie de técnicas que son las herramientas fundamentales para acercarnos al objeto; es decir, el proceso político que se quiere conocer.

De esta manera recurre, pues, al estudio de documentos, a la observación directa, entrevista, análisis de contenido, muestreo, procedimientos matemáticos, panel, sondeo de opinión, interrogante, test, mediación de actitudes.

- El científico político analiza diversas formas de documentación como son: Bibliografías generales, fichaje, bibliografías particulares, hemerotecas (Revistas, textos universitarios, periódicos, archivos públicos y privados), análisis de diversos tipos de documentos que tienen que ver con el tema que se estudia y se pretende conocer. Esta información sirve para la documentación política y para el estudio de acontecimientos y procesos de relativa actualidad que pueda permitir conocer “los hechos de alguna manera

- La observación directa consiste en la observación del presente, vale decir en la interacción entre el observador y el hecho que acontece. En este caso se necesita hacer un fuerte esfuerzo de “imparcialidad”, con la finalidad de descubrir y conocer lo mas objetivamente posible la verdad, pues la dificultad radica en que el observador es sujeto observante y a la vez actor del hecho socio - político que investiga. Cabe aclarar que es fundamental comprender, en este caso, el rol que juega la ideología en el conocimiento de la realidad.

- Entre los procedimientos y técnicas mas eficaces que utiliza la ciencia política tenemos la entrevista consiste en la entrevista, la entrevista consiste en la elaboración de un conjunto de preguntas, dirigidas a personas que se estima que son competentes en la acción y el análisis político. Tiene por finalidad obtener información sobre datos políticos importantes y que sea conocer a fondo, gracias afirmaciones del entrevistado, que pueden constituir “datos de primera mano”

- La encuesta es otra técnica que cumple un rol significativo, pues tiene por objeto averiguar las tendencias políticas en la opinión publica. Como sabe, se usa con frecuencia durante los procesos electorales. Una variable de la encuesta es el sondeo de opinión, que consisten la selección de un sector de la ciudadanía, más o menos tipificado, para comprobar estadísticamente ciertas actitudes políticas que se quiere conocer.

- La matemática es un de las técnicas que emplean con mucha frecuencia los politólogos prácticos, partidarios de aplicar métodos formales y deductivos.

No esta demás recordar, como datos históricos, que esta técnica, que en la actualidad ha invadido como una torrente a la ciencia política, la vida humana ponen los trabajos de Pitágoras, Platón y Aristóteles. Siempre hubo concesiones entre la política y la matemática. Posteriormente recurrieron a ella Hobbes y Condorcet, y hasta hace poco fue importante para el análisis político la llamada teoría de los juegos de Von Neuman y Morgenstern.

- La aplicación de la matemática al estudio de la política es de suma utilidad para explicar con rigor formal los fenómenos y procesos políticos, por que nos permite medir una serie de relaciones políticas. Un ejemplo interesante es el de Hayward Alker que, en su obra "El uso de las Matemáticas en el análisis político ", entre otras cosas, ha logrado medir la desigualdad de la decisión política como producto de la estratificación social; con lo que demuestra el fuerte impacto que puede tener un adecuado uso de la matemática para aclarar, con mayor precisión, un serio problema de ética política, como es el de la desigualdad social.

- Términos matemáticos como "función", "parámetro" y "variable", están con frecuencia en el léxico de los politólogos y los demás científicos sociales, sobre todo entre; los economistas y lingüistas.

- Pero, no sólo se considera importante la aplicación de la matemática para el estudio de la política, recientemente se esta utilizando la lógica. Enm este campo, hasta donde llega nuestra información, la obra más significativa pertenece al sueco Igamar Porn, "La Lógica del Poder" (The Logic. of Power).

- Las técnicas lógico – matemáticas, en lugar de distanciarnos del conocimiento de la realidad política, y a pasar de su lenguaje formalizado y abstracto, son de suma utilidad para la comprensión de la acción política. Las proposiciones lógicas-matemáticas sirven para rigorizar diversos aspectos de la teoría política moderna; que por emplear en su mayor parte el lenguaje común de la ciencia política, adolece de las ambigüedades y vaguedades de este lenguaje.

- Pero, si bien los métodos de cuantificación son útiles para acercarnos a un mejor conocimiento de la vida política, no son los únicos y absolutos. Por otra parte, no dejan de presentar problemas.

Como subraya Benson: "La cuantificación no pasa de ser una de las muchas maneras de estudiar los fenómenos políticos y puede incluir a error con mucha facilidad.



4.3 SISTEMAS POLÍTICOS⁴³

4.3.1 EL SISTEMA POLÍTICO Y LA RELACIÓN ENTRE SOCIEDAD, ESTADO Y PODER.

4.3.1.1 CONSTITUCIÓN DEL ESTADO.

Individuo.

Grupo.

Comunidad.

Nación.

Sociedad.

Estado.

4.3.1.2 EL SISTEMA POLÍTICO.

Es el conjunto de interacciones por las cuales los objetos de valor son asignados por vía de la autoridad en una sociedad.

