Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"

Ensayo metodológico acerca de la teoría de la administración pública

Llamazares, Juan Ernesto

1977

Cita APA:
Llamazares, J. (1977). Ensayo metodológico acerca de la teoría de la administración pública. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas

Este documento forma parte de la colección de tesis doctorales de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios". Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.
Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires

Tesis Doctoral 001501/1077

Col. 1501
1077
Sobresaliente
diez
9-9-77

Universidad de Buenos Aires

Facultad de Ciencias Económicas

ORIGINAL

ENSAYO METODOLOGICO ACERCA DE LA TEORIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

TESIS DOCTORAL

JUAN ERNESTO LLAMAZARES

Registro 39001

CARLOS ARTURO LENNA
DIRECTOR DPTO. DOCTORADO

JUNIO 1977

CATALOGADO

Inspirado en el ejemplo de mis padres,

dedico este esfuerzo a quien más lo ha compartido:
mi esposa,

aspirando a que mis hijos encuentren en él, algún día,
motivo de emulación y estímulo.

CONTENIDO

ALGUNAS PALABRAS PRELIMINARES 1

INTRODUCCION 4

PARTE PRIMERA

ADMINISTRACION PUBLICA COMO DISCIPLINA

CAPITULO I

Esclarecimiento Semántico 8

1. La Administración Pública como institución. 8
2. La Administración Pública como actividad. 10
3. La Administración Pública como disciplina 11

CAPITULO II

Antecedentes Remotos. 13

1. Los consejos al gobernante. 14
2. La herencia greco-latina. 15
3. El proceso de formación de los estados nacionales . . 17

CAPITULO III

Corrientes Teóricas. 25

1. El exclusionismo. 25
2. El inclusionismo. 31
3. La ortodoxia. 37
4. La heterodoxia. 45
   4.1. El positivismo administrativo. 49
   4.2. El psicologismo. 57
   4.3. El sociologismo. 58
   4.4. El casuísmo. 59
   4.5. Los estudios compatativos. 61
5. El juridicismo. 63
6. El generalismo. 65
7. El contabilismo 66
8. El aporte de los métodos cuantitativos. 68
9. La administración del desarrollo. 73

PARTE SEGUNDA

REQUISITOS EPISTEMOLOGICOS Y POSIBILIDADES TEORICAS

CAPITULO IV

Formalización 82

1. Vocabulario primitivo 83
2. Reglas de formación 87
3. Definiciones. 88
4. Axiomas y fórmulas primitivas 89
5. Reglas de inferencia. 90
6. Sucesiones y expresiones obtenidas mediante las reglas de inferencia. 90
   6.1. Pruebas o demostraciones 91
   6.2. Derivaciones o deducciones 91

CAPITULO V

Interpretación. 93

1. Reglas de designación y de verdad 94
2. Ventajas de los sistemas formales interpretados . . . 95

CAPITULO VI

Propiedades metateóricas 99

1. Consistencia. 100
2. Independencia 100
3. Analiticidad. 101
4. Completicidad o saturabilidad 101
5. Decidibilidad o resolubilidad 101
6. Categoricidad 102

CAPITULO VII

Posibilidades teóricas en Administración Publica 103

PARTE TERCERA

TEORIA DE LA ADMINISTRACION

CAPITULO VIII

Sistemas de información 111

CAPITULO IX

Niveles de información 116

CAPITULO X

Teoría de la Administración y Teoría de la Administración Pública 121

1. Plano general. 122
2. Plano institucional 126
3. Plano doctrinario. 130

CONCLUSIONES 140

NOTAS 144

BIBLIOGRAFIA 147

INDICE TEMATICO 157

INDICE DE AUTORES 161

ALGUNAS PALABRAS PRELIMINARES

En 1968 el autor fue designado por concurso y posteriormente becado por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires para realizar estudios de post-grado sobre Administración Pública en la Universidad de Syracuse, Estados Unidos. Esta Universidad había sido elegida por las autoridades universitarias argentinas para que sus becarios obtuvieran allí el título de " Master of Public Administration" que otorga la Maxwell Graduate School of Citizenship and Public Affairs (Escuela Maxwell de Civismo y Asuntos Públicos) reconociendo de esa manera la jerarquía académica de esa institución pionera en el estudio y la enseñanza de estos temas.

Junto con el autor asistieron a los claustros de Maxwell

otros cuatro profesionales argentinos. Estos viajes de perfeccionamiento formaban parte de un programa encaminado a otorgar a la Facultad de Ciencias Económicas un papel preeminente en la investigación y capacitación en administración gubernamental. Estaba contemplado el ofrecimiento de una licenciatura en Administración Pública así como un conjunto de actividades complementarias. Es nuestro deseo recordar aquí la entusiasta y destacada participación que tuvieron en la concepción e implementación de estas iniciativas el Dr. Luis B. Mey, a la sazón decano de la Facultad, y el Profesor John C.Honey, miembro del cuerpo docente y directivo de la Universidad de Syracuse.

Los avatares de la vida universitaria argentina hicieron que todo ese proyecto quedara reducido al dictado de algunos cursos para funcionarios.

Al momento de decidir la elección del tema para la tesis todos estos antecedentes gravitaron en forma determinante. La exigencia de presentar un trabajo de investigación que permita aquilatar la madurez intelectual y la seriedad académica del aspirante a Doctor en Ciencias Económicas, le ha ofrecido al autor -a más de la riesgosa experiencia de poner a prueba tan difíciles dotes-, la oportunidad de saldar al menos en parte la doble deuda de gratitud que mantiene con las universidades de Buenos Aires y Syracuse, a la vez que dar testimonio de la vigencia y conveniencia de promover el estudio sistemático de los fenómenos administrativos del Estado, temas éstos

tan importantes como descuidados en la República Argentina.

Es mi deseo recordar tambien el privilegio de haber asistido a un curso sobre Administración Pública Comparada que dictó en 1969 el eminente profesor Dwight Waldo y a los cursos de Epistemología y Teoría de las Ciencias que dictara en Buenos Aires el Dr.Ricardo J.Gómez, durante los años 1971 y 1972. Fue asistiendo a estos cursos que comenzaron a germinar muchas de las ideas que aquí se desarrollan.

Por último, mi sincero agradecimiento al Sr.Consejero de Tesis, Profesor Dr.J.M.Saccomanno, quien no sólo ofreció con generosidad orientación y conocimientos sino que en más de una oportunidad apuntaló el entusiasmo necesario para concluir el presente trabajo.

Demás estaría aclarar que la responsabilidad de las páginas que siguen es exclusivamente del autor y que sólo se aspira a que el esfuerzo realizado refleje la amplitud y profundidad de las enseñanzas recibidas.

I N T R O D U C C I O N

El presente trabajo de investigación se propone en primer lugar caracterizar -intensional y extensionalmente- el concepto de administración pública. El estudio se ha focalizado en la consideración de los aportes bibliográficos y en las aproximaciones pedagógicas que en su conjunto permiten hablar de una disciplina en esta materia. Su presentación incluye un intento de clasificación de las diferentes corrientes contemporáneas así como también una reseña de los antecedentes que conforman su trasfondo histórico-cultural.

Para poder evaluar el status científico de las distintas corrientes teóricas en Administración Pública, -segundo propósito del trabajo- se hizo necesario recurrir a las elaboraciones de la epistemología moderna y recorrer de esa manera los momen-

tos del proceso de formalización e interpretación. El significado de las llamadas propiedades metateóricas, verdaderas características de los sistemas linguísticos formalizados e interpretados que denominamos Teorías Científicas, pudo ser entonces precisado.

Los resultados de la confrontación evidenciaron que ninguna de las presentaciones teóricas en Administración Pública contiene enunciados de suficiente nivel de generalidad, ni ha alcanzado las etapas superiores de la formalización y su correlativa interpretación. Las propiedades metateóricas ante esa situación resultan indemostrables.

En ese punto del camino se abrió una bifurcación interpretativa. Una posibilidad era entender que los fenómenos administrativos en la esfera pública son el resultado de circunstancias tan múltiples y cambiantes que es imposible construir ningún esquema teórico riguroso acerca de ellos. Esta presunta "unicidad" podría explicar la ausencia de una teoría científica de la Administración Pública.

La alternativa era admitir la posibilidad de teorizar científicamente, pero al mismo tiempo sostener -como lo hace la mayoría de los autores en esta materia- que los estudios sobre Administración Pública aún se encuentran en una etapa embrionaria de su desarrollo.

En este trabajo se propone superar ese estado embrionario o preparadigmático integrando la mayoría de las corrientes doc-

trinarias existentes dentro del marco de una teoría más amplia y desarrollada como lo es la Teoría general de la Administración.

Tras resumir las notas características de esa Teoría general de la Administración y analizando la naturaleza de los procesos y niveles de información se procedió a mostrar cómo las tareas arquetípicas de la Administración Pública son expresables en términos de la teoría general. La aplicación se efectuó en dos planos diferentes: el de las actividades gubernamentales en su conjunto y el de una institución pública en particular.

Finalmente se revisaron las corrientes doctrinarias existentes a la luz de la teoría propuesta. En este sentido, la mayoría de ellas pudieron integrarse satisfactoriamente, quedando marginadas aquéllas que sólo ofrecen recomendaciones pragmáticas -respetables pero ajenas al campo teórico- o bien que pertenecen a otras disciplinas distintas a la teoría administrativa.

El análisis realizado permitió concluír que la Teoría de la Administración Pública es posible en el marco de una Teoría general de la Administración, que construída de esta manera permite comenzar a explicar y predecir los fenómenos administrativos del ámbito estatal, integrando conceptualmente las teorías parciales ensayadas hasta el presente por las diferentes corrientes doctrinarias.

PARTE PRIMERA

ADMINISTRACION PUBLICA COMO DISCIPLINA

CAPITULO I

ESCLARECIMIENTO SEMANTICO

Resulta indispensable comenzar con una elucidación semántica acerca de la expresión "administración pública" ya que sus diferentes significados han originado no pocas confusiones y discusiones.

En nuestra opinión es factible distinguir al menos tres acepciones.

1. LA ADMINISTRACION PUBLICA COMO INSTITUCION.

El concepto de Estado ha provocado innúmeras disquisiciones, que han conducido a su vez a la coexistencia de una multiplicidad de sentidos o "teorías del Estado". A los fines de este trabajo nos parece innecesario repasar las diversas concepciones

-ni aún las más conspicuas- y en cambio preferimos utilizar la dicotomía más elemental y hasta casi intuitiva que propone el Derecho Público. En efecto, por un lado el Estado puede definirse atendiendo a sus elementos constitutivos llegando por esa vía a lo que Bielsa denominó su "sentido material", esto es "el pueblo constituído en unidad jurídica (o sea bajo el imperio de la ley, en principio la Constitución) dentro de un territorio determinado". (BIELSA,p.23)[0]. Es este el significado que interesa cuando se habla de las relaciones entre dos o más Estados; la Organización de los Estados Americanos -OEA- es un ejemplo adecuado.

El Estado puede entenderse, entonces como una persona jurídica poseedora de facultades coercitivas que le permiten gobernar a las personas físicas que lo constituyen, ejercer la soberanía y procurar que prevalezca el interés general y la utilidad pública sobre los intereses y las utilidades individuales.

Como puede observarse, en este sentido el énfasis es colocado en los elementos que dan entidad, personería, al Estado como institución, permitiendo su diferenciación de otros entes jurídico-políticos.

En algunos contextos se utiliza la expresión "Administración Pública" como sinónima de Estado en el sentido que acabamos de presentar.

Ocurre que esa persona jurídica de características tan am

plias que es el Estado, se manifiesta a través de las exteriorizaciones del poder que le es inherente. Al Estado como institución social le compete el ejercicio de la soberanía sobre el territorio y la población que lo conforman, así como el cumplimiento de los fines que le asigna la realidad histórica y política. Para todo ello el Estado desarrolla tipos de organización más o menos complejos.

A las manifestaciones organizativas del Estado es a las que se denomina genéricamente como " Administración Pública". Contemporáneamente, los Estados democráticos, se han organizado según la clásica división tripartita de Montesquieu en ramas legislativa, ejecutiva y judicial. Correspondería entónces adjudicar la denominación de "administración pública" al conjunto que forman los tres poderes; sin embargo es más frecuente incluír solamente al ejecutivo.

2. LA ADMINISTRACION PUBLICA COMO ACTIVIDAD.

Nos remitíamos en el acápite anterior a la dicotomía propuesta por el Derecho Político con respecto al Estado; habiendo analizado ya su sentido material procede ocuparse de su sentido formal, al cual se arriba tomando en consideración sus funciones esenciales. Acerca de esto último dice Bielsa: "En sentido formal, el Estado se concibe como la organización jurídica de la sociedad. Esa organización y la acción del Estado se aseguran por la potestad de establecer normas, ejecutarlas y en última ratio por la coacción (imperium). (BIELSA, p.23)

De esta segunda acepción del Estado nos interesa entresa

car el elemento dinámico que subyace en ella. Decíamos que el Estado es una persona jurídica; pues bien, esa persona actúa, y lo hace en forma ininterrumpida y multifacética, tomando decisiones, estableciendo normas, cumpliéndolas o haciéndolas cumplir y reservándose recursos para sancionar los incumplimientos.

En este sentido, "administración pública" sería equivalente a "la administración de la cosa pública" y eso significa "gobernar", es decir, alude a los procesos y prácticas que caracterizan la acción estatal. Resumiendo, hasta aquí hemos encontrado que "administración pública" sirve para denotar tanto las estructuras burocráticas del Estado como los procesos que en ellas tienen lugar.

3. LA ADMINISTRACION PUBLICA COMO DISCIPLINA.

Por último, puede asociarse la expresión que estamos analizando con las reflexiones teóricas acerca de los fenómenos aludidos por las dos concepciones anteriores. Quedan así abarcados estudios de muy desparejos niveles de abstracción y generalidad, no siempre elaborados con rigor científico pero que en definitiva configuran la realidad académica y bibliográfica en esta materia.

Para evitar los efectos que provoca el uso de una denominación multívoca, otros autores que nos han precedido en esta tarea taxonómica han sugerido la adopción de ciertos recursos que aumenten la claridad y la precisión. Así por ejemplo, Waldo (1968,p.1) escribe "Administración Pública" (con mayúsculas) pa

ra referirse a la teoría involucrada y con minúsculas para designar las estructuras y los procesos objeto de dicha teoría. Por su parte el profesor Rodriguez Arias de la Universidad Nacional de Cuyo prefiere referirse a los conocimientos teóricos y técnicos mediante la expresión "Ciencia de la Administración del Estado". (RODRIGUEZ ARIAS,p.12). Esta acepción que estamos comentando es, evidentemente, la que más interesa a los fines del presente trabajo.

