

medida el sistema ha comenzado a cumplir sus propósitos cardinales y está contribuyendo a canalizar debida y eficientemente la labor creadora y la inusitada actividad de investigación y análisis que se inició en la Cámara durante la pasada sesión. Como era de esperarse hubo al comienzo algunas dificultades de adaptación y procedimiento, particularmente en el caso de las subcomisiones de la Comisión de Hacienda, pero esas dificultades parece ya han sido superadas. Será necesario, sin embargo, esperar por lo menos un año más antes de hacer una evaluación real del sistema. En tal caso habrá que considerar no sólo la estructura y las reglas de procedimiento sino también la labor de los integrantes de las comisiones y las facilidades de asistencia técnica y administrativa que se les hayan provisto.

Es necesario, finalmente, señalar que en la sesión pasada también surgió en el Senado una iniciativa para revisar el reglamento y la estructura interna. Se aprobó una Resolución creando una comisión especial para hacer el estudio<sup>12</sup> y el Presidente del Senado procedió a nombrarla. Hasta ahora la Comisión se ha reunido sólo dos veces y ha adelantado muy poco en su labor. Desafortunadamente la iniciativa del Senado se produjo luego de nombrarse las comisiones permanentes lo cual, por las razones ya discutidas en este trabajo, hará muy difícil modificar la estructura interna en este cuatrenio. Sin embargo, el Senado podría acelerar la revisión si aprovecha los estudios y experiencia de la Cámara.

Confiamos en que ambos cuerpos legislativos harán los esfuerzos necesarios para colocar su estructura y funcionamiento sobre bases de capacidad y eficiencia. Sería en verdad muy penoso que unas estructuras y prácticas deficientes y arcaicas derrotasen o entorpeciesen la labor legislativa en un momento cuando las circunstancias políticas son en extremo favorables para robustecer la iniciativa parlamentaria en nuestro país.

<sup>12</sup> R. del S. 5 de 20 de enero de 1965.

---



---

## TENDENCIAS CONTEMPORANEAS EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

---



---

por F. José MONSANTO\*

EL campo de la administración pública ha sido objeto de un estudio cuidadoso en estos últimos treinta años. Sin entrar en polémicas de definición, lo importante para diseñar un programa de estudios es caracterizar el campo y luego identificar sus ingredientes. La identificación de las corrientes modernas sobre las cuales se basan los estudios en administración pública servirá para enfocar mejor cómo ha ido diferenciándose este campo.

### *Derecho administrativo*

Una corriente que se ha observado a través de la historia es la interacción entre la jurisprudencia y la administración pública. Dwight Waldo describe este hecho en la siguiente forma:

La administración ha sido estudiada en todas las épocas y etapas de la Historia pero de diferente forma, con medios diferentes, y con varios grados de intensidad. La mayor parte de las veces el estudio ha sido hecho dentro de un solo sistema administrativo. Personas han tomado trabajos administrativos, aprendido sus labores, y buscado mejores formas de trabajo de acuerdo con sus habilidades y con las circunstancias —y los nuevos modos han sido aprendidos por otros. La Historia reporta también muchos estudios hechos para prepararse para trabajar en administración. Lo más frecuente ha sido que estos estudios hayan sido de naturaleza legal. Hay varias razones para esto. Una es que las leyes estudiadas han sido precisamente las que regulaban los hechos administrativos que se iban a manejar. La otra razón es que el adiestra-

\* Asesor Técnico en el Centro para el Desarrollo de la Administración Pública (CDAP), Guatemala.

miento legal desarrolla actitudes y hábitos mentales útiles para la administración, por lo menos en ciertos niveles; familiaridad con el pensar abstracto y lógico, habilidad para categorizar y generalizar, respeto para las reglas, y entrenamiento en relacionar las reglas con los hechos al hacer decisiones.<sup>1</sup>

Sin embargo, también existe una corriente fuerte dirigida a independizar la administración pública de los procesos puramente legales. Es una anécdota conocida generalmente que el abogado Pedro Muñoz Amato, uno de los más destacados impulsores de la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico, hizo todo lo posible para crearla fuera de la Escuela de Leyes. En el *currículo* de aquella escuela, los estudios de Legislación Administrativa tienen una importancia relativamente igual a la de otras áreas de la administración pública. La reacción contra el legalismo administrativo es exagerada, pero indiscutiblemente se ha querido enfatizar que uno de los fines de la administración —obtener resultados— muchas veces se ve frustrado por el excesivo apego a las reglas y al papeleo concomitante. Lo que se acepta generalmente ahora es que el andamiaje legal es condición indispensable de la administración, pero que hay elementos no legales y fuera de la conducta jurídica que han cobrado relevante importancia en la administración pública.