Es el conjunto de acciones que, en el interior de un sistema social, conducen a la toma de decisiones imperativas u obligatorias.

Secuencia del Sistema político:

Input ----- Conversión ----- Output ----- Feedback

Aunque también el sistema político, se podría definir como el conjunto de instituciones y actores que intervienen en las distintas decisiones y situaciones. Igualmente podríamos decir que puede ser entendido como el conjunto de roles que se dan al interior de una sociedad, que apuntan finalmente a la decisión política.

4.3.1.2.1 COMPONENTES DEL SISTEMA POLÍTICO.

EL ENTORNO: Es el medio en el cual el sistema político se desarrolla, evoluciona y con el cual interacciona. El Entorno está dado por la sociedad y de todo el mundo que rodea con quienes se mantiene interacciones que dan como resultado una influencia recíproca: el Entorno impacta en el Sistema y éste en aquél.

Las Demandas y los Apoyos: Cuando el Entorno produce unas demandas al sistema político, ofrece, al mismo tiempo, apoyos los cuales pueden ser de diverso tipo: el voto, la participación, etc.

Los Procesos Políticos: Este concepto dice relación con los complejos procesos que se producen al interior de un sistema político. Estos procesos son los siguientes:

⁴³ Lagomarsino Montoya, Mario; UNIVERSIDAD DE VALPARAÍSO ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CATEDRA : CIENCIA POLÍTICA

1.- El Proceso de Mediación de las demandas y de los Apoyos: Este proceso se realiza a través de actores específicos tales como los partidos políticos y los grupos de presión.

2.- El Proceso de Decisión: *Decision Marker*. Este proceso es el mecanismo concreto de transformación de las demandas procedentes del entorno en respuestas destinadas igualmente al Entorno.

Elementos Importantes en este proceso:

- a) Entorno: territorio, habitat, cultura, economía, etc.
- b) Sistema Institucional: hay que considerar la peculiaridad de este elemento. Por ejemplo, no es lo mismo tomar las decisiones en un estado de carácter central, que en uno de carácter federal.
- c) Importancia de los Agentes de Mediación.
- d) ¿Quién decide? Importancia del Decisor.

3.- El Proceso de Legitimización: La decisión antes de ser ejecutada, debe ser formalizada. La formalización de la decisión se realiza a través del proceso de publicación – legitimación.

4.- El Estrés: Es la amenaza al equilibrio del sistema político, en la medida que éste no puede cumplir con las demandas del Entorno.

4.3.1.2.2 LOS SISTEMAS (REGIMENES) POLÍTICOS DEMOCRÁTICOS.

1.- Autoridad y Legitimidad:

...a la autoridad se le reconoce, el poder se impone...

... la autoridad condiciona la conducta, el poder la determina...(M. García Pelayo).

Mientras que por legitimidad se entiende, "...la capacidad del sistema de engendrar y mantener la creencia de que las instituciones políticas existentes son las más apropiadas para la sociedad" (S.M. Lipset).

Además en su famosa tesis, Max Weber propone la tipología de legitimización de la autoridad:

1.- Tradicional: La autoridad reposa en la tradición. Esta ha consolidado unas normas y unos poderes de mando heredados de tiempo inmemorial.

2.- Legal – Racional: la autoridad deriva de normas impersonales que no proceden de la tradición, sino que se han establecido conscientemente dentro de un contexto de racionalidad con arreglo a fines o racionalidad con arreglo a valores.

3.- Carismática: La autoridad deriva del reconocimiento directo por parte de sus partidarios del poder personal, del carisma, del jefe.

Hacia una caracterización de los Sistemas (Regimenes) Democráticos. Esta aproximación se puede hacer desde dos perspectiva:

- a) Perspectiva Normativa: (Democracia Ideal)
- b) Perspectiva Empírica: (Democracia Real).

Tipología: Modelo Presidencialista y Modelo Parlamentario (Ambos Modelos con sus particularidades de cada idiosincrasia).

4.3.1.2.3 LOS SISTEMAS (REGIMENES) POLÍTICOS NO DEMOCRÁTICOS.

Estos regimenes, por la heterogeneidad que presentan, se les suele clasificar en dos grandes Grupos:

1.- Autoritarios y

2.- Totalitarios.

4.3.1.2.3.1 SISTEMAS (REGIMENES) POLÍTICOS AUTORITARIOS:

- Régimen militar (tiranía militar u oligarquía militar),
- Régimen civil – militar,
- Regímenes tradicionales (régimen sultanista, oligarquía constitucional (democracia racial y régimen de transición).

4.3.1.2.3.2 SISTEMAS (REGIMENES) TOTALITARIOS:

- Derecha,
- Izquierda o
- Religioso.

4.3.2 TIPOS DE ESTADOS⁴⁴ QUE SE HAN DADO A TRAVÉS DE LA HISTORIA DE LA TEORÍA POLÍTICA:

4.3.2.1 DEFINICIÓN DEL CONCEPTO DE ESTADO.

En la definición que entrega Maquiavelo: Categoría social – económica, entidad nacional – territorial y Régimen o Gobierno.

4.3.2.2 ELEMENTOS DEL ESTADO:

El territorio, el Poder (de consenso y de coerción) y el pueblo o la nación).

