

ESQUEMAS INTERPRETATIVOS DE LA EVOLUCION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA NORTEAMERICANA

*Beauregard González Ortiz**

I. Introducción

En trabajos anteriores nos hemos planteado que la separación entre los aspectos epistemológicos en la investigación impide una visión totalizadora del objeto de estudio.¹ Esta deformación que encontramos en el conocimiento puede verse claramente al describir el desarrollo de la disciplina de la Administración Pública norteamericana. Estamos conscientes de que el conocimiento se presenta deformado o fragmentado, el problema radica en cuán grave es esta deformación. Entendemos que separar el método de la técnica agrava la deformación del conocimiento al igual que rechazar los aspectos epistemológicos de la investigación. Según veremos en este trabajo, en la investigación social y administrativa esta deformación se produce en la utilización excesiva del tecnicismo. En la administración pública se produce en la utilización de las técnicas administrativas como solución a los problemas organizacionales separando el método administrativo de la totalidad del estudio.

Para identificar esta deformación hemos escogido distintos autores que utilizan diferentes esquemas del desarrollo de la administración pública norteamericana, los cuales nos apuntan hacia aquellas obras más citadas del desarrollo de la disciplina y señalan los diferentes movimientos epistemológicos que se producen de 1887 a 1970. Estos esquemas nos ayudan a analizar en qué medida los autores más citados de la disciplina separan implícita o explícitamente el método, las teorías y la técnica rechazando los aspectos epistemológicos del estudio dándole énfasis a las técnicas.²

Nos hemos concentrado en la búsqueda de aquellos libros de texto o artículos de revistas especializados que contienen una visión o concepción evolutiva de la disciplina. La investigación documental que hemos reali-

* Profesor de la Escuela Graduada de Administración Pública, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras.

¹ Beauregard González Ortiz, "Implicaciones pedagógicas sobre el uso de los conceptos de métodos y técnicas los cursos de investigación social", *Revista de Administración Pública*, Universidad de Puerto Rico, Vol. XII Núm. 2, marzo 1980.

² La técnica administrativa como alternativa, rechazando el método administrativo.

zado en la Biblioteca de la Escuela Graduada de Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico nos ha ayudado a establecer las corrientes epistemológicas más citadas.

En estos esquemas y en la tipología que hemos utilizado podemos ver claramente cómo se desplaza la conceptualización teórica de la disciplina por una tecnología administrativa. A través de las descripciones que realizamos de cada tipología y esquemas pretendemos demostrar, entre otras cosas, que la administración pública norteamericana se ha circunscrito a análisis puramente formales y descriptivos del fenómeno administrativo desvinculando toda consideración filosófica y epistemológica de la investigación.

De la totalidad de los esquemas de desarrollo de la administración pública hemos llegado a la conclusión de que de una manera u otra siguen la misma trayectoria metodológica.³ La diferencia esencialmente radica en: a) la división que hacen de períodos históricos (por fecha) del desarrollo, valiéndose de las aportaciones de los autores más citados por los académicos más reconocidos de la disciplina. En algunos de los casos la importancia de estos teóricos fue establecida con referencia a bibliografías selectas, listas de lecturas, citas de libros y revistas.⁴ Al dividir en período histórico, otros han prestado atención a aquellos trabajos de los académicos más representativos y más relevantes en el estudio de la disciplina como un todo en vez del estudio en áreas más limitadas tales como la administración de personal, presupuesto, organización y métodos, administración local, etc.⁵ b) La utilización de categorías amplias que identifican cada período con orientaciones disciplinarias que predominaron en las diferentes épocas históricas.⁶ c) en la utilización de categorías amplias que identifican cada

³ Véase entre otros a John C. Buchner. *Public Administration*; Gerald E. Caiden. *The Dynamic of Public Administration: Guidelines to Transformation in Theory and Practice*; Holt, Rinehart and Winston, Inc. N.Y., 1971; Grover Starling, *Managing the Public Sector*. The Dorsey Press Homewood, Illinois, 1977; Don Allensworth. *Public Administration: the Executive of Public Politics*, J.B. Lippincott Co., N.Y., 1973; José Antonio Fernández Arena. *El Proceso Administrativo*. Herrero Hnos. Sucesores, Ed. México, 1965; Sánchez Guzmán. *Introducción al Estudio de la Administración*, Limusa, México, 1976; Paulo Roberto Motta. "Visão Contemporânea da Teoria Administrativas", *Revista de Administracao*, Brasil, Vol. 13, junio-marzo 1979; Beatriz Wahrlich. "Evolución de la Ciencia Administrativa en América Latina", *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Vol. XLIV No. 1-2, 1978; F. Gladder, *History of Public Administration*, London, Cass, 1972, Vol. I, II; John D. Millet. "A Critical Appraisal of the Study of Public Administration", *Administrative Science Quarterly*, Vol. I, 1956-57.

⁴ H. McCurdy. *Public Administration: A Bibliography*. American University, 1972. Divide el desarrollo de la administración pública en tres: ortodoxo (1887-1947), político (1945-1963), programático (1963-1978).

⁵ K. Henderson. *Emerging Synthesis in American Public Administration*. Asia Publishing House. N.Y. 1966. Divide el desarrollo en tres: tesis (1887-1945), antítesis (1945-1950) y síntesis (1958-1966).

⁶ Tal es el caso de Davy. "Public Administration as a Field of Study in the United States", *International Review of Administrative Science*. Divide el desarrollo de la disciplina

período con orientaciones teóricas (epistemológicas) que caracterizan el desarrollo de la disciplina (teoría normativa, teoría instrumental, teoría descriptiva-explicativa, teoría de supuestos).⁷ A continuación exponemos la tipología de las esquemas de acuerdo a la agrupación anteriormente explicada.