El conjunto de hechos vinculados al manejo de los intereses públicos ha concitado permanentemente la atención y reflexión a lo largo de la historia y en muy distintas latitudes.

Siguiendo a Waldo, adoptaremos la grafía "Administración Pública" para referirnos a esas reflexiones que comienzan en el pasado siendo bienintencionadas recomendaciones a los gobernantes o prolijas especulaciones sobre filosofía política y llegan hasta nuestros días ofreciendo esquemas analíticos para mejorar la asignación de los recursos sociales o bien suministrando la tecnología administrativa necesaria para concretar inverosímiles aventuras espaciales...

Haremos a continuación una reseña histórica de los hitos más destacados en la evolución del pensamiento administrativo referido a los asuntos públicos.

CAPITULO II

ANTECEDENTES REMOTOS

Recién en el presente siglo el pensamiento administrativo público se corporiza en observaciones, terminologías y publicaciones con un apreciable grado de diferenciación. No por ello sería correcto suponer que la reflexión sobre los fenómenos organizativos y administrativos en la esfera gubernamental es algo reciente. Sucede que no todo lo que hoy encuadramos como ideas e instituciones administrativas fueron conceptualizadas de la misma manera en las épocas en que se generaron. En la mayoría de los casos esas ideas formaban parte de comentarios filosóficos o religiosos acerca del hombre y sus relaciones con los semejantes, la sociedad y el Estado. En segundo lugar puede decirse que la historiografía de lo administra-

tivo en general no parece haber despertado el mismo interés en los investigadores del pasado social que el que han originado los procesos económicos, los acontecimientos políticos, los episodios militares o las manifestaciones artísticas. Daría la sensación que siempre se ha considerado lo administrativo como algo instrumental, algo subsidiario de los temas o problemas importantes. Ensayando alguna explicación, podría decirse que para escribir la historia de alguna región de la realidad, previamente debe saberse -aunque sea aproximadamente- por donde pasan los límites de la misma. Si la "historia administrativa" exhibe un retraso considerable en comparación con el desarrollo de otras ramas de la historia, muy probablemente ello se deba a que aún no se sabe con precisión qué es administración, ni por consiguiente en qué consiste la administración pública. En el curso de la presente tesis, nos proponemos contribuir al proceso ya iniciado de definición, caracterización y diferenciación de este campo del conocimiento humano. Por el momento, admítase que lo administrativo se vincula a los procedimientos más o menos complejos de que se ha valido el hombre para alcanzar resultados deseados toda vez que debió coordinar su acción con la de terceros en forma eficiente.

1. LOS CONSEJOS AL GOBERNANTE.

La literatura antigua abunda en recomendaciones para conducir exitosamente los asuntos oficiales. Muchas se encuentran dispersas en los grandes libros épicos o religiosos tales como el Antiguo Testamento y el Mahabharata[1], otras aparecen en tra

tados especialmente redactados con ese fin. En este segundo grupo pueden citarse el Qabus-nama (Espejo de los Principes)[2], el Siyasat Nama (El libro del Gobierno) escrito por Nizam-Al-Mulk[3], el Arthasastra de Kautilya[4] y El Principe de Maquiavelo[5]. Aún cuando buena parte de estos tratados está dedicada a aspectos menores, casi domésticos de la gestión de gobierno (redacción de cartas, reglas de protocolo y cortesía, etc.) es indudable que cualquiera de ellos contiene una apreciable cantidad de información sobre las modalidades administrativas de la época así como algunas inferencias de vigencia permanente.

Con frecuencia se ha caído en el error de suponer que los libros sobre política y administración pública han ejercido una influencia decisiva sobre los hechos históricos. Con algo de ironía dice Parkinson a este respecto que si un texto aparece como favorito de un determinado mandatario es porque ".... "el autor recomienda lo que ese mandatario ya había decidido hacer o lo que efectivamente ya había hecho". (PARKINSON,p.9)

De todas maneras, los libros que hemos mencionado representan un antecedente cierto del pensamiento administrativo referido a los asuntos de gobierno.

2. LA HERENCIA GRECO-LATINA.

Los grandes pensadores políticos griegos del período clásico no pasaron por alto el tratamiento de algunas cuestiones que actualmente figuran como temas centrales dentro del campo administrativo: las relaciones entre el poder y la autoridad, la noción de niveles jerárquicos, las divisiones del trabajo

gubernamental, la formación y selección de los funcionarios, etc. Así por ejemplo, Platón en la República organizaba el Estado según una estructura jerárquica de tres niveles. En la cúspide colocaba los reyes-filósofos representantes de la aristocracia del conocimiento y la inteligencia. En el segundo nivel se hallaban los guerreros y los auxiliares, motivados por el coraje y el espíritu de cuerpo. Finalmente, colocaba a los artesanos encargados de las tareas materiales. Aristóteles por su parte, en lugar de plantear la existencia de niveles, se ocupó de diferenciar las funciones gobernativas, separando el elemento deliberativo, las magistraturas y la tarea judicial,anticipándose de esa manera a Montesquieu en su conocida división de poderes. Aristóteles, identificaba como funciones arquetípicas del gobierno a la defensa, la justicia, las obras públicas, las finanzas y la atención del culto religioso. (Política Libro VI).

Pero es durante el Imperio Romano cuando la Administración del Estado se perfecciona alcanzando un elevado grado de desarrollo administrativo. Los romanos, como lo hicieron en otros campos, tomaron las ideas administrativas fundamentales , (autoridad, división del trabajo, coordinación, registración, control, etc.) de los pueblos que los precedieron, las adaptaron y mejoraron consiguiendo una efectividad desconocida hasta ese momento. Se ha llegado a decir que el sistema administrativo alcanzado durante las cuatro décadas en que reinó el emperador Augusto fue el bastión más fuerte y resistente del Imperio. (HADAS,p.76)

La reflexión sobre los fenómenos administrativos tomó entre los romanos más el cauce jurídico-legal que el filosófico-especulativo. Y es fundamentalmente a través del derecho romano que llega hasta nuestros días esa riquísima tradición.Contribuyeron, asimismo, el idioma y la Iglesia Católica. Esta última fue desarrollando un sistema completo de gobierno, con órganos y procedimientos idóneos para cumplir las tres tareas administrativas básicas: adopción de decisiones, implementación de las mismas y su posterior control. Ya en la Edad Media la Iglesia presentaba las características que Max Weber eligió como definitorias del tipo ideal de burocracia monocrática. Esas características muy probablemente expliquen su éxito en coordinar los esfuerzos de un número importante de personas diseminadas por el mundo a lo largo de tantos siglos.

Debe mencionarse el cuasi-monopolio de la educación que durante siglos poseyó la Iglesia. Al margen de otras consideraciones, ese monopolio le significó, por un lado, un mecanismo de formación y selección de personal para su propia estructura. En segundo lugar, le permitió una difusión de sus valores y tecnologías a través de instituciones seculares, de las cuales tal vez los gobiernos hayan sido los principales beneficiarios. Bástenos recordar -para ilustrar esta afirmación - a los cardenales Richelieu y Mazarino.

3. EL PROCESO DE FORMACION DE LOS ESTADOS NACIONALES.

El medioevo poco aportó de original al proceso de desarrollo administrativo, más aún, se ha visto en el feudalismo una

cierta negación del Estado, debido a la fragmentación de la autoridad pública entre los señores feudales. Aquellos que ocupaban los cargos públicos lo hacían por derecho hereditario vinculado a la posesión de determinado feudo en forma totalmente independiente de su capacidad y méritos personales. A tal grado llegó esa atomización de la autoridad que, por ejemplo, en la Francia medieval los jueces recibían su remuneración de los litigantes y no del Estado. (ETZIONI,p.189). Puede señalarse también la confusión entre la soberanía pública y la propiedad privada de los señores feudales. Habrá que aguardar hasta la Revolución Francesa para asistir a la "nacionalización" del Estado, ya que también durante el período de las monarquías dinásticas la distinción fue imperfecta. En realidad, durante ese lapso la historia política y administrativa de los distintos territorios europeos casi coincide con las de sus monarcas en sus sucesivos intentos por aumentar su poder y sus riquezas.

Estos Estados monárquicos de los siglos diecisiete y dieciocho se inclinaron por la aplicación de lo que ha dado en llamarse la doctrina mercantilista. A pesar de su confusa formulación -fueron en realidad los comentaristas, especialmente Adam Smith, quienes estructuraron y dieron coherencia al pensamiento mercantilista-.Durante esta etapa se recurrió sistemáticamente al uso de recursos administrativos para la ejecución de políticas de gobierno. En ese sentido, se ha creído ver alguna correspondencia entre los Estados monárquicos mercantilistas y los Estados administrativos contemporáneos (cf.WALDO,1948).

Los "ideólogos" del mercantilismo -muchos de los cuales apenas superaron el nivel panfletario- insistían sobre las diversas medidas que podían llegar a aplicar los Estados para aumentar su poderío y conseguir un mejor status defensivo y ofensivo. La conquista de nuevos territorios durante los siglos XV y XVI estimuló por un lado la acumulación de bienes y posesiones pero también provocó un necesario fortalecimiento del poder central para continuar las exploraciones y el manejo de las colonias que se iban incorporando.

Como resultado de las ideas mercantilistas se verificó un afianzamiento de los nacionalismos y consecuentemente la consolidación de los Estados europeos modernos.

La expansión territorial y las ambiciones de los gobernantes encontraron en las ideas mercantilistas la justificación para un ensanchamiento de las funciones del Estado, comenzando por tomar activa participación y celoso control de las operaciones comerciales e industriales. El Colbertismo en Francia y el Cameralismo en Alemania y Austria son ejemplos bien conocidos de lo que se acaba de recordar. (HECKSCHER Y SMITH)

Ferrel Heady sostiene que el Cameralismo al ocuparse sistemáticamente de la gestión de los asuntos gubernamentales y la preparación de funcionarios idóneos marca el comienzo de la Administración Pública como disciplina (HEADY,1966). Cameralismo es una denominación genérica para los cursos universitarios que desde mediados del siglo XVI hasta fines del siglo XVIII , sirvieron para formar y seleccionar los administradores del Es

tado prusiano. Estos cursos incluían estudios sobre derecho, economía y las nociones administrativas existentes.

Su denominación proviene de la palabra "kamera" que es a su vez la raíz de la expresión alemana "Kameralwissanschaft" y se refiere a la habitación o cámara donde trabajan los funcionarios públicos.

Al igual que los mercantilistas ingleses, el Cameralismo defendía la idea de un amplio control del Estado sobre los fenómenos económicos.

Figuraban por ende dentro de las funciones de gobierno tanto la recaudación de tributos como la promoción industrial; la atención de la salud pública y la construcción de obras públicas como las aventuras comerciales y financieras; el control colonial y la administración de justicia como la financiación de la caridad pública.

Otro aspecto interesante es que los más destacados cameralistas fueron a la vez funcionarios y profesores.

Se podría argumentar en contra de la opinión de Heady, recordando que durante el reinado de la dinastía Tang (618-906) en China funcionó un sistema de incorporación de altos funcionarios (mandarines) basado en exámenes competitivos.

Sin embargo, debe recordarse también que estos exámenes versaban más sobre cultura general que sobre conocimientos científicos y tecnológicos; el tono principal de los estudios era

de naturaleza filosófica, humanística y ética habiendo una notoria ausencia de ingredientes administrativos considerados como tales.

Otros antecedentes similares al de los mandarines chinos son citados por Dimock y Dimock (p.24). Según estos autores los futuros administradores en Turquía eran reclutados de niños en los territorios dominados, sometidos a la esclavitud eran criados en la residencia del sultán y educados en una escuela especial. A pesar de permanecer como esclavos en forma vitalicia, gozaban del poder y privilegios -exceptuada la libertad- de una clase dirigente.

Pedro el Grande de Rusia, fue otro gobernante que elegía y entrenaba cuidadosamente a sus administradores. Mucho antes Confucio, insistía en seleccionar individuos de "conducta recta" que pudieran llegar a servir como funcionarios; algo muy parecido pensaban los filósofos griegos cuando proponían que el gobierno de las ciudades-estado fuera confiado sólo a los mejores.

Recordemos que Platón tres siglos antes de Cristo en los Libros V y VII de su República, desarrolló un elaborado pensum para la formación de los reyes-filósofos. Ideó cuatro exámenes sucesivos y eliminatorios que debían rendirse a los veinte, treinta, treinta y cinco y cincuenta años. Hasta los veinte años habría educación universal obligatoria con énfasis en gimnasia, música y las distintas ciencias de la época. Aquellos que se

destacaran iniciarían un segundo tramo formativo durante el cual descubrirían el razonamiento dialéctico. Los que superaran ese segmento, estudiarían filosofía durante otros cinco años. A partir de ese momento, serían enviados al mundo y "obligados a ocu "parse de los asuntos de la guerra y a llenar cuantas funciones "sean propias de la juventud, para que tampoco en materia de ex "periencia queden a la zaga de los demás (...) Una vez llegados "a los cincuenta los que hayan salido de ellas (las pruebas), sa "nos y salvos y descollando absolutamente en todo, tanto en la "acción como en las ciencias, deberán ser conducidos hasta el "fin y obligados a elevar los ojos del alma y mirar de frente al "ser que ilumina todas las cosas, y después de contemplar el "bien en sí lo tomarán como modelo para encargarse uno tras o "tro durante el resto de su vida de organizar la ciudad y gober "nar a los particulares y a sí mismos" (PLATON,p.416)

Como puede apreciarse la preocupación por formar funciona rios aptos no nace con el Cameralismo; lo que sí puede adjudicársele es la inclusión de tramos específicamente administrativos dentro de los planes de estudio.

El año 1789, primer año de la Revolución Francesa y de la existencia constitucional de los Estados Unidos de Norteamérica, marca el tránsito de los estados monárquicos a los estados nacionales. Puede demostrarse que el advenimiento de estos estados-nacionales trajo aparejado en primer lugar una revitalización de la herencia romana. Al desaparecer el monarca el principio de la soberanía popular fue el que proveyó legitimación a

los gobernantes.