4.3.2.3 EL ESTADO ABSOLUTISTA.

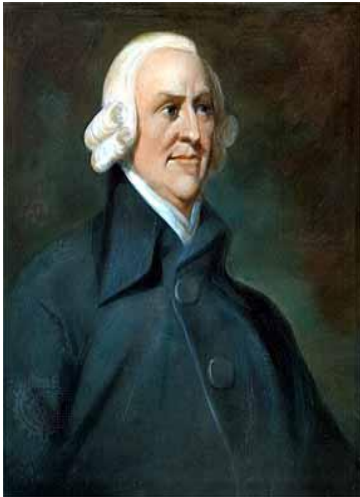
⁴⁴ Que no es lo mismo que Formas de Estado



Se caracteriza por ser una respuesta a la fragmentación y policentrismo del poder político medieval.

Se sustenta en fuertes Monarquías territoriales que someten y aglutinan en su entorno a la antigua organización feudal de la Edad Media.

4.3.2.4 EL ESTADO LIBERAL.



División de los Poderes.

Derechos fundamentales del Ciudadano.

Imperio de la Ley.

Importancia Central del parlamento.

El Estado con rol mínimo.

El modelo liberal era contrario al principio de igualdad y altamente oligárquico (Nivel de Ingreso).

Limitación del Sufragio.

4.3.2.5 EL ESTADO LIBERAL DEMOCRÁTICO.



Stuart Mill considero la necesidad de corregir y revisar el liberalismo clásico para dar entrada a colectivos que habían permanecido al margen de las decisiones políticas.

Cambio en las constituciones. La constitución pasaba a considerarse como la ley de las leyes con superioridad jerárquica y con voluntad de permanecer en el tiempo.

Reconocimiento del derecho de asociación y legalización de los partidos de masas y sindicatos, reformas en las legislaciones electorales, etc.

La evolución no fue simultánea en todos los Estados, pero si homogénea.

4.3.2.6 EL ESTADO FASCISTA.



Supresión de las libertades democráticas.

Alternativa a la inoperancia de la democracia representativa (problemas de gestión en el Estado liberal democrático y el tema de la guerra).

Unidad nacional sin Divisiones de Clases.
Importancia Central del Estado.

Fuertemente militarista.

Modelo Corporativo: Integración del empresario y trabajador en un proyecto común. Rechazo de la lucha de clases.

4.3.2.7 EL ESTADO SOCIALISTA.



Encuentra sus primeras referencias teóricas en las tesis de Marx, Engels y Lenin.

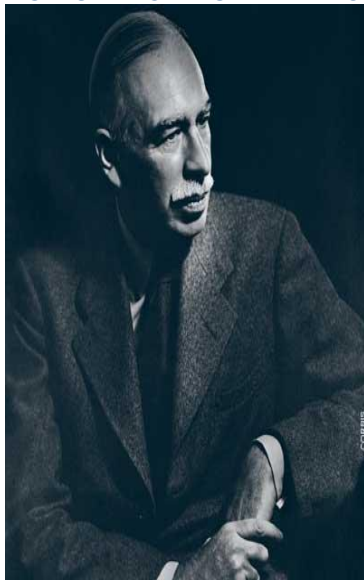
El Estado socialista es un modelo provisional, en tanto (Dictadura del Proletariado) no se consiga la sociedad de sin clases (donde el Estado ya no sería necesario).

Modo de producción: propiedad colectivizada (no existe el concepto de mercado).

Rol fundamental del Estados en sectores tales como: economía, sociedad, cultura y política.

Mantiene formalmente las tradicionales instituciones del Estado liberal, pero asignándoles funciones distintas.

4.3.2.8 EL ESTADO DE BIENESTAR (E. L D).



El Estado no puede limitarse a mantener un protagonismo mínimo (ley y orden).

El Estado debe abocarse a: proporcionar servicios asistenciales, conseguir el pleno empleo, estabilidad y crecimiento económico con un fuerte intervencionismo en la economía.

Aumento del gasto público y de la presión fiscal.

Suerte de política social demócrata.

4.3.2.9 LA IMPORTANCIA DEL ESTADO EN EL SIGLO XXI. LA TESIS DE FRANCIS FUKUYAMA.



Se malinterpretó el principio de achicar el Estado.

La construcción del Estado es la creación de nuevas instituciones gubernamentales y el fortalecimiento de las ya existentes...

Los Estados débiles o fracasados causan los más graves problemas a los que se enfrenta el mundo... por ejemplo desde los Balcanes hasta el Cáucaso, Oriente próximo, Asia Central, Somalia, Haití Camboya, Bosnia, Kosovo, etc.

La labor de la política moderna ha consistido en domar el poder del Estado, orientar su actividad hacia propósitos considerado legítimos, regulando el ejercicio del poder con el Estado de Derecho.

Los Estados requieren recortes en ciertas áreas, necesitan simultáneamente ser fortalecidos en otras

Los países no precisan grandes Estados, pero si Estados fuertes y eficaces dentro del limitado alcance de las funciones del Estado necesarias.