II. *Concepción histórica del desarrollo*

Para identificar esta tipología hemos seleccionado tres esquemas que son característicos de como se ha entendido, en términos históricos, el desarrollo de la administración pública. Es preciso señalar que la concepción histórica de estos esquemas es concebida en términos de fechas y de proposiciones teóricas de diferentes autores sin entrar en cuestionamientos y análisis de la totalidad empírica (economía-política-ideología) en que está insertada la problemática. Los tres esquemas que vamos a analizar son: el esquema “dialéctico” de K. Henderson; la periodización de H. Mc Curdy y la tipología paradigmática de N. Henry.

1. El esquema “dialéctico” de K. Henderson

El Prof. K. Henderson es uno de los autores más relevantes para explicar el desarrollo histórico de la administración pública norteamericana con su obra, *Emerging Synthesis in American Public Administration*⁸ publicado en 1966. Este autor utiliza tres categorías⁹ a saber: 1) *tesis*: énfasis estructural 1887-1945; 2) *antítesis*: énfasis en el comportamiento y el medioambiente 1945-1958; 3) *síntesis*: énfasis organizacional 1958-1966. Estas, a su juicio, describen nítidamente el estudio del objeto de la disciplina en diferentes épocas históricas. Su trabajo está encaminado a dejar claro que:

la administración pública es una disciplina relacionada con la ciencia política y la administración general, capaz de identificar y de limitar su objeto buscando constantemente sistematizar su conocimiento.¹⁰

en: sociológico, psicológico, gerencial y político.

⁷ Tal es el caso de S.K. Bailey. “Objectives of the Theory of Public Administration”, en: *Theory and Practice of Public Administration: Scope, Objectives and Methods. Ibid.*, pág. 128-39.

⁸ K. Henderson, *op. cit.*

⁹ Estas son tomadas del pensamiento hegeliano, pero como se desprende de todo el análisis de la evolución de la disciplina que el autor realiza, éstos no son representativos del carácter dialéctico que Hegel les da.

¹⁰ *Ibid.*

El estudio que realiza se concentra esencialmente en aquellos académicos que estudian la disciplina como un todo; en contraposición a aquellos que estudian otras áreas especializadas tales como la administración de personal, presupuesto, organización y métodos, administración local, administración internacional, etc.

El concepto de tesis (elemento inicial de un proceso o desarrollo) es utilizado para ejemplificar los elementos de la disciplina cuyo resultado es la antítesis, (1945-1957) la negación de las premisas que denominaron la administración pública de 1887 a 1940. Por otro lado, la *síntesis* es el resultado de dicha negación cuya expresión se manifiesta en el énfasis organizacional (1958-1963).

La tesis (1887-1945) le da énfasis a los aspectos estructurales del objeto y es dividida para fines de análisis en dos: 1) el científico político cuya aportación proviene esencialmente del estudio de los aspectos políticos envueltos en el objeto y 2) la administración general cuyo énfasis radica en los procesos gerenciales de la administración. Lo que los diferencia realmente es que los primeros analizan la administración gubernamental y los segundos a la administración privada (técnica administrativa).¹¹

Para este autor el segundo período está representado por dos teóricos importantes: H. Simon con el libro *Administrative Behavior: A Study of Decision Making Process in Administrative Organizations*¹² y la tesis doctoral de Dwight Waldo *The Administrative State*¹³ cuya crítica y negación a los principios administrativos y a la dicotomía desembocan en la antítesis de su desarrollo. Henderson nos señala que las contribuciones de los autores de 1955 a 1958 estuvo representada por tres enfoques: la ciencia del comportamiento, el método de estudio de casos y los aspectos políticos de la administración (el concepto de responsabilidad administrativa es esencial dentro del contexto democrático).

El tercer período para Henderson (síntesis, énfasis organizacional 1958-1963) es producto de los enfoques tradicionales, del comportamiento y del medio ambiente que se comenzara a forjar a principios de la década de los 50 y cuya síntesis se palpa en la teoría de la decisión, comunicación e información. Las aportaciones en este período son muy similares a aquellas elaboradas por la administración general (eficiencia en las acciones

¹¹ En fin de cuentas tanto en el uno como en el otro, se le da énfasis especial a los aspectos técnicos (su objetivo es la eficiencia y la economía).

¹² Traducido al español, *El Comportamiento Administrativo*. México, Ed. Aguila, 1972. Fue su tesis doctoral publicada en 1947. Sobre este dato puede verse a James W. Fesler. "Public Administrative and Social Science. 1946-1960". En F.C. Mosher. Editor *American Public Administration: Past, Present, Future*. University of Alabama Press, University of Alabama, 1975, pág. 110.

¹³ Traducido al español. *Teoría política de la administración pública*. Madrid. Ed. Tecnos, 1961.

gubernamentales —los problemas de democracia y administración pública). Henderson nos señala que en este período hay distintos puntos de partida y diferentes orientaciones teóricas para los escritores preocupados por las organizaciones. La sociología, sicología, teoría de grupo, teoría de decisión y teoría de la información son corrientes que se relacionan con el estudio de las organizaciones y la administración pública.¹⁴

2. La periodización de H. Mc Curdy

El segundo autor que utiliza la tipología histórica del desarrollo es H. Mc Curdy, que en su exposición sobre la evolución de la disciplina¹⁵ establece tres períodos por los que ha pasado la administración pública: *el período ortodoxo* (1887-1945); *el período político* (1945-1960) y *el período programático* (1965-1966). A pesar de la fragmentación de la disciplina Mc Curdy nos señala que ésta se ha mantenido como tal. La evidencia de ello, según el autor, la tenemos en que existen: una serie de valores, conocimientos y una teoría asociada con sus fundadores; un fenómeno que puede ser estudiado (por ejemplo las organizaciones); departamentos en universidades, revistas y asociaciones de profesionales. El trabajo de Mc Curdy se centralizará alrededor del primer aspecto.¹⁶