El otro gran signo lo constituye el afianzamiento de la idea del nacionalismo. Es evidente que el nacionalismo no aparece de súbito en esos últimos años del siglo XVIII. Es seguro que podrían citarse antecedentes tomados de la historia antigua y medieval. Ocurre sin embargo, que después de la Revolución Francesa y al desencadenar el proceso de formación de estados nacionales, el nacionalismo se convirtió en una nueva y poderosa fuerza en el mundo moderno.

Varias son las derivaciones administrativas provocadas por la vigencia del ideario nacionalista. Entre otras, la designación de funcionarios pasará a otorgar prevalente importancia al requisito de la nacionalidad. Sucede que la figura del Estado, laboriosamente concebida y construída a lo largo de muchos siglos había sido convertida en patrimonio de las familias reales. El nacionalismo consiguió "nacionalizar" los Estados transformándolos en "estados nacionales", los cuales habrían de convertirse en poderosos aceleradores de los procesos de desarrollo económico-social.

Para orientar y controlar tales procesos es que el Estado se ve forzado a abandonar su primitivo papel de mero gendarme custodio de la ley y el orden y aumentar concomitantemente las dimensiones de su actuación. Conseguirá dinamizar y dirigir el desarrollo económico y social en tanto y cuanto disponga de un aparato administrativo bien diseñado y dotado de agentes idóneos.

La preocupación por alcanzar mejores formas de organización llevará a investigar los fenómenos administrativos. La necesidad de formar y capacitar agentes inducirá a escribir textos con fines pedagógicos. Serán estas dos vertientes -investigación y enseñanza- las que irán dando forma a lo que provisoriamente podríamos denominar la Teoría de la Administración Pública.

Clasificaremos y expondremos en el próximo capítulo las diferentes aproximaciones teóricas que se registran a partir de los últimos años del siglo pasado.

CAPITULO III

CORRIENTES TEORICAS

1. EL EXCLUSIONISMO

Como se ha visto en el capítulo precedente los estudios y reflexiones sobre la constitución y el funcionamiento de órganos encargados de formular y aplicar políticas imperativas para el conjunto social, son casi tan antiguos como la existencia misma de comunidades políticamente organizadas. Sin embargo, fue en Estados Unidos hacia las postrimerías del siglo pasado y fundamentalmente a comienzos del presente que tomó cuerpo la idea de edificar una disciplina científica autónoma, dedicada a estos temas.

La premisa principal de estos primeros teóricos fue que

siendo la administración pública el brazo ejecutor del gobierno, de cualquier gobierno, debía abogarse por su prescindencia política y por ende el estudio debería concentrarse en problemas específicamente administrativos, esto es excluyendo la consideración de los mecanismos políticos.

Aunque pueda resultar algo arbitrario, la bibliografía norteamericana casi unánimemente atribuye a un ensayo escrito por Woodrow Wilson publicado en 1887 el comienzo simbólico de la Administración Pública, como disciplina.

Consideramos que la justicia de esa atribución se basa más en la presentación de un verdadero programa metodológico que en el conjunto de opiniones que vierte el autor sobre los problemas de la época. En efecto, escribía Wilson: "Antes de entrar en ese estudio (el de la Administración Pública) es necesario:

"I. Tener en cuenta lo que otros han hecho en esta línea; es decir, la historia de este estudio.

"II. Determinar con precisión el objeto de estudio.

"III. Determinar con precisión cuáles son los mejores métodos para desenvolver dicho estudio" (WILSON, p.85).

A pesar de los noventa años transcurridos desde que estas líneas fueron escritas: ¡cuánta vigencia conservan!

Pero veamos cuáles eran las proposiciones concretas realizadas por Wilson:

a) extender la reforma del servicio civil, a la

sazón en curso, a la reforma de la organización y los métodos gubernamentales.

b) estudiar formas más económicas de realizar la acción de gobierno.

c) abandonar la preeminencia de los estudios sobre filosofía política, las discusiones acerca de la constitución y las fuentes de la soberanía y reemplazarlas por una mayor atención a los aspectos pragmáticos que plantea la ejecución de las leyes. ("No es que se hayan terminado, ni mucho menos, los "más pesados debates sobre el principio constitucional, pero ya "no son de interés práctico más inmediato que las cuestiones de "administración. Está resultando más difícil aplicar una Constitución que formularla") (WILSON,p.86).

d) separar la política de la administración. Para captar el significado de estas proposiciones tal vez sea necesario ubicar el artículo de Wilson en su contexto histórico. La Constitución republicana de 1787 acababa de cumplir su primer centenario. El sufragio se había extendido a casi todos los adultos en lugar de pertenecer a una minoría educada y propietaria. El poder político se dividía entre partidos políticos de alcance nacional, y ya no era monopolizado por grupos locales o sectoriales. La Unión formada por trece ex-colonias de la costa este, se había ya extendido convirtiéndose de esa manera en el territorio cuantitativamente más importante del continente. La guerra civil (1860-65) evidenció la supremacía de la civilización urbano-industrial sobre la agraria.

Por su parte, la filosofía del siglo XIX estimulaba más la elección que la designación de los funcionarios, pensando que una frecuente rotación en los cargos era una garantía democráti ca. El planteo wilsoniano intentaba reemplazar la concepción sim plista y en cierto modo primitiva que había dominado el curso de los asuntos públicos durante la mayor parte del siglo XIX. Hasta bien entrada la década del ochenta, se suponía que la administración del Estado era algo sencillo y se basaba fundamentalmente en el "sentido común", por lo tanto no se veía ningún inconveniente en entregar a ciudadanos comunes las distintas responsabilidades del gobierno. De hecho, la administración de aquellas épocas era relativamente simple. Los problemas precisamente aparecieron cuando aquella sencillez comenzó a desaparecer. La ineficiencia y la corrupción en las esferas oficiales durante las décadas posteriores a la Guerra Civil apresuraron una reacción que tomó el camino de los proyectos de reforma administrativa. Los cargos públicos habían pasado a ser considerados "botines" o "despojos" (spoils) a ser repartidos entre los vencedores de una campaña electoral.

Los efectos de esa concepción fueron: los caos que periódicamente se producían al renovarse los elencos; los conflictos entre las legislaturas y los poderes ejecutivos al disputarse los nombramientos; las permanentes presiones de los buscadores de puestos sobre los presidentes y demás titulares de los ejecutivos estaduales y municipales; el crecimiento de "máquinas" partidarias -especialmente en las ciudades- manejadas por caudillos que distribuían puestos en retribución a los aportes electorales

conseguidos[6].

En 1883 el Gobierno Federal decidió la constitución de una Comisión de Servicio Civil a la cual encomendó el estudio de un régimen de personal que aumentara el profesionalismo y la permanencia, enfatizara el mérito como requisito de ingreso y promoción y neutralizara la influencia de la política partidaria.

El influyente artículo de Wilson fue una exposición programática que inspiró y desarrolló lo que aquí hemos denominado la corriente exclusionista. Esta corriente fue promotora no solamente de la reforma del servicio civil en EE.UU. a la cual ya hemos aludido sino de muchas otras tanto en ese país como en otras latitudes, pudiendo encontrarse aún en la actualidad entusiastas defensores y divulgadores.

En el mismo texto de W.Wilson puede leerse: "Permítaseme "algo más sobre lo que he dicho acerca del mundo de la adminis-"tración. Lo más importante que cabe observar es la verdad en "que tanto y tan afortunadamente hemos insistido sobre nuestros "reformadores del servicio civil; es decir, que la administración "se halla fuera de la esfera propia de la política. Las cuestiones "administrativas no son cuestiones políticas.Aún cuando sea "la política la que fije las tareas para la administración, es-"ta no debe sufrir que maneje sus oficinas". Concluyendo luego: "La política es el dominio especial del estadista; la adminis-"tración lo es del funcionario técnico". (WILSON, pp.91/92).

Otro expositor destacado, Frank Goodnow, publicó en 1900

un ensayo que precisó aún más esta dicotomía entre lo político y lo administrativo.

Goodnow discurriendo sobre la voluntad del Estado ("will of the State"), asociaba la política con la expresión y la administración con la ejecución de aquella voluntad. Dicho en otros términos, se postulaba que el gobierno era analíticamente divisible en dos procesos: el que conducía a la adopción de las decisiones sobre los objetivos (política) y el que permitía la puesta en práctica de esas decisiones (administración). El primero tenía como actores a los partidos políticos, la opinión pública, las legislaturas, los grupos de presión y los factores de poder. Ese proceso político se iniciaba cada vez que aparecía en la sociedad un conflicto, una diferencia de opiniones o un choque de intereses y valores de suficiente importancia como para movilizar los recursos del poder. En el otro extremo, ese proceso concluía con la sanción de una ley, el dictado de una norma o, en general, con la inclinación por alguna de las alternativas en pugna marcada por el fiel de la balanza del poder. A partir de ese momento, comenzaba el tiempo de la Administración Pública.

La posición exclusionista si bien determina la clase de fenómenos a ser incluídos dentro del discurso de la Teoría de la Administración Pública, no permite una identificación a priori de las hipótesis a ser sostenidas por un determinado autor. Sucede que dos estudiosos de esta materia pueden estar contestes en cuanto a la aceptación del exclusionismo pero diferir con

relación al enfoque dominante de sus conclusiones ubicándose , verbigracia, en posiciones eficientistas uno y psicologistas el otro.

Como habrá de verse más adelante la ortodoxia eficientista en Administración Pública, comparte el supuesto básico del exclusionismo, esto es que la función administrativa es una función exclusivamente técnica guiada por el criterio de la eficiencia. En este sentido podría incluirse a la ortodoxia eficientista dentro de la corriente que estamos analizando,no obstante se ha preferido separarla ya que si bien todos los ortodoxos son exclusionistas, la inversa no es válida.

2. EL INCLUSIONISMO.

A comienzos de siglo, al influjo de los éxitos conseguidos por el pensamiento científico en la ciencias naturales, se comienzan a aplicar métodos más rigurosos en el análisis de los fenómenos sociales, en particular los de índole política. La vieja filosofía política deviene de esa manera ciencia política. Así, como ejemplo, en 1903 se funda en EE.UU. la American Political Science Association.

Es interesante hacer notar que casi todos los pioneros de la Administración Pública tuvieron formación en Ciencia Política más que en Economía o Derecho. Es comprensible entonces que pensaran a la Administración Pública como una subdisciplina de la Ciencia Política; prueba de ello es que las primeras instituciones universitarias en ofrecer cursos sobre estos temas son las escuelas o facultades de ciencia política.

La premisa principal de los miembros de esta corriente establece que el factor que caracteriza y distingue a la Administración Pública de otros tipos de administraciones es el entorno político que rodea los fenómenos objeto de su estudio, más aún, sostienen que la tarea de la administración pública es una parte de la tarea política. De allí derivan que el estudio del fenómeno debe realizarse desde una óptica política, incluyéndolo dentro de cuerpos conceptuales más amplios que los exclusivamente administrativos.

Curiosamente, esta corriente inclusionista ha prosperado y conservado entusiastas adeptos en dos contextos tan lejanos ideológicamente como lo son los países socialistas de Europa Oriental encabezados por la Unión Soviética y en los E.E.U.U.de Norteamérica. En este último la tradición de los "political scientists" (expresión vertida al castellano como "politólogos") sigue vigente y alimentando intelectualmente una buena parte de la producción bibliográfica referida a la Teoría de la Administración Pública.

No es casual que fuera la "American Academy of Political and Social Science" la que organizara en 1968 un importante simposio para debatir sobre la "Teoría y Práctica de la Administración Pública, alcances, objetivos y métodos". Es necesario aclarar que no todos los asistentes sostenían posiciones inclusionistas, pero de todas maneras quedó en evidencia durante el debate que para muchos lo administrativo en Administración Pública es inseparable fáctica y gnoseológicamente de lo político.

Como se verá más adelante los autores pertenecientes a la heterodoxia comparten el principio inclusionista al sostener que la tarea administrativa en el sector público no es una función exclusivamente técnica y sólo guiada por el cartabón de la eficiencia. Admitirán que el ingrediente político puede decrecer al ir descendiendo por la pirámide de cualquier organización pública o al situarnos ante procesos altamente tecnificados, pero insistirán en que el componente político está presente aunque sea en dosis pequeñas. Los heterodoxos se niegan a admitir que hacer administración pública es meramente ejecutar la " voluntad del Estado". Aportarán evidencias para demostrar que la actividad de las oficinas administrativas del poder ejecutivo no solamente involucra en los hechos una facultad interpretativa de la ley sino que en muchos casos y de muy variadas maneras llega hasta la co-legislación. En otras palabras, la corriente heterodoxa subrayará el rol cada vez más determinante que han ido asumiendo los poderes ejecutivos en todos sus niveles dentro del proceso de elaboración y adopción de políticas públicas. Este fenómeno no ha sido bien estudiado por la bibliografía. Un especialista francés, Jean Meynaud sostiene que "la pérdida de competencia de "las Asambleas parlamentarias es un fenómeno inmediatamente vi- "sible. Va acompañado necesariamente de una expansión de las fa "cultades del Ejecutivo. Este movimiento se observa en todas par "tes comprendidos los países anglosajones - e incluso en el Con "greso de los Estados Unidos, que sin embargo, constituye el úl "timo ejemplo de un Parlamento de tipo clásico". (MEYNAUD,p.15)

Dentro de los inclusionistas norteamericanos clásicos puede ser citado Paul Appleby y Norton Long. El primero ahondó en los mecanismos de interacción entre la política y la administración dentro de un Estado democrático. (cf. APPLEBY).

Norton Long concentró su atención en los factores de poder dentro de la administración, o sea se ocupó de la política en la administración (cf. LONG).

En el bloque socialista también se considera al aparato administrativo estatal como un factor político de primera magnitud y consecuentemente los estudios así enfocados resultan formando parte de la corriente que estamos analizando. Basamos esta afirmación en dos recursos bien característicos: el uso de la planificación y el control partidario sobre el comportamiento burocrático.