#### *Tareas propiamente administrativas*

La segunda corriente que se ha desarrollado fuertemente es la de tratar el fenómeno administrativo aisladamente, "científicamente". Lo que comenzó con el llamado "Movimiento de Gerencia Científica", con Taylor y sus seguidores, ha ido evolucionando. Soslayando la controversia que el adjetivo "científico" provoca, se ha llegado al enfoque específico de varias áreas en el campo de la administración,<sup>2</sup> especialmente el de organización y métodos. En esta misma corriente se puede localizar el enunciado clásico de la tarea administrativa conocida como POSDCORB. Pragmáticamente concebida, esta corriente apunta a varias tareas de central importancia administrativa que han surgido como instituciones en los cuerpos gubernamentales. Estas son: Administración de Personal, Organización y Métodos, Planificación

<sup>1</sup> Traducido de Dwight Waldo, *The Study of Public Administration*. (New York: Random House, 1963), p. 16.

<sup>2</sup> Para una excelente discusión del impacto de esta corriente, ver el artículo de Dwight Waldo, "Comparative Public Administration: Prologue, Performance, Problems, and Promise", *The Indian Journal of Political Science*, Vol. XXIV, N° 3 (July-September, 1963).

Nacional y Sectorial, Reportar y Evaluar, Administración Financiera, Presupuestación y Administración de Plantas, Equipos, Compras y Suministros.

#### *Gobierno y política*

Una tercera corriente, muy fuerte, es la que relaciona la administración pública con las ciencias políticas. La mayoría de las escuelas de administración pública de los Estados Unidos han surgido y crecido dentro de los departamentos de Ciencias Políticas.<sup>3</sup> Muchos de los más destacados escritores de libros de texto en administración pública son miembros de departamentos de Ciencias Políticas. Entre éstos están: Dwight Waldo, Albert Lepawsky y William C. Mosher. El impacto del informe del Presidente Hoover sirvió para motivar a los estudiosos a enfocar el aspecto gubernamental y político en la administración pública. Herbert A. Simon ha reconocido esta corriente en los siguientes términos:

Se diría que existen, hoy en día, tres áreas de máximo interés en la administración pública. Primero está el asunto de cómo las grandes estructuras gubernamentales, la federal, la estatal y la local, deben ser reorganizadas.<sup>4</sup>

Se puede concluir fácilmente que la administración pública está íntimamente ligada al estudio de los procesos y estructuras político-gubernamentales.

#### *Conductismo administrativo*

Una cuarta corriente ha tenido un impacto revolucionario en los últimos años. Los estudios en la Planta Western Electric de Roethlisberger y el avance acelerado de la Psicología y de la Antropología Social han hecho surgir un fuerte grupo que se dedica al estudio de los aspectos humanos en la interacción administrativa. Es ampliamente reconocido que con la aparición del libro de Herbert A. Simon, *Administrative Behavior*,<sup>5</sup> el punto de vista conductista prácticamente se apoderó de los estudios administrativos bajo la consigna de que el fin

<sup>3</sup> Ward Steward, *Graduate Study in Public Administration*. (Washington: U.S. Department of Health, Education, and Welfare; Office of Education, Circular N° 631). (U.S. Printing Office, 1961), p. 9.

<sup>4</sup> Herbert A. Simon y otros, *Administración Pública. Material de Trabajo de la Escuela Superior de Administración Pública América Central*. (San José, Costa Rica: ESAPAC, 1955). (Mimeografiado), p. 1.