El período ortodoxo al igual que en la visión de K. Henderson le da importancia a los aspectos dicotómicos del fenómeno administrativo y a los aspectos de la administración general. En el período político, el objeto de estudio enfoca su atención en los aspectos políticos e informales de la administración gubernamental, administración de personal, presupuesto, teoría de la organización, la separación de poderes y la responsabilidad administrativa. Es por esta razón que Mc Curdy le llama el período político. Para éste la ciencia de la administración pública (en el período político) se nutre esencialmente de cuatro enfoques que componen (aunque no lo unifican) el objeto de estudio: el modelo político-administrativo, las ciencias del comportamiento humano en la organización, el modelo burocrático* y los estudios gerencialistas.¹⁷

El tercer período, programático, Mc Curdy lo identifica con la manifes-

¹⁴ Para una muestra representativa de los autores más citados que tratan estos temas, véase la excelente bibliografía en el capítulo III de la obra de Henderson. *Op. cit.*

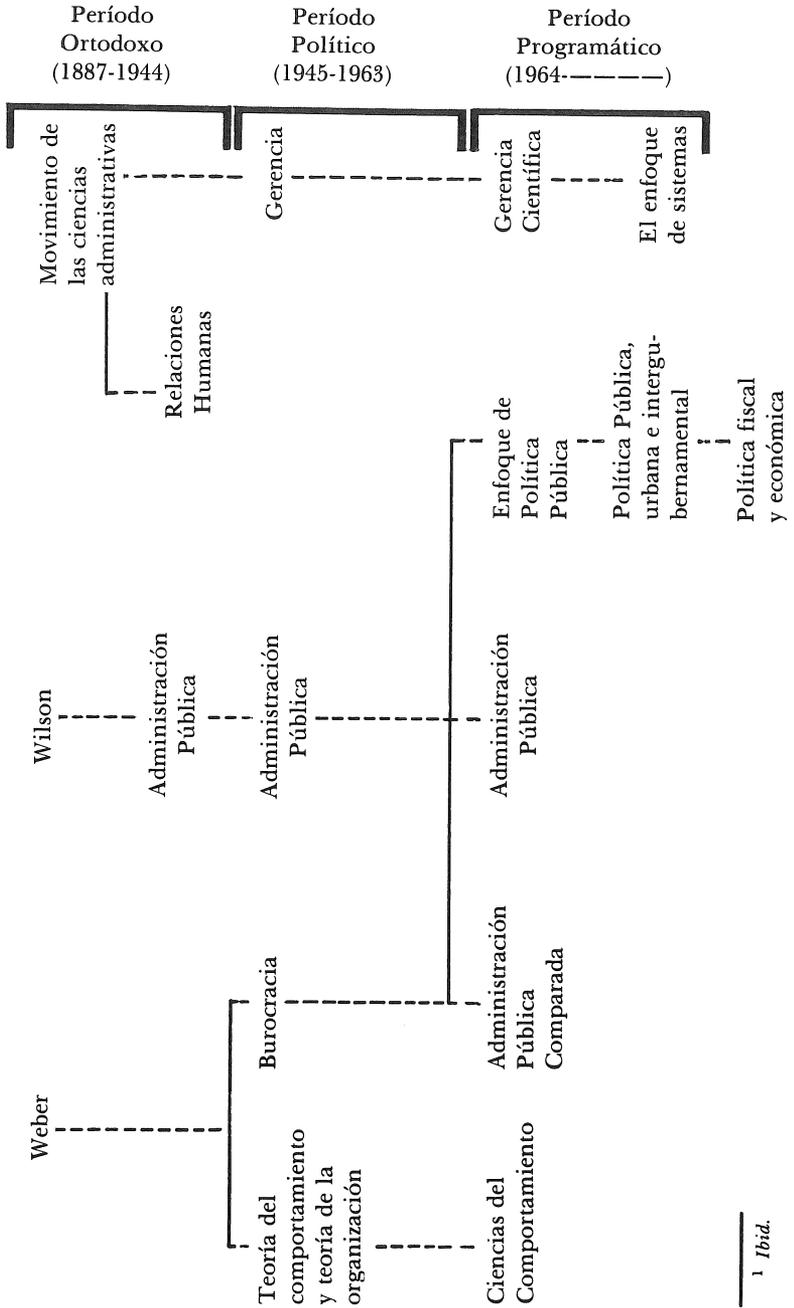
¹⁵ Mc Curdy, *op. cit.*

¹⁶ H. Mc Curdy. *Public Administration: a Bibliography*, Washington, D.C., The American University, 1972.

* No podemos perder de vista, aunque en este trabajo no lo tratamos como se merece, el dominio teórico del modelo Weberiano de organización en la administración pública norteamericana.

¹⁷ *Ibid.*, pág. 110.

DIAGRAMA I
EL DESARROLLO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA¹



¹ *Ibid.*

tación súbita y violenta de programas gubernamentales después de la segunda guerra mundial y a principios de la década de los 60. La mayoría de las unidades del gobierno expandieron sus actividades administrativas. Este incrementalismo burocrático creó una gran demanda por adquirir nuevos conocimientos y procedimientos administrativos.

El nuevo período se puede caracterizar por el énfasis en los programas, la búsqueda de mecanismos administrativos por mejorar las acciones de la política organizacional, y la importancia de los valores humanos.¹⁸

El autor considera que después de 1960 predominaron cinco enfoques: el comportamiento humano en la organización, el enfoque de sistemas, enfoques de política pública, administración pública comparada y la nueva administración pública.

3. La tipología paradigmática de N. Henry

Otro trabajo¹⁹ que hemos analizado es el libro de N. Henry, el que nos ha permitido ver los rasgos epistemológicos en la administración pública norteamericana y donde se destacan aquellos autores más citados, especialmente las dos últimas décadas. Divide el desarrollo de la disciplina utilizando las siguientes categorías:²⁰ *Paradigma 1* — 1887-1926, (dicotomía entre política y administración; *Paradigma 2* — 1927-1936, el reto 1938-1947, reacción al reto 1947-1950; *Paradigma 3* — administración como ciencia política 1956-1970; *Paradigma 4* — administración pública como ciencia administrativa 1956-1970; *Paradigma 5* — administración pública como administración pública.²¹

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Existe otro trabajo muy similar a este esquema. Nos referimos al esquema de R. Golembieski, el cual divide el desarrollo en términos de los énfasis de estudio: Fase I analítica — dicotomía, política y administración; Fase II concreta — dicotomía, política y administración; Fase III gerencial científica; Fase IV política pública. En: *Public Administration as a Developing Discipline*. Marcel Depper, Inc., 1977.