Si bien es cierto que por un lado los revolucionarios comunistas después de 1917 realizaron ingentes esfuerzos para incorporar tecnología administrativa capitalista, particularmente el "taylorismo", hay dos temas que caracterizan -administrativamente hablando- al socialismo autoritario. El primero se refiere al uso de la planificación en gran escala como herramienta de gobierno. Es cierto que la planificación como método es bien anterior a esta época, pero la innovación deriva de la importancia política que le fue asignada como procedimiento de cálculo económico, para reemplazar el funcionamiento de los mercados. En las economías de mercado una gran cantidad de decisiones son tomadas en base a los datos que provee la conjunción de la oferta

y la demanda: ¿Qué producir? ¿Dónde? ¿En qué cantidades? ¿Usando qué recursos? ¿Para ser consumido por quiénes? ¿A qué precios? son algunos de los muchos interrogantes para los cuales los mercados suministran información y hasta dan respuestas automáticas. (HALM,pp.30-42).

Decretada la supresión de los mercados fue menester encontrar procedimientos alternativos para arribar a las respuestas necesarias. El procedimiento elegido fue la aplicación de planes coercitivos de mediano plazo.

Ahora bien, el desarrollo de la planificación central de Rusia no fue algo inmediato y de evolución lineal. Debe recordarse que en 1917 la economía rusa era predoninantemente agraria y que el socialismo soviético comenzó distribuyendo los grandes latifundios entre miles de pequeños productores. Esa atomización de la propiedad rural dificultaba cualquier intento de planificación. Fue recién después de la colectivización de las granjas agrícolas emprendida diez años más tarde que comenzó la planificación de ese importante sector. De todas maneras, la orfandad en materia de tecnología administrativa adecuada obligó a emplear métodos de ensayo y error, mientras se mantenían parcialmente vigentes las fuerzas del mercado y los incentivos monetarios tradicionales. Recién a partir de la década de los años 30 fue consolidándose el procedimiento para la elaboración del plan central; grandes objetivos determinados por las autoridades partidarias, conversión de tales objetivos en metas a ser alcanzadas en cada sector y en cada rama de la industria has

ta llegar al nivel de las empresas y los consumidores.

Como en última instancia cada meta implica la interacción de varios programas, para la coordinación se sigue el método iterativo. Como explica HALM: "Las cifras del plan provisional "se distribuyen por los canales administrativos de la burocra- "cia soviética hasta llegar a las unidades productoras industria "les y agrícolas. Estas cifras no son todavía directrices, sino "más bien propuestas sometidas a corrección.
"Las correcciones y sugestiones se recogen a través de las arte "rias administrativas del sistema. Con ese material se elabora "un nuevo plan, que, una vez adoptado se convierte en el progra "ma oficial de producción. Las cifras detalladas de producción, "son instrucciones obligatorias, son órdenes".(HALM,p.26).

La segunda "novedad" surgida después de la Revolución Rusa, fue la ingerencia otorgada al partido político como elemento fiscalizador dentro del gobierno. El Partido Comunista, pasó a desempeñarse como implacable supervisor de los órganos administrativos regulares, y en ese sentido no había tenido equivalente dentro de las democracias liberales. La existencia de órganos de control no es nueva; tampoco lo es el funcionamiento de grupos de presión. La originalidad estriba en que el Partido Comunista, entidad en principio ajena al Estado, pasa a formar parte constitutiva de él, y se transforma en el grupo de presión por excelencia operando dentro de las estructuras del gobierno como factor monopólico del poder. Sobre este aspecto dice Fainsod: "Una característica singular del sistema soviético es la

'consistencia con la cual el Partido Comunista y el aparato Esta-
"tal se han mantenido como instrumentalidades separadas. Se ha
"evitado una amalgama entre las dos jerarquías. En su lugar, el
"control del partido político queda asegurado en virtud de de-
"signaciones en todo nivel que le permiten llegar a bloquear cual-
"quier decisión. El Partido tiene su representante en cada uni-
"dad administrativa de la sociedad soviética". (FAINSOD,p.215).

3. LA ORTODOXIA.

Si como se ha visto una de las cuestiones que marcaron el desarrollo ulterior de las elaboraciones teóricas en Administración Pública fue la separación de los componentes políticos y los administrativos, otra -cronológicamente posterior a aquella- fue la asimilación de los enfoques del movimiento de la dirección o gerencia científica.

Los orígenes conceptuales de este movimiento pueden encontrarse en el Iluminismo y la Revolución Industrial, pero cobró entidad y difusión en los años previos a la Primera Guerra Mundial asociándose al nombre del ingeniero metalúrgico Frederick W. Taylor.

Tras cuidadosas observaciones y experimentaciones sobre las formas más económicas de realizar operaciones manuales (estudios de tiempo y movimientos) extendió sus enfoques hacia problemas más amplios de organización y administración. Sus conclusiones y propuestas alcanzaron difusión internacional, viéndose enriquecidas con aportes tales como los realizados en Francia

por Henri Fayol quien estudió la naturaleza de la dirección superior.

La concepción subyacente en todos los autores de esta corriente, era que el método científico podía ser aplicado aún a temas que tradicionalmente parecían estar fuera del alcance de la ciencia. Los expositores más audaces llegaron a sostener que así como era hallable el mejor método para transportar lingotes dentro de una acería, también podrían encontrarse soluciones para toda una fábrica, o un país o una sociedad... Así como la producción en masa y la línea de montaje se difundieron rápida y extensamente, así las influencias de la "Administración Científica"[7] se hicieron sentir en la esfera gubernamental entre los propulsores de las reformas también interesados en reducir costos y aumentar la productividad del aparato administrativo estatal.

El propio Taylor abogaba por una amplia difusión de sus enseñanzas convencido que "los mismos principios pueden ser aplicados con igual fuerza a todas las actividades sociales: a la administración de nuestros hogares; de nuestras granjas; de nuestros negocios, grandes o pequeños; de nuestras iglesias;de nuestras instituciones filantrópicas; de las universidades y de los departamentos gubernamentales." (TAYLOR,p.8.).

El movimiento no sólo alcanzó popularidad en los EE.UU. sino que rápidamente halló eco internacional, extendiéndose a Inglaterra, Francia, Alemania, Suecia y otros países europeos donde debió vencer previamente algunas resistencias sindicales.Sin embargo, los mayores honores le fueron tributados en Rusia. Po-

co después de la revolución de 1917, Lenin se refirió al taylorismo como una "combinación de la sutil brutalidad de la explotación burguesa con algunos de sus más grandes logros científicos" (LENIN,p.332).

Lenin junto con Trotsky apoyaron la incorporación de las ideas de la administración científica dentro de los planes de estudio y capacitación para funcionarios, en un intento por aumentar la eficiencia y la productividad.

Como bien señalan Mosher y Cimmino, una de las implicancias prácticas mas inmediatas de la prédica taylorista dentro del sector público fue la pugna hacia la profesionalización y capacitación del funcionario. La "Administración científica" propugnaba el estudio detallado de cada operación hasta descubrir el procedimiento óptimo en que podía llevarse a cabo. A partir de ese momento debía proceder a adiestrar a los responsables y exigir el máximo rendimiento.

Estrechamente vinculados a la corriente taylorista están los escritos sobre Administración Pública aparecidos en Estados Unidos durante las décadas del 20 y el 30. Durante ese lapso que el profesor Waldo denominó "período de ortodoxia" (WALDO,1963,p. 12) existió consenso acerca de cuales eran los problemas centrales y una cierta confianza en la bondad de las soluciones.

El libro de texto más utilizado durante este período fue el de Leonard D.White denominado Introducción al Estudio de la Administración Pública. El primer capítulo "La Administración y

el Estado Moderno" subraya la importancia de lo administrativo en sociedades cada vez más complejas e interrelacionadas; insiste sobre la necesidad de ser eficiente y defiende la posibilidad de abordar el estudio de los fenómenos administrativos desde una perspectiva científica.

El capítulo II trata sin mayor profundidad la relación entre la administración pública y las legislaturas, el poder judicial, los partidos políticos y las instituciones privadas, en particular, las empresas.

Los capítulos III al VIII están dedicados a los temas organizativos y reorganizativos de la "máquina administrativa"(como se la denomina en el texto que comentamos), aparecen aquí desarrollados problemas arquetípicos tales como : centralización y descentralización; agrupamientos y reagrupamientos funcionales; facultades presidenciales; delegación, controles, etc.

El tratamiento de los temas vinculados a la administración de personal ocupa los capítulos IX a XVII. Se incluye abundante información retrospectiva sobre el funcionamiento del sistema del botín ("spoils system") a la que siguen secciones dedicadas a : reclutamiento de personal, selección, clasificación, disciplina y remoción. El capítulo XVII desarrolla el polémico tema de la sindicalización del empleado público.

Existe un capítulo sobre "Normas y Regulaciones administrativas", otro sobre "Control de la Administración" y concluye con uno dedicado a las "Tendencias de la Administración Moderna".

El segundo libro de texto, aparecido en 1927 -un año después que el del Dr.White- fue Principios de la Administración Pública escrito por W.F.Willoughby. La temática es similar a la de su antecesor, aunque con el agregado de dos aspectos omitidos por White: los aspectos financieros y presupuestarios por un lado y la consideración de la administración de materiales (compra almacenaje, control, inventarios, etc. por otro).

Así como White enfatizaba la búsqueda de la eficiencia a través de la atención de los aspectos vinculados al personal; Willoughby abogaba por una importante reforma presupuestaria.

Los "principios" son presentados simultáneamente como conclusiones resumidas de la aplicación de criterios racionales (economía y eficiencia) a los problemas administrativos y como formulas para la acción presentadas en tono normativo.

Tanto White como Willoughby recurren explícita o implícitamente a las analogías y comparaciones con el mundo de los negocios. Así por ejemplo, ambos consideran al congreso como el directorio de las sociedades anónimas y al funcionario como el gerente profesional.

Otras dos obras se destacan dentro de la producción bibliográfica sobre Administración Pública aparecida en EE.UU. entre las dos guerras. Si bien pertenecen al "período de la ortodoxia" por su aceptación genérica de los "principios", dan cabida a algunas opiniones o puntos de vista que luego desarrollarán los autores heterodoxos.

Nos referimos, a una colección de ensayos publicada en 1936 conteniendo contribuciones de John M.Gaus, Leonard D.White y Marshall E.Dimock y a un compendio de artículos compilados y editados en 1937 por Luther Gulick y Lyndall Urwick.

A más de abundar sobre los temas "clásicos" (personal, presupuesto, organización y reorganización, control democrático sobre la burocracia gubernamental, etc.) estos dos libros insinuaron la importancia de la dimensión psicológica en los procesos administrativos.

Durante este período de ortodoxia existió un cierto consenso entre los autores y docentes vinculados al estudio de la Administración Pública. Ese consenso se dió más en el sentido de compartir pacíficamente un conjunto de creencias que en el de edificar un cuerpo completo y consistente de enunciados y someterlos sistemáticamente a prueba contrastándolos con la realidad.

Sintéticamente, el conjunto de creencias era:

a) que el gobierno podía desdoblarse en dos funciones o procesos: el de la decisión política y el de la ejecución.

b) que el mundo de las decisiones políticas era el mundo de la política y de los políticos (y consecuentemente, referente empírico de la Ciencia Política)

c) que ejecutar decisiones políticas era la razón de ser de la administración pública;

d) que los procesos administrativos eran perfectibles aplicando los resultados de la ciencia;

e) que los resultados de aplicar la metodología recibían el nombre de "principios de la Administración Pública;

f) que el criterio fundamental de la Administración Pública era la eficiencia.

g) que era válido transladar ideas y soluciones originadas en la orbita de la administración empresaria privada al terreno de los asuntos públicos.

La Teoría de la Administración Pública ortodóxa daba por sentada la validez universal de sus principios. Así por ejemplo, Willoughby afirmaba: "...en administración, existen ciertos prin "cipios fundamentales de aplicación general análogos a aquellos "que caracterizan a cualquier ciencia" (WILLOUGHBY,Prefacio p. ix.) y Urwick avanza en comparaciones concretas al sostener que "... hay ciertos principios que gobiernan la asociación de los "seres humanos en pos de cualquier propósito, de la misma mane- "ra que hay ciertos principios de ingeniería que gobiernan la "construcción de un puente" (URWICK,p.317).

Como continuadores de esa tradición ortodoxa, aunque claro está con la incorporación de las actualizaciones necesarias en cada caso, deben ser citados los libros de texto, o sea aquellos manuales que se han utilizado y se siguen utilizando hasta el presente en los cursos universitarios o de capacitación en servicio. El común denominador es el enfoque descriptivo, a veces

con inferencias normativas, que los caracteriza. Haciendo un repaso de los temas que generalmente aparecen tratados pueden mencionarse los siguientes:

- Estructura organizativa del Estado. División de poderes. Organigramas y manuales. Criterios para la identificación y el agrupamiento de funciones. Centralización y descentralización.
- Métodos y sistemas. Registros y archivos. Procedimientos. Diagramación. Análisis de sistemas. Equipos de procesamiento.
- Administración del personal. Servicio Civil. Carrera administrativa y cuerpos administrativos. El mérito. Clasificación. Selección. Promoción. Remuneración. Retiro. Planeamiento de necesidades de mano de obra. Censos de personal. Organización de una oficina de personal. Relaciones humanas. Capacitación.
- Compras y suministros. Sistemas de inventarios. Procedimientos legales. Contralor.
- Empresas públicas. Formas jurídicas. Facultades. Planificación y control. Control de legalidad y control de gestión. Control contable.
- Administración presupuestaria. El presupuesto y la política económica. Preparación, aprobación y ejecución presupuestaria. Clasificaciones. La programación presupuestaria. Controles.
- Administración financiera. El presupuesto de ingresos y la política tributaria. Administración de impuestos: re

caudación, inspección, evasión, procesamiento. Participación de los estados locales o provinciales.

- Planeamiento del sector público. Enfoques y niveles. Alcance temporal. Restricciones y rígideces. Control. Coordinación. Objetivos nacionales. Programación del corto y mediano plazo. Participación. Análisis y formulación de políticas.
- Contabilidad pública. Hacienda pública. Patrimonios. Organos. Normas legales. Registración y Control.

4. LA HETERODOXIA

El período bélico afectó -como no podía ser de otra manera- a la comunidad de la Administración Pública. Muchos estudiantes y profesores debieron incorporarse a la organización militar, otros fueron llamados a prestar su colaboración en actividades administrativas de emergencia. Para todos ellos esas experiencias sirvieron como puesta a prueba de los "principios". El resultado fue una difundida insatisfacción con la Administración Pública tal como aparecía en los libros de texto. Sin embargo , en lugar de profundizar la reflexión epistemológica sobre la teoría se abrió paso al estudio de los componentes éticos, los valores y las motivaciones pudiéndose afirmar en general que hubo una nueva irrupción de lo político aunque bajo distintas perspectivas.