<sup>5</sup> Herbert A. Simon, *Administrative Behavior*. (New York: 1948).

de la administración es "obtener resultados". Los conductistas han llevado al máximo la idea de que lo importante es influenciar y controlar la conducta de otros elementos en una estructura administrativa. El análisis estructural-funcional de lo que sucede dentro de un organismo administrativo ha producido evidencia de que la motivación, la percepción y la comunicación tienen singular efecto en los resultados concretos de una organización. Además, se ha identificado al "grupo" como el verdadero foco de la acción ejecutiva.

#### *Administración para el desarrollo*

El quinto foco—el más nuevo—es el que relaciona la administración pública con los programas de desarrollo económico y social. Se suele atribuir este nuevo enfoque a la aparición de la asistencia técnica internacional y a la recientemente adquirida independencia política de muchos países urgidos de acelerar su desarrollo.

La Organización de las Naciones Unidas se ha preocupado por describir esta corriente de la siguiente manera:

En un grado progresivo, el uso eficiente de los recursos nacionales depende de la adopción de programas socioeconómicos adecuados, cuyo éxito, a su vez, depende de una administración pública adecuada.<sup>6</sup>

La creación de más de sesenta institutos y escuelas de administración pública en todo el mundo es un producto directo de este enfoque. Sin embargo, todavía existe poca experiencia curricular que le dé contenido. Dos esfuerzos son dignos de mencionar. En primer lugar, la Escuela Superior de Administración Pública América Central, ESAPAC, ha realizado un seminario y un curso formativo en administración pública con el desarrollo socioeconómico como centro de atención.<sup>7</sup> En estas actividades se ha experimentado con varios procedimientos administrativos que pueden facilitar el progreso del Istmo.

El otro esfuerzo es la creación de un grado de Maestro en Artes en Administración Pública con especialidad en Desarrollo Económico y Social en la Escuela de Asuntos Públicos e Internacionales para Graduados de la Universidad de Pittsburgh.<sup>8</sup> Es posible que el líder

<sup>6</sup> Naciones Unidas. *Aspecto de los programas de desarrollo de la comunidad que guardan relación con la administración pública*. ST/TAO/M/14. Número de venta 59.11.H.2. (New York: UN/1960).

<sup>7</sup> Ver ESAPAC, *Informe del Seminario sobre Administración para el Desarrollo*. (San José, Costa Rica: ESAPAC, 1963).

<sup>8</sup> Ver Milton J. Easman, *Education for Development Administration: The Pittsburgh Program on Economic and Social Development*. (Pittsburgh: The University, 1964). (Mimeografiado).

de los expertos de la ESAPAC y de Pittsburgh tenga un impacto mundial que force los estudios de administración hacia este enfoque urgente y pragmático.

#### *Desarrollo de la comunidad*

Intimamente relacionada con el movimiento anterior y con el de reforma gubernamental está la corriente que se llama Desarrollo de la Comunidad. Lo que comenzó como educación de masas se ha ido convirtiendo en una criatura que nadie quiere adoptar pero que todos entretienen. Ultimamente, sin embargo, el desarrollo de la comunidad está siendo orientado hacia el fortalecimiento del gobierno local. La administración pública ha tomado nota de este movimiento y se prepara a someterlo a un análisis desde su punto de vista. En la Universidad de California, Berkeley, por ejemplo, se ha formado un seminario informal de unos cincuenta profesores que se llama "Grupo de Estudios en Administración Pública y Desarrollo de la Comunidad".<sup>9</sup>

La Organización de Naciones Unidas ha reconocido esta interrelación y ha publicado recientemente un estudio sobre el tema.<sup>10</sup> En forma general, se puede afirmar que una de las preocupaciones de los países en desarrollo para el futuro inmediato será tratar de convertir los gobiernos locales en verdaderos socios en el desarrollo nacional. Solamente así podrán utilizarse democráticamente los recursos y la iniciativa locales para sumarlos a las nacionales. Es muy probable que la administración pública pueda contribuir significativamente en este campo.