²⁰ El autor no nos define el concepto de paradigma en su obra. Para una definición véase a T.S. Kuhn, *La estructura de las revoluciones científicas*, F.E.E., México, 1971. En el caso de la administración pública y la concepción paradigmática contrario al planteamiento de N. Henry, véase a: V. Ostrom, *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, University of Alabama Press, University of Alabama, 1973. En especial el capítulo I, "The Crisis of Confident", pág. 1-12.

²¹ Nicolás Henry, *Public Administration and Public Affair*, Prentice Hall, New Jersey, 1975.

Plantea que la administración pública es *única*, es diferente a la ciencia política por su énfasis en la estructura burocrática y en su metodología. Es diferente a la ciencia administrativa en que las técnicas evaluativas utilizadas por las organizaciones públicas no son las mismas utilizadas por las organizaciones privadas. Las organizaciones privadas por otro lado no consideran el interés público en su estructura de toma de decisiones.

Afirma el autor que hoy día la administración pública, producto de los paradigmas, debe ser una teoría de técnicas instrumentales para la obtención de la eficiencia y eficacia (como originalmente lo fue); una teoría política y una teoría ética (de valores).

Los Paradigmas (1 y 2) plantean las mismas inquietudes que se analizan en el período de Henderson y Mc Curdy. Esencialmente lo que se trae a colación son los orígenes y la crítica a los postulados de la administración pública. Se analizan siguiendo la tradición ortodoxa pero con explicaciones más sofisticadas. En el Paradigma 3 la *administración pública como ciencia política* se comienza a perfilar para el 1956 en donde el pensamiento de Appleby y Waldo adquieren nuevas modalidades. Por otro lado, el y cómo y por qué las decisiones se toman.²² En términos generales el Paradigma 5, según Henry, lo componen tres corrientes: teoría de la organización, el análisis de política pública y las técnicas administración de empresas y sociológicos al igual que los de los publiadministrativistas son de gran importancia para atender el comportamiento organizacional; mientras que la ciencia administrativa o científica aportaba en áreas como la estadística, análisis de sistemas y computadoras (en vías de aumentar la eficiencia).

Como puede destacarse ambos Paradigmas (3 y 4) son repeticiones analíticas del primer período analizado por Henderson (tesis) y Mc Curdy (ortodoxo).

En el Paradigma 5 (administración pública como administración pública) la teoría de la organización y el comportamiento organizacional adquieren una renovada vitalidad. No hay una ciencia pura de la administración como tal, pero la teoría de la organización se ha interesado en las dos y media décadas pasadas en cómo y por qué, las personas se comportan y cómo y por qué las decisiones se toman.²⁴ En términos generales el Paradigma 5, según Henry, lo componen tres corrientes: teoría de la organización, el análisis de política pública y las técnicas administrativas.²³

En su trabajo añade otras fases del desarrollo de la disciplina que son

²² N. Henry, *op. cit.*, pág. 20.

²³ *Ibid.*, pág. 22.

igualmente analizadas por Henderson y Mc Curdy. Nos referimos a la administración pública comparada (1960-65), estudios de casos (1950) y la nueva administración pública como partes de su estudio.

De estos tres autores podemos destacar la división histórica de sus esquemas y concluir que existe concenso en tres aspectos: (1) origen de la disciplina, (2) la crítica que se produce a partir de la obra de Simon y Waldo y (3) que a pesar de la fragmentación de los enfoques, la administración pública se constituye como disciplina.

A continuación presentamos los autores que analizan el desarrollo no desde un punto de vista histórico (periodización por fecha) sino más bien a través de las corrientes disciplinarias que ellos consideran son las predominantes en el desarrollo de la administración pública. Cada una de estas orientaciones disciplinarias se han dado en diferentes momentos históricos del desarrollo de la disciplina.

III. *Concepción disciplinaria del desarrollo*

Otras de las formas de describir el desarrollo de la disciplina es la utilización de categorías amplias que identifican cada período con orientaciones disciplinarias que predominan en las diferentes épocas históricas.

1. El desarrollo disciplinario de T.J. Davy

Examinando la literatura sobre la administración pública en los Estados Unidos como un todo, el autor define el campo como:

...El estudio de los procesos y las condiciones para mantener efectivamente las agencias del ejecutivo en su medio ambiente.²⁴

El autor analiza los académicos en las ciencias sociales que bregan específicamente con administración pública. Los estudiosos de la administración han dado énfasis a las características de las organizaciones burocráticas; su nivel de descripción y análisis se consideran en el trabajo de Davy siempre y cuando éstos se basan en el estudio de la organización gubernamental *per se*, o si éstas se basan en otro tipo de organización y han influido significativamente en el estudio de la administración gubernamental.

Los rasgos fundamentales del estudio de la administración siguen cuatro orientaciones básicas según el autor:²⁵

²⁴ Davy, *op. cit.*, pág. 63.

²⁵ *Ibid.*

1. *Gerencial* — enfatiza las condiciones y técnicas para un mayor grado de productividad y eficiencia. Le da importancia a la estructura y procedimientos técnicos.
2. *Política* — enfatiza en las dependencias del ejecutivo como el único elemento en el proceso gubernamental total; su propósito estriba en destacar el papel de la burocracia en relación a otras instituciones del gobierno y la sociedad.
3. *Sicología* — enfoca su atención en el individuo y en las diferentes situaciones administraciones que confronta; se interesa en cómo y por qué los individuos en la organización toman decisiones.
4. *Sociología* — considera a la organización burocrática como un tipo de sistema social que se ajusta al medio ambiente.

A través de los diferentes énfasis podemos ver claramente hacia qué han estado dirigidas las diferentes orientaciones de la investigación en la disciplina.²⁶

En la orientación *gerencialista* el autor ejemplifica seis tipologías de preguntas que esta orientación ha alcanzado.