La primera impugnación explícita a la universalidad de los principios la realizó Robert Dahl a través de un breve ensayo que tituló "La Ciencia de la Administración Pública" publicado

en la influyente Public Administration Review (P.A.R.). Allí son discutidos tres problemas ignorados o soslayados por los autores ortodoxos: el de los valores involucrados en toda acción (y teo ría) administrativa; la necesidad de considerar la naturaleza humana de los actores de todo proceso administrativo y por últi mo la relatividad cultural de las doctrinas sobre Administración Pública.

Con respecto al primer punto Dahl se inscribe en la corriente que hemos denominado inclusionista al sostener que difícilmente pueda una Teoría de la Administración Pública ocuparse sólo de estudiar medios administrativos para alcanzar fines políticos ya determinados. La crítica es basada en la dificultad frecuente de distinguir con claridad qué es un medio y qué es un fin debido a qué "... los fines determinan los medios y a menudo los medios terminan por determinar los fines"(DAHL,p.25).

Como Dahl no se muestra partidario de una concepción normativa en la ciencia[9] sostiene que una ciencia de la Administración Pública debiera comenzar por aislar toda hipótesis con contenido ético y metafísico. A tal respecto, manifiesta sus dudas acerca de que ello pueda conseguirse. Pero insiste en la indispensabilidad de dicha exigencia, propone que al menos los supuestos éticos sean perfectamente explícitos y denunciados de antemano: "Mucho se ganaría si el contrabando clandestino de valores morales hacia las ciencias sociales pudiera ser convertido en un comercio abierto y honesto" (DAHL, 1947, pp.23-24).

La segunda dificultad sobre la cual llama la atención Dahl es que "una ciencia de la administración pública debe ser un estudio sobre ciertos aspectos del comportamiento humano"(DAHL, 1947, p.26). Y ese comportamiento ofrece en la opinión de este autor tres inconvenientes fundamentales para la tarea científica:

a) disminuye la posibilidad de recurrir a métodos experimentales;

b) impide la uniformidad de los datos, debido a que el dato básico es el hombre o la mujer concretos, que como se sabe, pueden presentar variaciones enormes, y

c) otorga una influencia decisiva a las preferencias del observador.

Estos "inconvenientes" son aproximadamente los mismos que con frecuencia se le imputan a las ciencias sociales en general; Dahl no dice que estos obstáculos sean insuperables, reclama en cambio que sean tenidos en cuenta. A este respecto, analiza los conceptos e ideas corrientes de la época y encuentra que están más influídos por la ingeniería y la economía que por la psicología o la sociología.

> "La ciencia de la organización ha aprendido demasiado del industrialismo y poco de Freud. El desarrollo de una ciencia de la administración pública implica el desarrollo de una ciencia del hombre en el area de los servicios administrados públicamente. Tal desarrollo no puede alcanzarse tan sólo por la constantemente reiterada afirmación de

"que la administración pública es ya una ciencia..
"No lograremos una ciencia si concebimos un hombre
"administrativo como moderno descendiente del hombre
"racional del siglo dieciocho, que sólo existe en
"los libros de administración pública y cuya única
"actividad sea la estricta obediencia a las leyes
"universales de la ciencia de la administración".
(DAHL, 1947, pp.28-29).

En tercer y último lugar R.Dahl discute la posibilidad de transladar conclusiones administrativas de un contexto histórico y geográfico a otro.

Afirma que si poco es lo que se sabe del "hombre administrativo" como individuo mucho menos es lo que se sabe de él como sujeto social. Apelando a las evidencias recogidas por los antropólogos en sus estudios sobre diferencias culturales, manifiesta su descreimiento acerca de la validez y hasta de la utilidad de aplicar los principios y prácticas norteamericanas sobre administración pública a cualquier otro entorno social. Denuncia el descuido en que se había incurrido con respecto a los aspectos comparativos de la disciplina. Admite que pueda existir una ciencia de la administración pública norteamericana y una ciencia de la administración pública francesa y así sucesivamente; pero se pregunta sobre la posibilidad de elaborar la ciencia de la administración pública en el sentido de un cuerpo de principios abstractos e independientes de una referencia espacio-temporal.

En el artículo del profesor Dahl que estamos comentando se encuentran sintetizadas las disconformidades más importantes que originó el pensamiento ortodoxo. Diferentes direcciones habrían de tomar las corrientes que polemizaron con la ortodoxia según las cuestiones que privilegiaron en sus críticas.

4.1. El positivismo administrativo.

Casi simultáneamente con el artículo de Dahl apareció en Estados Unidos el libro tal vez más importante para la Administración Pública escrito durante el período de post guerra. Se trata de El Comportamiento Administrativo , de Herbert A.Simon, que por sus replanteos de los temas clásicos corresponde ubicar dentro de la corriente heterodoxa.

Admitiendo explícitamente como punto de partida la corriente filosófica y epistemológica conocida como Positivismo Lógico, Simon hace un agudísimo análisis de temas centrales para nuestra disciplina tales como: la separación de la política y la administración; la validez de los principios; autoridad y legitimidad, el criterio de eficiencia; la naturaleza del proceso decisorio; los límites de la racionalidad; centralización y descentralización; autoridad; información; comunicaciones; planificación y presupuestos; concluyendo con un breve apéndice de índole metodológica denominado "Qué es una ciencia administrativa?"

Antes de analizar los temas sustantivos desarrollados por Simon nos detendremos en el exámen de las vinculacio-

nes de esta obra con la Administración Pública y en el de las posiciones sostenidas por este autor sobre la naturaleza y posibilidades científicas de la disciplina que nos ocupa.

Herbert Simon, al momento de publicar esta obra, era un politólogo interesado en los aspectos administrativos de las organizaciones públicas. Aunque ni en el título ni en los subtítulos aparezca la referencia, puede decirse que El comportamiento Administrativo es un libro de administración general escrito pensando fundamentalmente en el sector público. Prueba de ello son las numerosas ejemplificaciones tomadas de ese ámbito y el tratamiento de algunos temas candentes en el área, v.g., la diferencia entre política y administración.

Fundamentan aún más la afirmación precedente, los resultados de una clasificación temática que hemos realizado de las 168 referencias bibliográficas y notas al pie de página que aparecen en la obra[10].

Corresponden a:

	N°de citas	%
Administración Pública y Ciencia Política	83	49,4
Administración de Empresas	20	11,9
Psicología	16	9,6
Comentarios incidentales y referencias a otras partes del libro	13	7,8
Temas militares	11	6,6
Filosofía de la Ciencia	10	5,9

Economía	7	4,2
Sociología	3	1,7
Teoría de la Organización	3	1,7
Derecho	1	0,6
Física	1	0,6
TOTAL	168	100

Como puede apreciarse la distribución es de por sí elocuente. Si se agrupan los "Temas militares" con "Administración Pública y Ciencia Política" la proporción se eleva al 56%.

En defensa de la herramienta de análisis utilizada, puede decirse que las citas bibliográficas denuncian en general, con un grado apreciable de precisión, las fuentes de información y el trasfondo educativo y profesional de cualquier autor.

Simon abordó la dicotómica cuestión de la administración y la política. Efectivamente, en el Capítulo III "Hechos y valores de la toma de decisiones" la segunda mitad está dedicada al tema. Allí denuncia que "... ni en el estudio de Goodnow ni en ninguno de los innumerables que le han seguido se sugiere un criterio claro ni señales de identificación capaces de hacer reconocer a simple vista una cuestión política o de distinguirla de una cuestión administrativa". (SIMON, 1962, p.52).

Consistentemente con el resto de la obra propone reemplazar aquella división por la distinción entre los juicios éticos y fácticos que acompañan a todo proceso decisorio. Los primeros son manifestaciones subjetivas de preferencia mientras que los últimos son afirmaciones acerca del mundo sensible cuya verdad o falsedad puede determinarse recurriendo al veredicto de los hechos observables. Según el neo-positivismo es imposible demostrar científicamente la corrección o incorrección de los juicios éticos o de valor; dicho de otra manera este tipo de juicios, aplicando el criterio empirista del significado, quedan fuera de las fronteras de la Ciencia. Sin embargo, como señala con acierto Saccomanno "el neopositivismo ha aceptado "que un enunciado imperativo puede hacerse corresponder a "un enunciado cognoscitivo. Esto equivale a plantear que "los enunciados imperativos tienen algún componente cog-- "noscitivo susceptible de comprobación empírica. Pero no " quiere decir que la cuestión del significado de los enun "ciados imperativos sea completamente resuelta por la tran "sición al componente cognoscitivo. Sólo implica que al me "nos una parte de los enunciados imperativos puede tener "carácter científico". (SACCOMANNO, 1976,p.9).

El problema que enfrentó Simon fue la forma de dar cabida dentro de una teoría científica de la administración a los enunciados imperativos (juicios éticos) que por definición para un neopositivismo como lo era en los años de posguerra, son acientíficos. En forma un tanto contradic-

toria propuso la existencia de dos ciencias de la administración: una teórica y otra práctica. "por un lado, las proposiciones acerca de la administración pueden ser descrip "ciones - con referencia ya a una organización particular " ya a las organizaciones en general - de la manera como "los seres humanos se comportan en los grupos organizados "(...) Por otro lado, una ciencia práctica de la adminis- "tración consiste en proposiciones sobre como se comporta "rían los hombres si desearan que su actividad llegase a "la máxima consecución de los objetivos administrativos con "medios escasos". (SIMON, 1962, pp.239-240).

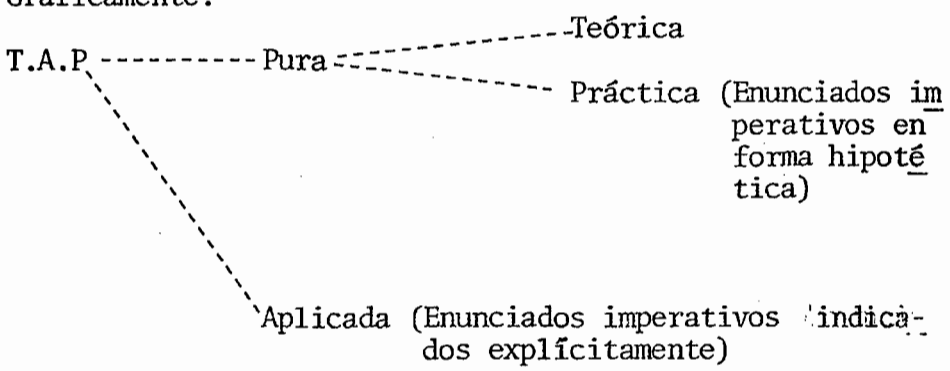
O sea, que la ciencia práctica incluye enunciados del tipo "Para provocar tal estado de cosas es necesario hacer esto y esto"; que es precisamente la forma de los enunciados imperativos. Para soslavar la cuestión, Simon, propone expresar las proposiciones prácticas (con contenido ético y forma imperativa) en forma hipotética.

En un artículo aparecido poco después comentando las dificultades que encontraba Dahl en la naturaleza social de la administración pública para su presentación científica, Simon opina que a su juicio tales dificultades más que de la naturaleza social del objeto provienen del hecho de considerar a la Teoría de la Administración Pública (T.A.P.) como una ciencia aplicada y no una ciencia pura (Simon , 1947, p.34). Agrega que "un científico puro se ocupa de descubrir y verificar proposiciones empíricas acerca de u

na determinada área del conocimiento humano mientras que el científico aplicado se ocupa de tomar decisiones basadas en parte (aunque no exclusivamente) en conocimiento científico." (SIMON, 1947, p.34).

Uniendo estas dos presentaciones (la del libro y la del artículo) se concluye que Simon admite dos tratamientos posibles de los juicios de valor. Si éstos se formulan hipotéticamente será posible edificar una ciencia pura (en su variante "práctica") si por el contrario se prefiere aislar los enunciados con contenido ético o político y denunciarlos explícitamente será factible considerar la teoría administrativa como una ciencia aplicada.

Gráficamente:



Para clarificar las distinciones, el profesor Simon traza un paralelismo entre la tarea de recomendar una determinada política de gobierno y la labor de un ingeniero aeronáutico al diseñar un determinado avión. Dice a este respecto que será un físico el encargado de elaborar una teoría sobre la aerodinámica (ciencia pura) mientras que el diseñador además de tener en cuenta los resultados de esa teoría habrá de contemplar el uso de su aeronave, los

materiales disponibles y las restricciones de costos. El diseñador no sólo deberá formular un sistema correcto de hipótesis, además tendrá que resultar un sistema completo, esto es, que atienda todos los fenómenos relevantes y satisfaga a la vez a todos los valores involucrados. (ciencia aplicada).

Después de reconocer la posibilidad de elaborar un cuerpo de conocimientos científicos sobre las materias administrativas, Simon lo incluye dentro del campo de las ciencias sociales. Pasa entónces a considerar las presuntas diferencias entre ese tipo de ciencias y las fisico-naturales. Aquí refuta algunos argumentos tradicionales afirmando:

a) Que no es posible encontrar diferencias lógicas entre los enunciados de un grupo y otro.

b) Que no es determinante en cuanto al grado de desarrollo relativo, la posibilidad de recurrir o no a la experimentación. A este respecto recuerda que la Astronomía "que es la primera de las ciencias naturales que se desarrolló, no ha tenido nunca las ventajas del laboratorio en el descubrimiento de sus leyes" (SIMON, 1962, p.237).

c) Que es una diferencia superficial suponer que los fenómenos sociales son más complejos.

d) Que la alteración que puede producir en los seres humanos el conocimiento de las fuerzas que intervienen en su comportamiento puede calcularse al

formular las hipótesis predictivas.

Tal vez uno de los aspectos más divulgados de El Comportamiento Administrativo sea el implacable golpe asestado por Simon a los presuntos "principios de administración" a los cuales ya nos hemos referido en este mismo capítulo en su vinculación con la Administración Pública. La ofensiva es desarrollada en dos niveles.

Por un lado demuestra que los principios igual que los proverbios, existen en parejas contradictorias; y en el caso particular de la administración nada existe en la teoría "...que indique cuál es el que se debe aplicar, a pesar de que los dos principios del par lleven a recomendaciones organizativas exactamente opuestas."(SIMON,1962,p. 21).