#### *Automatización electrónica*

Finalmente, es conveniente llamar la atención a un área emergente también y que ofrece alguna promesa para el futuro de la administración pública. Se trata de la adaptación a los procesos de planificación y adopción de decisiones de los procedimientos automatizados y electrónicos de procesar datos. Ward Steward<sup>11</sup> reporta que ésta es una tendencia que está atrayendo progresivamente la atención de las escuelas americanas de administración pública. En Pittsburgh, por ejemplo, se ha iniciado bajo la dirección del Dr. Abdul Khan la construcción de

<sup>9</sup> El que escribe este trabajo ha participado en las discusiones y realizaciones de este grupo. Entre los participantes están los profesores Waldo, Lepawsky, Mosher, Reller, Jones, Morphet, Taylor, y otros.

<sup>10</sup> Naciones Unidas. *Aspectos de los Programas de Desarrollo de la Comunidad que guardan relación con la administración pública*. ST/TAO/M/14. Número de venta 59.11.H.2. (New York: UN/1960).

<sup>11</sup> Ward Steward, *Op. cit.*, pp. 37-40.

modelos electrónicos para el proceso de decisiones.<sup>12</sup> Sin embargo, se tiene la impresión de que esta corriente tardará unos años todavía en probar que puede contribuir eficientemente a la solución de los problemas administrativos de países en desarrollo.

### Conclusiones

1. Existe la tendencia a explorar fuentes para la efectividad administrativa lejos del tradicionalismo legal.
2. Esta tendencia —que es una reacción contra la tradición— no debe desligar completamente el estudio de las leyes administrativas y el campo de la administración pública.
3. Ciertas funciones públicas han sido especialmente identificadas como primordialmente administrativas y su estudio ha sido asignado a escuelas de administración pública. Estos son: 1) administración de personal, 2) organización y métodos, 3) planificación nacional y sectorial, 4) dirección y coordinados, 5) reportar y evaluar (relaciones públicas, 6) administración financiera, y 7) presupuestación.
4. Las estructuras gubernamentales y la interacción política son elementos íntimamente relacionados con la acción administrativa del sector público.
5. La conducta individual y la interacción personal y de grupos es el proceso de hacer decisiones y obtener resultados que son fundamentales en el campo administrativo.
6. Una de las tareas centrales de la administración pública es contribuir al desarrollo socioeconómico de los países emergentes. Este puede ser el foco de los esfuerzos inmediatos en países como los de Centroamérica.
7. El desarrollo de las comunidades y del gobierno local es una preocupación creciente que demanda la atención en el futuro inmediato.
8. La utilización de los procesos automatizados y electrónicos de procesar datos promete una frontera del futuro para la administración.

### UN MODELO CONCEPTUAL DEL CAMPO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Como base en el análisis de las tendencias contemporáneas en administración pública ya hecho, se puede proponer un modelo conceptual de tres dimensiones para clasificar y caracterizar el campo de la administración pública en general. De este modelo se puede sacar un

<sup>12</sup> Observado recientemente por el que esto escribe.

plan básico de estudios para luego adaptarlo a las necesidades centro-americanas y a las realidades universitarias del Istmo.

### El concepto tridimensional

Ya se ha utilizado antes un modelo tridimensional para analizar estos campos.<sup>13</sup> Los tres elementos en que se suele dividir la administración pública son: 1) *Contexto Estructural*, 2) *Tarea Administrativa*, y 3) *La Persona del Administrador*.

*El contexto estructural.* Básicamente esta dimensión cubre el medio ambiente cultural y el marco organizativo en los cuales tiene lugar el fenómeno administrativo. El medio ambiente cultural cubre la realidad histórica, sociológica, económica, política y tecnológica del país. El marco organizativo abarca la legislación pertinente, las estructuras gubernamentales y su interacción y los procedimientos administrativos.

*La tarea administrativa.* Esta dimensión abarca el contenido pragmático de los gobiernos y las tareas indispensables en el proceso de administrar. El contenido programático suele estar fuera del alcance de los estudios puramente administrativos, ya que es de naturaleza especializada y del dominio de otros campos, como por ejemplo salud pública, educación y otros. Las tareas indispensables son: 1) planificación, 2) presupuestación, 3) organización y métodos, 4) administración de personal, 5) reportar y evaluar, 6) administración financiera, 7) administración de plantas, suministros; compras y equipos.