1. ¿Cómo se debe programar la producción para minimizar la acumulación de trabajo sin realizar? En el caso de una multiplicidad de productos se pregunta: ¿cómo se debe coordinar mejor la programación de la producción?
2. ¿Cómo debe de estar establecida la comunicación para que la producción tenga la información necesaria en el tiempo que se necesita y de una forma utilizable?
3. ¿Cómo debe de ser seleccionado, adiestrado y ubicado el personal para maximizar las tareas cuando y donde sean necesarias?
4. ¿Cómo y cuándo se identifican y se minimizan esfuerzos perdidos en la realización de la producción y en su procesamiento?
5. ¿Cómo las actividades administrativas deben llevarse a un grado de especialización y cómo éstas deben de coordinarse para lograr con una efectividad óptima los programas agenciales?
6. ¿Cómo las facilidades físicas deben de conducir a una eficiencia en la producción?

En la orientación *política* se ejemplifican seis tipos de preguntas en las cuales este énfasis se destaca:

1. ¿Cómo las formas y valores del sistema político y de las organi-

²⁶ *Ibid.*, pág. 63-70.

zaciones burocráticas se relacionan?

2. ¿Cómo definimos y determinamos “el interés público” y cómo estructuramos la administración para que represente y sirva efectivamente este interés público?
3. ¿Cómo los valores de la eficiencia y de la democracia se reconcilian?
4. ¿Cómo la burocracia influye en las decisiones políticas?
5. ¿Cómo debe de ser controlada la burocracia en una democracia?
6. ¿Qué patrones éticos deben gobernar la conducta de los empleados gubernamentales?

Por otro lado la orientación *psicológica* responde a las siguientes preguntas:

1. ¿Cuál es la relación entre el grado de satisfacción en el trabajo y la tasa de productividad?
2. ¿Cuáles son los elementos formales o informales a los cuales el individuo responde en la organización y cómo y en qué grado estos condicionan su comportamiento? ¿Por qué las personas deciden ser miembros partícipes de una organización?
3. ¿Cuáles son las bases psicológicas del conflicto en y entre las organizaciones?
4. ¿Cuál es el proceso de toma de decisiones? ¿Cómo se llega a las decisiones? ¿Cómo se perciben las situaciones y cuáles son las posibles alternativas de actuación? ¿Cuál es el proceso de aprendizaje? ¿Cuál es la naturaleza del comportamiento racional?
5. ¿Cuáles son las bases psicológicas de la cohesión de grupos?
6. ¿Cuáles son las bases psicológicas del liderato?

Por último el autor examina cuatro preguntas que se han hecho los académicos en la orientación *sociológica*:

1. ¿Cómo la burocracia del presente difiere de los esquemas ideales (tipo ideal) y por qué se diferencian?
2. En la postulación de un conjunto de procesos o actividades que son requisitos para la existencia de la organización formal, ¿qué formas de estructura social y qué patrones en las creencias se desarrollan en la medida en que las organizaciones ejecutan estas actividades en su comportamiento? ¿En qué medida las acciones tomadas en una burocracia contribuyen o impiden la efectividad de estas funciones básicas?
3. Dado el hecho de que la interacción grupal en una organización

formal genera intereses comunes, una estructura social y un conjunto de normas que gobiernan las actitudes y las relaciones, ¿cuál es el efecto de esas organizaciones informales con aquellas formales?

4. ¿Cómo la estructura social y cultural de la sociedad se manifiesta en las formas, procesos y valores burocráticos?

Al examinar este tipo de preguntas podemos identificar los diferentes focos de estudio de la administración pública norteamericana. Estas orientaciones pueden ubicarse en diferentes fechas del desarrollo. (Véase Apéndice I)

2. La clasificación disciplinaria de Simmon y Dvorin

Otros de los autores que analizan el desarrollo utilizando la orientación disciplinaria son Simmon y Dvorin —*Public Administration: Values, Policy and Change*.²⁷

En el diagrama que presenta el autor es que podemos ubicar la perspectiva disciplinaria del autor. Según se vaya analizando su trabajo el estudioso:

estaría al tanto de la amplitud de variedad y perspectivas de los cuales se puede ver la administración pública. Ninguno de los enfoques tienen una validez universal, toda vez que cada contribución es única. No existe una sola "verdad" sobre que es administración pública. Cada enfoque tiene implícitos una serie de valores operacionales. Según se empiece a comprender las debilidades y fortaleza de cada enfoque, se apreciarán las contribuciones que cada uno ha hecho.²⁸

Para los autores cada uno de los enfoques representa una perspectiva diferente, las cuales se agrupan en dos acercamientos generales: el ortodoxo y las nuevas perspectivas. Dentro del acercamiento ortodoxo²⁹ se ubica (a) el enfoque legal, (b) el histórico, (c) el de organigramas, (d) el comparativo, (e) el económico y (f) el filosófico. (Ver diagrama)

El enfoque legal enfatiza la legalidad de los procesos administrativos. Este enfoque no se centraliza exclusivamente sobre la rama ejecutiva, sino que enfoca también los otros dos poderes del gobierno, esto es, la rama legislativa y la judicial. Los derechos legales y las prerrogativas de las agencias públicas son sólo una fase de lo que concierne a este enfoque. La