En segundo lugar, reflexiona sobre el orden secuencial de los desarrollos científicos y sostiene que es menester antes de formular principios, el disponer de conceptos. Y agrega que para que esos conceptos sean científicamente útiles deben ser operativos, o sea que sus enunciados se correspondan con hechos empíricamente observables. De más está decir, que Simon encuentra escasos ejemplos de tales conceptos así expresados en la teoría administrativa corriente y por tal motivo se esfuerza por avanzar en la tarea de definir operativamente conceptos elementales como autoridad y centralización. Es por ello que

la obra de Simon pueda entenderse como un magnífico intento para dotar a lasdisciplinas administrativas de un lenguaje, un vocabulario que facilite el estudio realmente científico de sus objetos.

4.2. El psicologismo.

Los conocidos experimentos llevados a cabo en las plantas Hawthorne de la Western Electric Company durante la década del 20 ejercieron importantes influencias en el pensamiento administrativo, tanto en el campo empresario privado cuanto en el correspondiente al sector público. En este último, el impacto llegó con retraso y sólo comenzó a reflejarse en la producción bibliográfica a partir del período de postguerra.

Por una parte los experimentos mencionados mostraron las limitaciones del taylorismo y su confianza en los estímulos físicos y monetarios para provocar aumentos en la eficiencia; pero concomitantemente subrayaron la importancia de los aspectos psicológicos y sociales involucrados en la relación de trabajo, colocando en primer plano aspectos tales como la percepción de la importancia o insignificancia de la tarea realizada, las relaciones con los otros trabajadores y el grado de satisfacción con la existencia fuera de los lugares de trabajo.

Durante la década del 50 adquirió gran difusión el enfoque denominado de las "relaciones humanas". Importantes

aportes de la Psicología y la Psicología Social se canalizaron por su intermedio. Se buscaron respuestas satisfactorias para interrogantes tales como: ¿Cómo influyen los grupos informales en la estructura formal de una organización? ¿Qué factores intervienen en el fenómeno del liderazgo? ¿Cómo se relaciona este último con el ejercicio de la autoridad?

Se intentó convertir la Teoría de la Administración Pública en un subcapítulo de una teoría psico-social más abarcativa.

Durante varios años la corriente de las "relaciones humanas" gozó de prestigio y hasta podría decirse que llegó a ponerse de moda. Luego, a causa de la ingenuidad y los excesos de muchos divulgadores perdió su atracción en los medios académicos. Continúa, sin embargo, el interés de muchos profesionales e investigadores por los factores psicosociales en juego.

4.3. El sociologismo.

Después de la segunda guerra se produjo una revitalización de la herencia weberiana.

Max Weber (1864-1920) en su afán por construír un marco interpretativo de las antiguas civilizaciones mediterráneas y del desarrollo político europeo, estudió muchos tipos diferentes de organizaciones: empresas comerciales, ór

denes religiosas, gobiernos, partidos políticos, y sus relaciones con la sociedad. Lo sorprendió la muerte cuando aún no había concluído su gran obra Wirschaft und Gesellschaft (Economía y Sociedad) en la cual exponía el desarrollo del racionalismo occidental a través del estudio del capitalismo, la ciencia y la burocracia.

Algunos sociólogos norteamericanos, entre los cuales cobraron notoriedad R.Merton, D.Riesman, R.Bendix y T.Parsons, iniciaron una corriente dedicada a estudiar fenómenos organizacionales tales como poder, jerarquía, conflicto y autoridad desde una óptica teórica diferente.

En la esfera de los asuntos públicos se destacó Philip Selznick. Tal vez su obra más difundida sea la que escribió sobre las relaciones externas de una empresa pública, la Autoridad del Valle de Tennessee,y las formas en que tales relaciones influyeron sobre su administración, existencia y crecimiento. (cf.SELZNICK).

En alguna medida, lo que intentó esta corriente fue producir un reduccionismo sociológico de la Teoría de la Administración Pública.

4.4. El casuismo.

Dentro de los intentos por superar la dicotomía política-administración, y las rigideces de la ortodoxia debe mencionarse la aplicación del "Método de casos" al estudio y enseñanza de la Administración Pública. La utiliza-

ción sistemática del método se inició en la Universidad de Harvard y desde 1951 se aunaron los esfuerzos que venían desarrollándose en varias casas de estudio estableciéndose un programa interuniversitario para la redacción de casos.

En términos generales, los autores y divulgadores del método acusan a la ortodoxia de no reflejar la administración pública "real". En su lugar, proponen el estudio de episodios administrativos presentados en forma narrativa y ofreciendo información de variadas fuentes.

El método casuístico es particularmente útil en el terreno pedagógico. El estudiante o participante es inducido a colocarse en la situación de algún actor destacado dentro de la circunstancia administrativa que se describe la cual generalmente culmina con la necesidad de proponer o adoptar alguna decisión. El redactor de "casos" busca la verdad en administración "tratando desapasionada y laboriosamente de relatar lo que sucede en administración, en los hechos reales, en contexto y en todas las dimensiones relevantes" (WALDO, 1963, p.22). Sin embargo, por la propia naturaleza del método la difícil tarea de inferir generalidades queda enteramente a cargo del educando y se hace necesario en cada caso volver a recorrer todos los vericuetos del problema para estar en condiciones de extraer conclusiones.

Por supuesto, este intento no puede tener ni en rigor

de verdad tuvo, la pretensión de constituir una Teoría de la Administración Pública a la manera de las teorías científicas.

A pesar de esta limitación, el método de casos ha despertado adeptos y sigue concitando el interés y preferencias de muchos profesionales, ya que junto con las propuestas de Simon, constituye una forma concreta de superar el divorcio entre lo político y lo administrativo. En este sentido, ha sido más favorecido por la comunidad académica de Administración Pública el método de casos que el enfoque simoniano, el cual en su orígen como hemos visto le estaba principalmente dirigido. Pareciera que los administracionistas modernos al abjurar de la dicotomía política-administración se han sentido poco atraídos por esa otra dicotomía analítica que separa valores y hechos.

4.5. Los estudios comparativos.

Casi como desprendimiento de los estudios sobre sistemas políticos comparados, comienza a fortalecerse después de la Segunda Guerra una corriente que adopta la denominación de Administración Pública Comparada.

Las razones de ese fortalecimiento son de dos tipos: por una parte y como resultado de los cuestionamientos metodológicos que hemos visto se genera un marcado interés en los ámbitos académicos por estudiar la naturaleza y funcionamiento de los sistemas administrativos de los distintos países con ánimo de descubrir constantes y regularida

des generalizables. Contribuyendo con ese género de razones debe mencionarse el prolongado contacto que tuvieron los estudiosos y profesionales de la Administración Pública norteamericana con gobiernos extranjeros ya sea durante el propio período de la guerra, el de la ocupación o el de las misiones de asistencia técnica. Esa exposición a sistemas de gobierno extranjeros, en muchos casos no-occidentales, estimuló el espíritu comparativo. Así fue como comenzaron a ser publicados en las revistas especializadas reflexiones e informes acerca de las experiencias relativas a los sistemas administrativos foráneos; se inició el dictado de cursos y la inclusión de esta materia en los planes de estudio de Administración Pública y se organizaron reuniones especiales en los ámbitos profesionales para discutir los problemas metodológicos involucrados en los estudios comparativos.

Analizando la abundante bibliografía aparecida sobre Administración Pública Comparada en la secuencia cronológica de su publicación pueden señalarse dos tendencias principales:

a) los primeros trabajos incluían escasas referencias a los factores ecológicos, concentrándose en prolijas descripciones y señalando las divergencias más llamativas con respecto a las realidades norteamericanas. Esos enfoques han ido dando paso a trabajos más elaborados y en los cuales se recurre sistemáticamente a variables económicas, históricas y sociales.

b) en la terminología de Riggs se ha ido yendo de los enfoques "ideográficos" a los "nomotéticos". Los primeros son aquellos que se concentran en el caso único, mientras que los segundos procuran descubrir regularidades, correlacionar variables y llegar a formular hipótesis.

Estos estudios comparativos hasta el presente son fundamentalmente descriptivos y no constituyen en absoluto un discurso con aspiraciones a ser considerado una Teoría de la Administración Pública. Sólo en la medida en que se vayan sistematizando regularidades, esta corriente podrá aproximarse al carácter de presentación científica.

5. EL JURIDICISMO.

En Europa Continental la tradición del derecho romano hizó que los estudios sobre Administración Pública se realizaran, predominantemente dentro del marco del derecho administrativo.

Como ya se ha indicado, la enseñanza del derecho ocupaba ya en épocas del Cameralismo un lugar destacado. Sin embargo,no es la atención a los componentes legales de un tema de Administración Pública lo que permite hablar de juridicismo. Se reserva esa denominación a aquellos autores o instituciones que entienden que la comprensión de un determinado fenómeno administrativo se agota con la consideración de su marco normativo. Un importante teórico de la Administración Pública Comparada, el profesor Fred Riggs ha señalado la vigencia que conserva, particu-

larmente en los países menos desarrollados, lo que él llama "formalismo" o sea la tendencia a otorgar una importancia desproporcionada a los aspectos formales de una determinada cuestión. Ilustra la idea recordando la creación de tantos organismos que sólo sirven para duplicar funciones; la sanción de tantas leyes que de antemano puede predecirse su inaplicabilidad; la adopción de tantas disposiciones que serán facilmente burladas; etc. (RIGGS, 1957, pp.15-19). Pareciera que los responsables de estas decisiones y quienes las avalan teóricamente creyeran aún en el fetichismo de las palabras[11], como si mencionando la solución el problema quedara resuelto.

El juridicismo ha ido flexibilizándose y en la actualidad es difícil encontrarlo en su estado puro. Aún Francia y España que durante mucho tiempo fueron centros de producción y difusión de esta corriente hoy en día han incorporado otros enfoques complementarios. Como prueba de ello baste citar los planes de estudio de la Ecole Nationale d'Administration en Paris y la Escuela Nacional de Administración Pública en Alcalá de Henares.[12]

En la medida en que existen dudas sobre el status científico del Derecho, ya que no es posible identificar una teoría jurídica construída a la manera de las teorías científicas, la Administración Pública considerada como una rama de aquél tampoco goza bajo esta perspectiva de méritos científicos de relevancia. Cualquier discurso sobre el fenómeno administrativo desde la óptica juridicista se convierte en una mera recopilación de normas y consideraciones sobre las mismas.

Una Teoría de la Administración Pública integral e integradora sostendría que los elementos jurídicos forman parte de la masa de datos que se procesan en la actividad administrativa vinculada a la cosa pública.

6. EL GENERALISMO

Así como en Europa Continental predominó el enfoque jurídico para el estudio de la realidad administrativa, así en Gran Bretaña se prefirió encomendar la gestión y la teorización de los asuntos de gobierno a individuos con amplia formación humanística pero sin especialización alguna. El Informe Molitor pone de manifiesto esa tendencia, aún cuando después de la última guerra la situación ha ido cambiando.

El servicio civil inglés avanzó históricamente en forma muy lenta hacia la profesionalización.

Recién a mediados del siglo XIX se organizó el reclutamiento sobre la base del mérito. Pero ese "mérito" ha diferido siempre del concepto aplicado, digamos, en Estados Unidos o en Francia. En estos últimos, los exámenes y las exigencias son específicas y vinculadas a las funciones a desempeñar. En Inglaterra en cambio se ha creído más en la conveniencia de incorporar individuos con formación enciclopédica.

Es muy gráfica a este respecto la apreciación de un nigeriano: "Desde el punto de vista británico, un cerebro de primer "nivel, particularmente si fue procesado por Oxford o Cambridge, "puede sin ningún entrenamiento especial gobernar a cualquier co

sa en el mundo" (ADEBO, p.22).

Prueba del cambio operado después de la guerra, lo constituye el desarrollo en Inglaterra de lo que se conoce bajo la sigla de O&M (Organización y Métodos) conjunto de nociones y técnicas administrativas emparentadas con la ortodoxia eficientista de especial aplicabilidad dentro del sector público.(Cf. Presidencia de la Nación, ISAP, La Práctica de O&M, 1960).

Para el generalismo, la administración pública es sólo una practica sin posibilidades de generar una teoría científica sistemática y rigurosa.

7. EL CONTABILISMO.

Esta corriente reconoce sus fuentes en los teóricos italianos de la contabilidad, que centran su estudio en la composición y evolución de los diversos tipos de hacienda. En el caso de la Hacienda Pública, la Contabilidad Pública estudia "la conjugación dinámica de los órganos y del patrimonio del Estado, puestos en juego administrativamente, para el logro de sus fifines", (MATOCQ, 1962 p.10, citado en COLLAZO, p.2)siendo la Administración de la Hacienda del Estado la "actividad dirigida a la coordinada combinación de las energías personales y de los bienes económicos disponibles en un momento dado para la consecución de los fines perseguidos". (Marcantonio cit. por Collazo 1947, pp.13-14).

Como puede advertirse esta corriente identifica el objeto de estudio de la Administración Pública con el de la Contabili-

dad Pública. Expresamente dice el profesor Collazo: "El objeto de la materia (Administración Pública) es el estudio de la gestión económica en su dinámica".(COLLAZO, 1974,p.13). Ampliando más adelante que " se habla de coordinación económica, de selec "ción de las operaciones a cumplir y de su más eficiente reali- "zación para la mejor satisfacción de tales fines, por lo que se "debe concluír en que la Administración Pública se ocupa de la "economía de la Hacienda Pública, estudiando sus operaciones ra "cional y empíricamente, en conjunto y en detalle, a los efec- "tos de formar y perfeccionar su doctrina, para el mejor cumpli "miento de su fin. Tal el concepto de Administración Pública".(CO-LLAZO, 1974, p.15).

En una nota al pie de página correspondiente al párrafo que se acaba de transcribir, el autor aclara que ésa es la defi nición de Contabilidad Pública dada por el Dr.Juan Bayetto.

Modernamente dentro de los autores que otorgan destacada importancia a los enfoques contables se han admitido diferencias entre la Administración y la Contabilidad Pública. A esta última se le reserva la tarea de proveer "el ordenamiento que permite medir el alcance, el cumplimiento y el resultado de la gestión y demás hechos previstos y acaecidos en la Hacienda Pública".(CO-LLAZO, 1947, p.24). La Administración Pública tendría su razón de ser precisamente en el estudio de esa gestión y los modos or ganizativos de llevarla a cabo. En otras palabras, la contabili dad sería un instrumento del cual dispone el administrador para realizar sus funciones. Sin embargo, aún dentro de esos autores

el tratamiento de los temas administrativos acusa el trasfondo contable y es esa preferencia unida a la importancia otorgada a las herramientas contables lo que a nuestro juicio permite hablar de una corriente contabilista en Administración Pública.