*La persona del administrador.* Existen ciertas actitudes, conocimientos, habilidades y hábitos que se cree pueden contribuir al éxito de los administradores. En primer lugar, el individuo en una posición de responsabilidad administrativa debe poseer habilidades conceptuales que faciliten su acción en la solución de problemas. Debe poseer habilidades técnicas que le permitan interpretar los aspectos específicamente administrativos y los de contenido programático. Por último debe poseer habilidades que le permitan interactuar eficientemente con otras personas. Conocimiento y habilidades sobre motivación, percepción, comunicación, semántica y procesos interpersonales son importantes.

El conocimiento de la interacción personal en grupos (dinámica de grupos) y dentro de una organización son, finalmente, otro aspecto vital en la administración contemporánea. El clima de autoridad (democrático, autocrático, *laissez-faire*), la composición estructural (*status*,

<sup>13</sup> Parece ser que quien originó la idea de usar modelos tridimensionales en administración en general fue Daniel R. Davis. Ver Daniel Griffiths, *Human Relation in School Administration*. (New York: Appleton-Crofts, Inc., 1956), p. 4.

jerarquía, poder, liderato, autoridad) y los roles o papeles en la interacción son los elementos abarcados en esta dimensión.

El siguiente cuadro resume lo discutido en estas tres dimensiones:

Concepto tridimensional de Administración Pública.

CONCEPTO TRIDIMENSIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

<i>Contexto Estructural</i>	<i>Tareas Administrativas</i>	<i>El Administrador</i>
I. Realidad Cultural	I. Programas de Trabajo	I. El Individuo
Histórica	Educación	Habilidades
Sociológica	Salud	Conceptuales
Económica	Comunicaciones	Técnicas
Política	Otros	Humanas
Tecnológica		
II. Andamiaje Organizativo	II. Proceso administrativo	II. El Grupo
Legislación administrativa	Planificación	Composición
Gobierno	Presupuesto	Clima
Organización	Administración de Personal	Interacción
Procedimientos administrativos	Administración de Plantas, Equipos y Suministros	Roles
	Organización y Procedimientos	
	Reportar y Evaluar	

CUMPLIMIENTO DE CONTRATOS DE SERVICIOS POR  
BECARIOS DE MEDICINA DEL  
ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO\*

por Juan A. ARILL MIRANDA\*\*

POR el último cuarto de siglo el gobierno de Puerto Rico ha estado laborando intensamente por subir los estándares de vida del pueblo puertorriqueño. Se ha logrado progreso económico, social y cultural, mas todavía quedan problemas por resolver. Uno de éstos es el de proveer servicios médicos adecuados en todos los municipios de la Isla.

Se han creado diferentes programas con miras a preparar más médicos para nuestro pueblo y particularmente para dar servicios médicos adecuados a aquellos municipios que aún no los tienen. Entre éstos se encuentra un programa de becas para estudiar medicina mediante el cual el becario suscribe un contrato obligándose a prestar servicios en las instituciones de salud pública gubernamentales o; en su defecto, reembolsar el dinero concedido por concepto de beca. Este programa no ha tenido los resultados deseados, ya que muchos de los becarios prefieren devolver la suma adeudada a prestar sus servicios; y, en otros casos, no cumplen con ninguna de las disposiciones del contrato.

Es el propósito de este estudio hacer un análisis de los programas de becas para médicos, tal como se están llevando a cabo y los resultados obtenidos hasta la fecha. Asimismo, se recomienda legislación para lograr que los becarios rindan servicios médicos en las agencias de salud pública gubernamentales.

\* Este trabajo se preparó para el Seminario de Legislación que ofrece el Colegio de Derecho de la Universidad de Puerto Rico como una de las actividades del Programa de Aprendizaje Legislativo en el cual participan la Asamblea Legislativa, la Universidad de Puerto Rico y la Fundación Ford. Las ideas y expresiones son de la responsabilidad del autor.

\*\* Estudiante graduado de la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico en mayo de 1965.