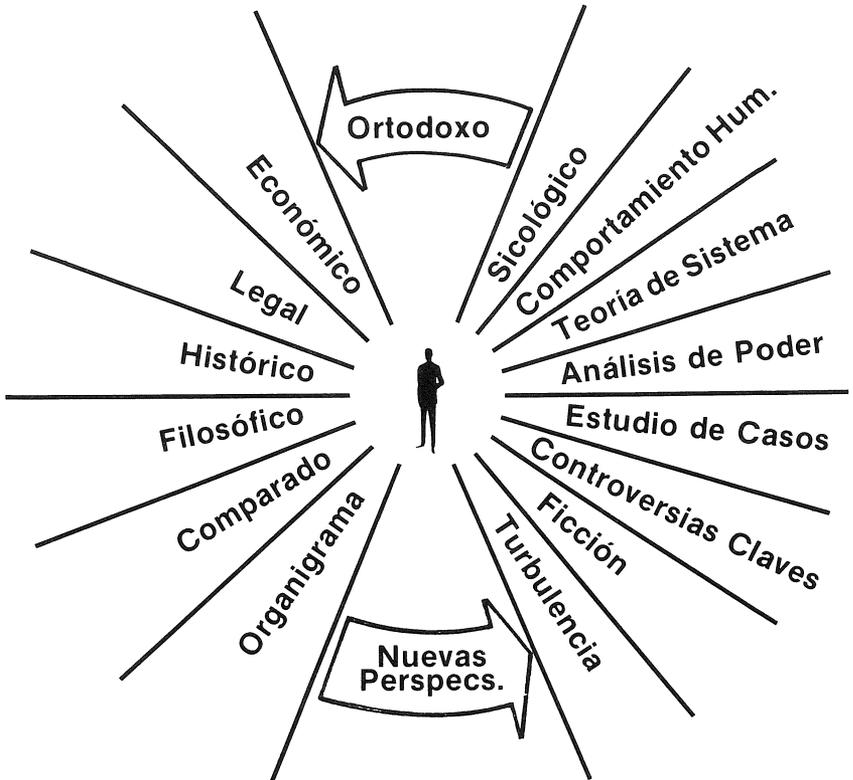
²⁷ R. Simon y E.P. Dvorin, *op. cit.*

²⁸ *Ibid.*, pág. 76.

²⁹ *Ibid.*, pág. 76-79.

DIAGRAMA 2

DIVERSIDAD DE ENFOQUES EN EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA¹



¹ R.H. Simmons; E.P. DVORIN. *Op. Cit.*, pág. 76.

otra fase concierne a los derechos legales de las partes afectadas por las acciones de las agencias administrativas.

El enfoque histórico constituye un esfuerzo por entender el desarrollo de los sistemas administrativos en el contexto de un tiempo pasado en específico. El principal supuesto de este enfoque es que los eventos pasados y presentes están interconectados en una diversidad de formas y patrones. Por tanto, un mejor entendimiento del pasado ayuda a entender mejor los problemas presentes.

El enfoque de organigramas se basa en el supuesto de que las características claves y las interrelaciones dentro de las estructuras administrativas pueden ser retratadas o representadas gráficamente. Según este enfoque el principio de jerarquía, comprendiendo la división de la organización en niveles de autoridad, describe la corriente de autoridad la cual es legal y efectiva por naturaleza.

El enfoque comparativo descansa en el supuesto principal de que el proceso administrativo trasciende los límites de la nación. Con él se intenta observar y evaluar los procesos administrativos a través del ambiente total y de las diferencias en valores tanto de nación a nación, de nación a estado, de estado a estado, de estado a gobierno local y de gobierno local a gobierno local.

El enfoque económico estudia la interrelación total de las fuerzas externas, buscando la maximización de las satisfacciones privadas así como el proceso racionalizado y calculado por el cual los burócratas tratan de satisfacer las exigencias agenciales.

Dentro del grupo de las *nuevas perspectivas*³⁰ están ubicados: (a) el enfoque de análisis de poder, (b) el psicológico, (c) el de conducta de grupo, (d) el de turbulencia, (e) el de sistemas, (f) el de "issues", (g) el de casos, y (h) el enfoque de ficción.

En *el enfoque de análisis de poder* se acepta el poder como un fin en sí mismo. Es esencialmente amoral, ve el poder como un fin en sí mismo, ve el poder como algo dado. El poder se estudia en todas sus ramificaciones incluyendo las técnicas por las cuales se obtiene, es mantenido y es aplicado.

El enfoque psicológico está relacionado con la conducta humana, asume al igual que el análisis de poder, que los burócratas se comportan de maneras que no son descriptivas en esquemas organizacionales. El foco de atención en este enfoque lo es la "agenda oculta" ("hidden agenda") del burócrata y se intenta atender y analizar esos factores que influyen sus decisiones. Gran parte del enfoque estriba en el desarrollo de técnicas para presentar las actitudes y percepciones de burócratas y clientes.

³⁰ *Ibid.*, pág. 96-120.

El enfoque del comportamiento humano está relacionado con los roles desplegados por grupos organizacionales en el diseño de la política administrativa. Enfatiza la conducta de grupos, sus actitudes y acciones y la influencia de estos sobre la conducta del individuo dentro de la agencia administrativa.

En *el enfoque de turbulencia*, se ve a la sociedad en un incesante flujo. Este enfoque nos lleva hacia nuevas formas de instituciones sociales, políticas y económicas que mantienen sólo un pequeño parecido con las del pasado. Es un enfoque altamente psicológico y ve a la sociedad recibiendo influencia de una variedad de contornos diferentes y turbulentos.

El enfoque de sistemas tiene mucho en común con el enfoque de turbulencia. Se basa también en el supuesto de cambio incesante y rechaza la noción de sociedad estática o instituciones estáticas. En este enfoque el proceso de cambio puede conceptualizarse en cuatro fases interrelacionadas: el insumo, la conversión, producto y retroalimentación. Se supone además que el sistema está enlazado totalmente.

El enfoque de problemas claves plantea un problema específico, el cual enfrenta la sociedad. Para ésto se puede utilizar cualquiera de los enfoques anteriores o una combinación de ellos para buscar un mejor entendimiento del problema y considerar las alternativas disponibles a *cada problema*.

El enfoque de casos centraliza su atención sobre una controversia actual que se convierte en un recurso primario de data. No necesariamente se restringe a decisiones de las cortes, sino que se pueden utilizar también sucesos importantes que se dan en las diversas fases del proceso *administrativo*.

El enfoque de ficción en contraste con el enfoque de casos utiliza episodios imaginarios para entender el proceso administrativo. Uno de los recursos de ficción más utilizados en este enfoque lo son las novelas y las obras de ciencia ficción.