Es evidente que en tanto se haga coincidir el discurso denominado Administración Pública con la presentación contable, aquél se alejará del carácter de teoría científica a la misma distancia que existe entre Contabilidad y Ciencia.

Partiendo de una Teoría de la Administración Pública rigurosa y abarcativa, la Contabilidad Pública podría constituírse en un capítulo referido a la generación de datos de los Sistemas de Información cuyo diseño y operación constituye, a nuestro entender, el meollo de toda tarea administrativa.

8. EL APORTE DE LOS "METODOS CUANTITATIVOS"

"Durante la segunda guerra mundial las autoridades militares solicitaron a un gran número de científicos que contribuyeran a resolver problemas tácticos y estratégicos. Científicos de diferentes disciplinas fueron organizados en grupos cuya misión inicial fue la de optimizar el uso de los recursos. Estos fueron los primeros grupos de Investigación Operativa."(CHURCHMAN, et.al.,1961, p.6).

Concluída la guerra las herramientas analíticas desarrolladas por los "investigadores de operaciones" comenzaron a ser aplicadas en contextos civiles con el propósito de suministrar elementos de juicio cuantificados que ayudaran a seleccionar las

alternativas más convenientes.

En el campo de la administración gubernamental el área donde mayor aplicación han tenido las técnicas cuantitativas ha sido el de la presupuestación. En este sentido debe recordarse que históricamente se fue pasando desde una concepción que enfatizaba el control por medio del presupuesto a otra que pone el acento en su función dentro del planeamiento, pasando por una orientación netamente administrativa. En la primera etapa los interrogantes que se planteaba tanto el parlamentario como el teórico eran del tipo: ¿cómo colocar límites a los gastos corrientes de una determinada repartición? ¿Cómo conseguir que los gastos se efectúen respetando las partidas autorizadas?. Durante esta etapa gozó de gran prestigio la contabilidad presupuestaria.

Al influjo de las ideas ortodoxas ya analizadas en la sección 3 de este capítulo el énfasis se translada a buscar respuestas para preguntas tales como: ¿cuál será la mejor forma de organizar determinada repartición para alcanzar tales objetivos con estos recursos presupuestarios? ¿Será más eficiente mantener esta unidad dentro del presupuesto general o se le asignan partidas separadas?

Aquí adquieren relevancia los métodos para medir productividad, la contabilidad de costos, el diseño de indicadores de ejecución y la identificación de los productos ("outputs") de cada actividad.

Por último, cuando al presupuesto se le adscriben funcio--

nes en el proceso de planeamiento aparecen cuestiones como és tas: ¿Qué programas serán iniciados y cuáles abandonados? ¿ Qué criterios se seguirán para decidir asignar fondos a una reparti ción y no a otra? ¿Sobre qué bases aprobar requerimientos o "re cortarlos"?. Es claro que es durante esta etapa de la evolución presupuestaria que las técnicas cuantitativas y los instrumentos analíticos provenientes de la ciencia económica adquieren mayor utilidad. La literatura administrativa identifica esas etapas presupuestarias que se han visto con las denominaciones que fue recibiendo el documento resultante: "presupuesto tradicional " (clasificado por institución y especificando los objetos del gas to); "presupuesto de ejecución" (estableciendo montos por fun- ciones y actividades) y "presupuesto por programas" (que procu- ra centrar la discusión y aprobación parlamentaria sobre priori dades, metas y programas).

Esta última etapa se halla aún en desarrollo ya que sus ambiciosas aspiraciones deben enfrentar dificultades y resisten cias de todo tipo. En cuanto a las primeras debe decirse que no todas las acciones públicas son fáciles de traducir en programas rigurosos con objetivos cuantificados. Tampoco es sencillo inte grar el proceso presupuestario con el de planificación. Las re sistencias se producen inevitablemente ya que la programación presupuestaria establece claras responsabilidades en cuanto a la consecución de las metas y el grado de eficiencia alcanzado,y a que las tareas de control se concentran en la evaluación de los resultados. Correctamente aplicado un proyecto de programación presupuestaria implica la introducción de numerosas medidas de

reforma administrativa.

Dentro del proceso de reforma presupuestaria, las modernas técnicas cuantitativas como el análisis de costo-beneficio (que ha recibido diversas denominaciones según los contextos: análisis de costo-efectividad, análisis de sistemas, investigación operativa, análisis económico, etc. (Cf.MCKEAN,p.135).han adquirido su mayor relevancia, obviamente en la elaboración y discusión del presupuesto por programas que merced a las innovaciones ha pasado a denominarse PPBS (Planning-Programming-Budgeting System) en Estados Unidos. Otra denominación, aunque menos difundida para las nuevas técnicas presupuestarias es la propuesta por Bertram Gross: "Systems Budgeting" o presupuesto por sistemas en castellano (Cf.GROSS,1968).

El PPBS, o "Sistema de Planeamiento, Programación y Presupuestación", fue introducido a partir de 1964 en el gobierno federal de los EE.UU. de Norteamérica. Se recurrió en aquella oportunidad a la experiencia adquirida luego de la aplicaciones militares del análisis de sistemas. Uno de sus más reconocidos divulgadores, Charles Hitch definía el análisis de sistemas de la siguiente manera: "El análisis de sistemas involucra un ciclo "contínuo de definición de objetivos militares, diseño de siste"mas alternativos para alcanzar estos objetivos,evaluación de a"quellas alternativas en términos de su costo y efectividad,cues"tionamiento de los objetivos y otras suposiciones subyacentes "en el análisis, apertura de nuevas alternativas y establecimien"to de nuevos objetivos militares y así indefinidamente.(HITCH, 1965,pp.126-127)

A pesar de no haberse logrado una aplicación completa de este enfoque en la administración pública norteamericana, puede decirse que la corriente del PPBS contribuyó en buena medida a:

- Relacionar gastos (insumos) con resultados (productos);
- Ampliar el horizonte temporal de la tarea presupuestaria al tomar en consideración los requerimientos financieros aún después del año fiscal;
- Calcular los efectos económicos y sociales de los distintos programas;
- Establecer programas con participación de varias jurisdicciones y niveles de gobierno;
- Procurar mediciones de eficacia, eficiencia y efectividad (13);
- Impulsar la contabilidad social (Cf.GROSS, 1966);
- Promover la aplicación de las técnicas vinculadas a la evaluación de proyectos de inversión;
- Mejorar la información y divulgación acerca de los planes de gobierno y su financiación.

Estas técnicas que denominamos genéricamente cuantitativas no constituyen en si mismas un cuerpo de teoría, pero pueden integrarse, desarrollarse y optimizar su aplicación en el marco teórico general de una teoría de la Administración Pública. Por lo tanto, pueden considerarse como aproximaciones de doble valor. Por un lado en cuanto a los beneficios de su aplicación. Por otro como inspiradoras en la constitución de las teorías que las sistematicen y articulen.

9. LA "ADMINISTRACION DEL DESARROLLO".

Fundamentalmente impulsada por los organismos internacionales, regionales y nacionales de asistencia técnica esta corriente se ha preocupado por aumentar la capacidad administrativa de los gobiernos comprometidos en programas amplios de desarrollo económico y social. Esta vertiente arranca afirmando que las nociones corrientes en Administración Pública resultan insuficientes para permitir una rápida adecuación de las estructuras y procesos administrativos a los fines del cambio social.

Los autores enrolados en esta corriente han incursionado insistentemente en los aspectos administrativos y organizativos de la planificación y la programación económica; han procurado adaptar los últimos desarrollos en materia presupuestaria y han abogado en favor de la puesta en funcionamiento de mecanismos de control de gestión.

Un tema tradicional como el de la "reorganización administrativa" adquirió renovada vigencia e importancia. Bajo denominaciones variadas "reforma administrativa", "cambio organizacional inducido", "planificación administrativa", "racionalización administrativa", etc.- es dable encontrar numerosos programas para la acción en pos de mayor efectividad o ... de menores gastos públicos.

Argentina no estuvo marginada de esta corriente. Así todos los planes de desarrollo contuvieron algún capítulo dedicado a estos temas (MARTINEZ NOGUEIRA, 1975).

Pero no solamente ubícanse dentro de esta corriente los documentos más o menos normativos, más o menos prescriptos emanados de los organismos oficiales. También esos mismos programas han sido objeto de análisis críticos, algunos muy agudos y lúcidos como el del brasileño Kleber Nascimento. Las experiencias de Brasil en esta materia son abundantes ya que desde 1937 viene funcionando el Departamento Administrativo de Servicio Público (DASP) que centralizó las funciones de asesoramiento, primero y de control, después, de las acciones de reforma dispuestas por la Presidencia de la República para los demás niveles de gobierno. La caracterización de esas acciones según Nascimento puede realizarse atendiendo a los tres componentes que a su juicio definen un "modelo teórico de la estrategia de cambio". (NASCIMENTO p.5) . El primer elemento (valorativo o ideológico) corresponde a las premisas, creencias, prioridades, actitudes y valores de los agentes de la reforma. Es lo que podría denominarse la filosofía de cambio. El segundo componente es el que llama "sustantivo" y que constituye el contenido del plan de reforma. Por último el elemento "operativo o de comportamiento" que alude a las formas de acción de los agentes de cambio en el proceso de la reforma.

Al aplicar su esquema interpretativo a la experiencia brasileña, encuentra K.Nascimento que:

a) las estrategias aplicadas exigían el predominio de la racionalidad burocrática al estilo weberiano; que como puede sospecharse, no se daba en realidad.

b) los ensayos analizados apuntaban a realizar modificacions glo

bales e inmediatas. Como ejemplo se cita a la forma de aplicar el sistema de mérito para la incorporación, el encasillamiento y la promoción de todos los agentes públicos, en lugar de actuar selectiva y progresivamente.

c) Los diagnósticos partieron más de posiciones cognocitivistas que valoritivistas. Las primeras corresponden a quienes sostienen que la administración pública no cambia porque no sabe qué cambiar ni cómo cambiarlo. La acción reformadora encarada bajo este supuesto generalmente se concentra en mejorar servicios estadísticos; disponer censos, inventarios y relevamientos; producir reglamentos; modificar legislaciones y establecer normas y procedimientos. El "valorativismo" opina que la administración pública no cambia porque no quiere cambiar, o lo que es lo mismo, porque sus agentes poseen actitudes de indiferencia y hasta de rechazo hacia los cambios que se pretenden introducir.La terapia aconsejada desde esta óptica intentará resolver problemas como la falta de iniciativa, la autodefensa, el personalismo, las resistencias al cambio, etc.

d) El foco de atención correspondió más a las estructuras formales que a las informales.

e) El estilo de influencia aplicado estuvo siempre más próximo a la imposición que la internalización.

f) En el caso brasileño ha predominado el aislamiento del grupo reformista con respecto al resto de los actores del proceso, en lugar de irse ampliando numéricamente merced a la aplicación de mecanismos tales como la cooptación de individuos influyentes que de esa manera pasan a ser defensores y divulgadores de las

iniciativas de cambio.

Conclusiones similares son presentadas por otro investigador del tema, Gilbert B.Siegel, tanto en su tesis doctoral, como en publicaciones posteriores. (Cf.Siegel, 1964 y 1966).

Otros autores han continuado la tarea de Nascimento profundizando algunas de sus recomendaciones. Así, la Unidad de Administración Pública de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina) presentó un trabajo sobre estos temas al Seminario sobre Aspectos Administrativos de la Ejecución de Planes de Desarrollo que se llevó a cabo en Santiago de Chile del 19 al 27 de febrero de 1968. En este documento se propone la utilización de los conceptos y técnicas de la planificación económica y social a los problemas que plantea el cambio de la estructura y funcionamiento de las administraciones públicas.

Comienza definiendo la planificación administrativa como un "proceso permanente por medio del cual se establecen objetivos administrativos a alcanzarse en un período determinado por medio de políticas, planes y el empleo eficiente de los recursos administrativos existentes, para conseguir el cambio de un nivel administrativo existente a otros mejores." (NACIONES UNIDAS,1968 p.181).

Continúa con la descripción de los momentos que integran el proceso de planificación. En primer lugar, la investigación que posibilite diagnosticar los principales problemas en sus aspectos cuantitativos y medir la urgencia en resolverlos. Procede luego fijar objetivos y políticas, hacer un inventario de los

recursos disponibles, establecer prioridades para la acción y seleccionar la estrategia a largo plazo que permita alcanzar los objetivos buscados. Esta estrategia global debe luego traducirse en una programación sectorial y posteriormente desembocar en proyectos específicos.

El tono general de esta primera parte del artículo es nítidamente prescriptivo. En las secciones siguientes, con enfoque descriptivo aunque levemente crítico se pasa revista a los casos particulares de cada país en términos de los organismos de planificación y oficinas de reforma administrativa existentes.

Se destaca la insuficiencia de recursos humanos adecuadamente capacitados en técnicas administrativas para poder satisfacer las exigencias de los procesos planificados de desarrollo, especialmente en la fase de la ejecución. Tal insuficiencia se verifica tanto en el plano del adiestramiento en el servicio como en el de la formación académica superior que provea administradores profesionales que asesoren en la formulación y asuman posiciones en la implementación de políticas de modernización administrativa. Se comentan las distintas modalidades ensayadas en cuanto a la ubicación organizacional de las unidades de análisis administrativos (oficina central, oficinas sectoriales, etc.).

Concluye este trabajo de la CEPAL presentando algunos ejemplos de análisis administrativo incluídos en la presentación de proyectos específicos de desarrollo económico en Uruguay y Paraguay.

Como ha podido apreciarse la corriente que ha recibido la

denominación de "Administración del Desarrollo" responde más a una doctrina de la acción que a la intención de crear una perspectiva teórica novedosa.

PARTE SEGUNDA

REQUISITOS EPISTEMOLOGICOS Y POSIBILIDADES TEORICAS

En la primera parte del trabajo se presentaron las distintas corrientes teóricas surgidas en conexión con el estudio de la administración pública. Este trabajo tiene al respecto una doble finalidad. Por un lado evaluar el carácter científico de dichas concepciones. Por otro, exponer una perspectiva alternativa, integradora de lo ya desarrollado, apoyada fundamentalmente en los requisitos de rigor y sistematicidad que se le debe exigir a toda teoría científica aún en las etapas iniciales de su desarrollo.