Para este tipo de orientación del desarrollo, la literatura y la práctica de la administración refleja turbulencia y descontento. La diversidad de los enfoques es representativo del estado de la administración pública en nuestro tiempo.³¹

Este trabajo deja claramente establecido la visión fragmentada de la disciplina en donde la multiplicidad de enfoques “enriquece” el campo.

IV. *Concepción teórica del desarrollo*

Esta concepción está relacionada con la visión del desarrollo de la administración pública en términos del tipo de teoría plantea uno de los

³¹ *Ibid.*, pág. 76.

esquemas que identifican esa tipología es el trabajo de S. Bailey³² el cual ha sido utilizado como marco referencial para el análisis del desarrollo de la disciplina realizado por J.T. O'Kelley.³³

1. La clasificación del desarrollo teórico de la administración pública según S.K. Bailey

Bailey ha identificado cuatro tipos de teorías que han sido utilizadas en el desarrollo histórico de la disciplina. Estas se describen de la siguiente forma:

1. Teoría basada en supuestos (principios que se establecen pero que han de ser demostrados). Este tipo de teoría descansa en una serie de proposiciones que expresan unos supuestos básicos acerca de la naturaleza del hombre y acerca de la docilidad de las instituciones; está interesada en las "pre-condiciones" y en las "posibilidades".
2. Teoría normativa. Esta clase de teoría es la que establece unos preceptos ideales o reglas de comportamiento encaminadas a garantizar la máxima eficiencia en las funciones administrativas. Se interesa en lo que el gobierno y la administración deben o debieran de ser. Este tipo de teoría asume que si usted sigue fielmente tales y tales preceptos habrá seguramente de obtener unos resultados óptimos determinados.
3. Teoría instrumental. Esta teoría está interesada en cómo y cuándo hacer las cosas.
4. Teoría descriptiva-explicativa. Tal como su título lo sugiere, esta clase de teoría describe las tipologías organizacionales; está interesada en el "qué" y el "por qué". El énfasis radica en la descripción y análisis de las situaciones administrativas. En vez de indicarnos cómo el gobierno y la administración deben ser, nos dice como son y por qué son así.

2. El desarrollo teórico según O'Kelley

Por otro lado este autor ha ubicado estas teorías en el pensamiento de 14

³² Stephen K. Bailey, "Objectives of the Theory of Public Administration", in *Theory of Practice of Public Administration: Scope, Objectives and Methods*. Ed. James C. Charlesworth (Philadelphia: The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Monograph 8, 1968), pp. 128-39.

³³ J.T. O'Kelley. "American Pragmatism and Public Administration: Influences and Implications for Theory and Practice". Disertación para el grado de Doctor en Administración Pública de la American University, Washington, 1977. *Inédita*.

norteamericanos que representan cuál ha sido el mayor foco de interés de la administración pública norteamericana en los últimos 100 años.³⁴ En la tabla que presentamos, además, sintetiza los años de publicación y los títulos de las obras que más bien han influido en la disciplina.*

De los postulados fundamentales en el desarrollo de la disciplina presentados podemos observar claramente la separación de los aspectos epistemológicos e históricos en la investigación. Aquí queda demostrada una vez más la posición técnica asumida tanto en los aspectos de la investigación como en la solución de los problemas administrativos.

V. Conclusión

Como se desprende de los esquemas aquí analizados, estos autores le dan importancia a los aspectos formales de la disciplina utilizando como punto de referencia los períodos históricos, las orientaciones disciplinarias o las teóricas. No existe en ninguno de ellos relación con los aspectos históricos concretos de la sociedad norteamericana. Estos autores y sus planteamientos se analizan en un vacío histórico que no permite una comprensión de las totalidades que conforman el objeto. Podemos concluir que estos esquemas son concepciones a-históricas del desarrollo de la administración pública como teoría y como práctica.

Luego del análisis de las diferentes tipologías de la descripción del desarrollo (histórica, disciplinaria y teórica) llegamos a la conclusión de que existe consenso entre la totalidad de los esquemas revisados en: 1) que la administración pública como disciplina surge a raíz del artículo de W. Wilson, *El estudio de la Administración*; 2) que en la década de los 40 se desarrolló todo un movimiento crítico hacia la administración pública; 3) y que a partir de los años 50 se fragmenta el objeto de estudio de la administración pública pero:

...No obstante la fragmentación, ni la falta de una teoría general descartan la administración pública como una disciplina.³⁵

Según percibimos, el carácter principal del planteamiento lo encontramos en la siguiente aseveración:

...Después de todo la medicina ha sobrevivido durante siglos sin una teoría general porque aparte, como la administración

³⁴ *Ibid.*

* Ver Apéndice II, en donde se desglosan los elementos definitorios de la disciplina.

³⁵ Mc Curdy, *op. cit.*, pág. 9.

pública, es esencialmente curativa.³⁶

Todos concurren que el objeto y el campo de la administración pública ha variado durante su desarrollo como disciplina académica. Estos tratadistas han encontrado el objeto de la disciplina en la riqueza de las contradicciones de la evolución (en especial después de la década de los 50). El hecho de no tener un centro fuerte no le quita el mérito disciplinario. Por el contrario, en esta fragmentación del objeto (en diferentes enfoques que para algunos es la llamada crisis de identidad) es que se encuentra el objeto de estudio de la administración pública.³⁷

Los autores aquí analizados coinciden en que:

Parte de la riqueza de la administración pública es su susceptibilidad de ser enfocada de tan diversas direcciones y con una amplia variedad de presuposiciones. Estar al tanto de esta variedad de enfoques es reconocer que la administración pública es un objeto de estudio multifasético con enteros intereses tan amplios como los de la propiedad sociedad.³⁸

En fin, ninguno de los autores del desarrollo al concluir sus trabajos, ven la diversidad de enfoques de la disciplina como un impedimento para que éstas sean consideradas como tal. Por el contrario, esta diversidad (que para otros es la llamada "crisis de identidad") es precisamente donde se encuentra la riqueza de la disciplina.³⁹

Por último debemos señalar que las concepciones de la administración pública y sus esquemas nos permiten ubicar el desarrollo de la administración pública en tres etapas del conocimiento: orígenes, crítica y crisis. (Ver Apéndice I).

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Para un señalamiento sobre este aspecto véase a Manuel A. Morales.

³⁸ Simmon y Dvorin, *op. cit.*, pág. 112.

³⁹ Para una discusión amplia sobre la crisis de identidad véase a: Waldo, Mosher, Ostro, O. Guerrero, M. Landau.

APENDICE I
CATEGORIAS DE LOS ENFOQUES DE LA EVOLUCION EN EL
DESARROLLO EPISTEMOLOGICO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA NORTEAMERICANA
1887-1970

	K. Henderson	Mc Curdy	Davy	N. Henry	Simmon
Orígenes Epistemológicos 1887-1940	Tesis: Enfoque Estructural 1889-1945	Período ortodoxo 1887-1945	Política Gerencial Sicológica	Paradigma 1 y 2 Dicotomía, Política y Administración	Ortodoxo
Crítica Epistemológica 1940-1950	Antítesis: Enfoque en el Comportamiento 1942-1958	Período político 1945-1963	Político Gerencial Sicológico Sociológico	Paradigma 2 El reto 1938-47 y reacción al reto 1947-1950	Ortodoxo Nueva Perspectiva
Crisis Epistemológica 1950-1970	Síntesis: Enfoque organizacional Administrativa Pública Comparada 1958-1966	Período programático 1964-1972	Política Gerencial Sicológica	Paradigma 3 Administración como ciencia política Paradigma 4-5 Administración Pública como ciencia administrativa Paradigma 5 Administración Pública como administración pública	Nueva Perspectiva

APENDICE II
DESARROLLO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA: POSTULADOS FUNDAMENTALES

Autor	Año de publicación	Título de la obra	Contribución de los autores según los esquemas (elementos definitorios)	Clase de teoría según Bailey	Orientación Davy
Wilson	1887	<i>El estudio de la administración</i>	La Administración Gubernamental debía estar separada de la política e identificarse con la ejecución de la administración.	—Normativa —Descriptiva —Instrumental	Política
Goodnow	1900	<i>Política y administración</i>	Sugiere que la función de la política se conciba diferente a la función administrativa, ya que la primera es la expresión de la voluntad del Estado mientras que la segunda es la ejecución de dicha voluntad.	—Normativa —Descriptiva	Política
Taylor Fayol	1911	<i>Los principios de la administración científica</i>	Objetivo era el de implementar la cooperación entre los trabajadores y los administradores a través del método científico	—Normativa —Instrumental	Gerencial
L. White	1926	<i>Introducción al estudio de la administración pública</i>	Legisladores hacen las leyes y los administradores las llevan a cabo. Le da importancia reclutamiento, exámenes, clasificación, promociones. Para una mejor eficiencia gubernamental debía existir una organización estructural que proveyera una relación de las partes que	—Normativa —Instrumental	Política

Cont. Apéndice II

<p>componen y ewl control de la administración, de la rama legislativa, del electorado y de la corte. Objeto de la administración es la economía y eficiencia, alcanzada por medio del estudio científico y la constitución de una ciencia libre de valores.</p>					
Willoughby	1927	<i>Principios de la administración</i>	Se interesa en el desarrollo de la Escuela de Administración centralizada alrededor de la separación entre política y la administración.	—Normativa —Instrumental	Política
???	1930	Estudios Howthorne	Desarrollan principios de la administración, le dan importancia al grupo de trabajo informal. Encontraron que los trabajadores respondían más a las normas sociales (informal) que a las normas formales de la organización.	—Normativa	Gerencial
???	1936	<i>The Frontier of Public Administration</i>	La Administración Pública era el Estado en acción, su ámbito es necesario para llevar a cabo los objetivos del Estado. Política y administración deben separarse para fines de investigación y enseñanza.	—Supuesto —Instrumental —Normativa	Política
	1937	<i>Paper on the Science of Administration</i>	Formulan lo que entienden por las funciones de la alta gerencia. Estas funciones la señalan acuñaando en una palabra la suma de las actividades claves de los cuadros gerenciales: POSDCORB	—Instrumental —Normativa	Gerencial

Cont. Apéndice II

		Planificación - organización - Staffing (personal) - dirección - coordinación y presupuesto.		
Traducción del alemán 1945	<i>Economía y Sociedad</i>	Planteó el modelo típico-ideal. Forma de organización que llamó burocracia —característica por sus normas, jerarquía, sistema de mérito, etc.	—Normativa —Instrumental	Sociológica
H. Simon 1945	<i>Comportamiento administrativo</i>	Crítica a los principios de la administración. Modelo racional de toma de decisión. Importancia de la premisa de hecho, descarta toda posibilidad de los juicios de valores.	—Supuesto —Normativo	Sicológico
Waldo 1948	<i>El Estado administrativo: teoría política de la administración pública.</i>	Crítica a la dicotomía política-administrativa. Sintetiza la literatura de la administración pública de los últimos	—Descriptiva —Normativa	Política
H. Stein 1952	<i>Public Administrative and Policy Development; a Casebook</i>	El estudio de caso como método para analizar la administración pública.	—Descriptiva —Explicativa	Política
Marini 1971	<i>Toward a New Public Administration</i>	Se le da importancia a los conceptos tales como valores, ética, desarrollo integral del individuo dentro de la organización, (el individuo es capaz de desarrollarse social, profesional y emotio-	—Supuesto —Normativa	Sociológico Sicológico

nalmente en el seno de la organización), la clientela y su relación con la burocracia y problemas tales como urbanismo, tecnología y violencia

Ostron	1973	<i>The Intellectual Crisis in America</i>	Presenta a la administración democrática como alternativa al estudio y práctica de la Administración Pública.	—Teoría de supuesto, instrumental normativa descriptiva explicativa.
--------	------	---	---	--