Es evidente que tanto la evaluación del carácter científico de los conocimientos disponibles sobre el fenómeno "administración pública" como la construcción teórica de la posición alternativa dependen directamente de la concepción de ciencia que se maneje.

Por todo ello, una reflexión epistemológica sobre el pensamiento administrativo en la esfera pública así como cualquier intento de ofrecer una propuesta teórica alternativa, requieren la explicitación de una cierta concepción acerca de la naturaleza y carácter de las teorías científicas. Esta Segunda Parte procura realizar esa explicitación. Para ello nos alineamos detrás de los epistemólogos contemporáneos que abordan las teorías científicas desde la perspectiva del lenguaje. Para nosotros una teoría científica es un lenguaje formalizado, o sea un conjunto de enunciados referidos a un dominio de objetos que se articulan según reglas lógicas precisas y explícitas.

Según sea la naturaleza de los enunciados podrá tratarse

de una teoría científica formal o de una teoría científica fáctica. Se estará ante el primer caso cuando los enunciados sean analíticos (esto es, cuando su verdad o falsedad pueda determinarse a partir de las premisas sin recurrir a la experiencia) ; deberá hablarse de teorías científicas fácticas cuando el conjunto de enunciados contenga al menos uno que sea sintético (o sea que su aceptabilidad o rechazo dependa de la confrontación con la realidad).

Una teoría científica fáctica así concebida tendrá como objetivo central el de dar explicaciones satisfactorias y permitir predicciones acertadas.

Tal el propósito que debiera guiar toda elaboración teórica en Administración Pública.

En los capítulos siguientes se resumirán las características principales de los procesos de formalización e interpretación. La alta jerarquía universitaria del Tribunal calificador nos exime de presentar una exposición detallada de estos temas; tarea ésta que tal vez sea necesaria si en algún momento se encara una difusión amplia del presente trabajo de tesis.

C A P I T U L O IV

F O R M A L I Z A C I O N

Entre un sujeto cognoscente y una porción de la realidad puede establecerse una relación de conocimiento. Esa relación suele expresarse mediante el uso de un lenguaje natural que es sistematizable mediante dos procesos teóricos denominados: formalización e interpretación.

Una teoría científica es un sistema formal interpretado. Es un lenguaje compuesto por un sistema formal más una interpretación. Es decir que en toda teoría científica se pueden diferenciar dos niveles: un nivel sintáctico (o sistema formal)y un nivel semántico (o interpretación). El sistema formal es el esqueleto sintáctico de una teoría científica. Es la lógica presu

puesta en toda teorización científica. Es el armazón a nivel sintáctico del discurso científico. Es la expresión a nivel de símbolos despojados de sus significados o sea de sus referentes objetales.

Un sistema formal se compone de:

- Vocabulario primitivo
- Reglas de formación
- Definiciones
- Axiomas y fórmulas primitivas
- Reglas de inferencia o reglas de producción
- Sucesiones y expresiones obtenidas mediante las reglas de inferencia.

1. VOCABULARIO PRIMITIVO.

Se denomina así al conjunto de todos los símbolos que intervienen en el sistema formal.

Para precisar la noción de "símbolo" resulta necesario recordar las categorías ya tradicionales de MORRIS. Para este autor queda definido un proceso semiótico (o sea, con participación de signos) por la relación entre un vehículo-señal X , un "designatum" o "denotatum" Y y un intérprete Z ; pudiendo decirse que X es un símbolo de Y para Z si y sólo si Z tiene en cuenta a Y toda vez que aparece X.

En términos muy generales puede decirse que un signo es una representación de un objeto para un sujeto. Los signos se clasifican en:

* indexicales

* íconos y

* convencionales

según sea la relación semántica entre el "designatum" o "denotatum" (Y)y el vehículo-señal (X). Serán indexicales aquellos signos que tienen una relación de tipo causal con Y (e.g. El vapor saliendo de una pava es signo de que el agua está hirviendo.) . Los signos íconos representan a imágen y semejanza al "denotatum" (e.g. una fotocopia es un signo ícono del original fotocopiado). Los signos convencionales son aquellos para los cuales la relación X/Y se conviene arbitrariamente. A su vez estos últimos pueden dividirse en signos acontecimiento y signos modelo. (En la palabra "poco" hay tres signos modelo, las letras "p", "c" y "o" mientras que hay dos signos acontecimiento, la letra "o" que aparece dos veces.) Llámase "símbolo" a los signos convencionales modelo.

Los símbolos son las unidades últimas indescomponibles de un sistema formal.

Todo vocabulario primitivo puede clasificarse en categorías semánticas atendiendo a su referente una vez interpretado el sistema formal. En este sentido, CHURCH propone dividir los símbolos del vocabulario primitivo en propios e impropios. Los primeros al ser interpretados tendrán significado por sí; mientras que los impropios aisladamente no tendrán significado alguno luego de concluír el proceso de interpretación.

Para clarificar y dar precisión a la noción de "categoría

semántica" puede decirse que el conjunto de las expresiones de un lenguaje puede ser dividido de tal manera que dos expresiones pertenezcan a una misma categoría semántica si:

a) existe por lo menos una función sentencial a la cual pertenezca una de dichas expresiones; y

b) si al substituír en dicha función sentencial una de las expresiones citadas por la otra, se obtiene una función sentencial.

Función sentencial es toda expresión del lenguaje con variables, tal que si dichas variables se substituyen por constantes adecuadas, se obtiene una sentencia declarativa. Dicho en otras palabras, las funciones sentenciales son matrices de sentencias.

Ejemplificando, "posdcorbiano", "juridicista" y "psicologista" son términos que pertenecen a una misma categoría semántica porque:

a) es dable encontrar una función sentencial a la cual uno de ellos pertenece, v.g. "X es poscorbiano"; y

b) reemplazando ese término en esa función sentencial por otro de los términos, se sigue teniendo una función sentencial: "X es psicologista" o "X es juridicista".

Volviendo a la clasificación de los símbolos del vocabulario primitivo en propios e impropios puede agregarse que otro autor, Mendelson, desagrega estos últimos en: conectivos ,

cuantificadores y de puntuación.

Los símbolos propios, o sea los que tienen referencia empírica son clasificados en:

- functores, los cuales al ser interpretados refieren individuos (cero-ádicos) o bien funciones que al ser aplicadas sobre individuos originan nuevos individuos (monádicos o eneádicos);
- letras cero-ádicas y letras de predicados monádicos a n-ádicos, interpretables como sentencias atómicas, y propiedades aplicables de uno a n individuos, respectivamente;
- variables que según sea el orden del sistema formal podrán ser de individuos, de predicados, etc.

La interpretación de las variables de individuos da lugar a las funciones sentenciales. Si "x" fuera una variable y "p" un predicado monádico ("ser un número"); la interpretación sería " x es un número". Al asignarle valores a esta función sentencial se obtendrán sentencias significativas del tipo "siete es un número".

Las categorías semánticas pueden ordenarse numéricamente. Es de orden 1 aquella a la que pertenecen los nombres de individuos y las variables de individuo. Es de orden (n+1) aquellas a la que pertenecen todos los functores y predicados cuyos argumentos son expresiones que pertenecen a la categoría semántica de orden n.

Los sistemas formales pueden clasificarse según el orden de la categoría semántica a que pertenecen sus términos. Cuanto más elevado sea el orden más complejo será el sistema formal.

2. REGLAS DE FORMACION

Estas reglas son las que permiten decidir qué expresiones del sistema pueden considerarse fórmulas bien formadas. Expresión de un sistema formal es toda sucesión finita de símbolos pertenecientes al vocabulario primitivo.

Las Reglas de Formación son definiciones recursivas de fórmulas bien formadas. En la parte inicial de la definición por recurrencia se introducen los símbolos primitivos, luego en la etapa inductiva se incorporan las constantes lógicas dando una regla para cada constante del sistema, por último se cierra el procedimiento con una cláusula extremal. Un ejemplo de definición recursiva de expresiones sería:

a) Objetos iniciales: Los signos del vocabulario primitivo son expresiones.

b) Etapa inductiva: El resultado de colocar un símbolo del vocabulario primitivo a la derecha de una expresión es una expresión.

c) Clausula extremal: ninguna otra cosa es una expresión.

Las expresiones del sistema formal pueden ser términos o fórmulas. Los términos al ser interpretados se corresponden con los objetos de la teoría. Las fórmulas interpretadas serán las

sentencias declarativas acerca de los objetos de la teoría.

Sólo son términos del sistema formal las variables de individuo, las constantes de individuo y los functores aplicados a otros términos.

Sólo son fórmulas atómicas del sistema formal las letras 0-ádicas y las letras monádicas a n-ádicas aplicadas a términos o sea las sentencias que no contienen otras sentencias en su composición.

Sólo son fórmulas bien formadas del sistema formal las fórmulas atómicas y las combinaciones de ellas con conectivos y cuantificadores.

3. DEFINICIONES.

En el nivel sintáctico en que se trabaja durante el proceso de formalización, las definiciones proporcionan apreciable economía expresiva ya que permiten reemplazar expresiones incómodas por otras más manejables. Ocurre que algunas expresiones obtenidas mediante la aplicación de las reglas de formación se tornan difícilmente operables ya sea por su extensión o su complejidad sintáctica.

En ese sentido, puede decirse que las definiciones son abreviaturas que permiten la introducción de nuevos símbolos a partir de símbolos ya existentes.

Las definiciones en el plano sintáctico adquieren la forma " . . . " = df "_ _ _ "

siendo la expresión ". . . " el "definiendum" en la cual está contenido el símbolo que se pretende introducir en el sistema formal. El resto de los símbolos de esa expresión pertenecen al vocabulario primitivo.

La expresión "df _ _ _ ", denominada "definiens" contiene solamente símbolos del vocabulario primitivo. Cuando se realiza la interpretación de una definición sintáctica, el definiendum y el definiens resultan equisignificativos.

4. AXIOMAS Y FORMULAS PRIMITIVAS.

Dentro del conjunto de fórmulas bien formadas algunas se eligen como iniciales o primitivas y a partir de ellas se deducen las demás. Cuando existe algún procedimiento establecido para establecer si una fórmula bien formada es primitiva o no lo es, se la denomina axioma, cuando la elección se realiza convencionalmente, se habla de fórmulas primitivas.

Las fórmulas primitivas y los axiomas pueden clasificarse en propios e impropios. Estas últimas coinciden con la lógica presupuesta en la teoría cuando el sistema formal es interpretado; en otras palabras los axiomas impropios son puramente lógicos. Los axiomas (o fórmulas primitivas) propios se transforman en sentencias fundamentales de la teoría científica en cuestión cuando el sistema formal se interpreta. O sea, los axiomas propios se convierten en los "principios" de la teoría científica.

Se dice que un sistema formal es axiomático cuando existe

algún procedimiento para saber qué fórmulas bien formadas se toman como primitivas. En general existen procedimientos finitos para averiguar si una fórmula bien formada es o no un axioma. Si el número de axiomas es finito se recurre a un listado. Si el número es infinito se establecen los esquemas posibles y se compara la fórmula a decidir con éstos.

5. REGLAS DE INFERENCIA O REGLAS DE PRODUCCION

Estas reglas permiten derivar nuevas fórmulas en base a las primitivas; o sea autorizan la obtención de fórmulas válidas a partir de fórmulas ya aceptadas reglando el procedimiento para tal obtención. Las reglas de inferencia procuran formalizar todas las maneras válidas para pasar de una fórmula a otra. Las reglas se suelen dividir en primitivas y derivadas. Las primitivas son las que permiten hacer las primeras argumentaciones en la interpretación. Las reglas derivadas de inferencia son obtenidas a partir de las primitivas y aumentan el poder deductivo de cualquier sistema.

6. SUCESIONES Y EXPRESIONES OBTENIDAS MEDIANTE LAS REGLAS DE INFERENCIA.

El criterio para clasificar a los distintos tipos de sucesiones de fórmulas bien formadas obtenidas válidamente toma en cuenta la naturaleza de las premisas tomadas como primitivas. Si se parte de una clase nula de premisas ($R=\emptyset$), la sucesión de transformaciones de fórmulas es denominada prueba (CARNAP) ó demostración (MENDELSON). Si se arranca de una clase no nula de

premisas ($R \neq \emptyset$) se estará en presencia de una derivación (CARNAP) o demostración (MENDELSON).

6.1. Pruebas o demostraciones.

Una prueba en un sistema formal es una sucesión de fórmulas tal que cada una de ellas o es una fórmula primitiva o se ha obtenido de fórmulas anteriores en la sucesión por aplicación de reglas de inferencia. La última fórmula de la sucesión recibe el nombre de teorema.

Los axiomas pueden considerarse un caso especial de los teoremas. Los axiomas se eligen convencionalmente, no mediante el uso de reglas de inferencia.

Irving Copi denomina pruebas a las sucesiones en las cuales no se utilizan reglas de inferencia derivadas. Y demostraciones a las que sí las emplean.

6.2. Derivaciones o deducciones.

Se dice que una fórmula A_i es derivada en un sistema formal a partir de la clase R de premisas, si existe una sucesión de fórmulas $A_1, A_2, \ldots, A_n$, tal que cada una de ellas:

- es una fórmula primitiva del sistema, o
- pertenece al conjunto R de premisas, o
- es consecuencia de fórmulas precedentes en la sucesión.

Se denomina fórmula derivada a la última fórmula de la sucesión. La argumentación que partiendo de un conjun

to R de premisas llega a una fórmula derivada A_i se denomina Regla de Inferencia Derivada o Regla de Producción Derivada,o simplemente Regla Derivada.

C A P I T U L O V

I N T E R P R E T A C I O N

Una teoría científica es un sistema formal más una interpretación. Es decir, que dado un sistema formal organizado como se ha descripto en el capítulo anterior es necesario agregarle una interpretación para obtener una teoría referida a un dominio concreto de objetos. Un sistema formal interpretado se convierte en un sistema semántico. El pasaje del nivel sintáctico al semántico consiste en dotar de significados concretos al esqueleto simbólico en que consiste aquél.

Interpretar un sistema formal es definir un dominio de objetos y establecer reglas para relacionar normativamente los símbolos y fórmulas de ese sistema con los objetos del dominio y

las afirmaciones sobre esos objetos.

1. REGLAS DE DESIGNACION Y DE VERDAD.

La interpretación abarca entónces dos etapas: el establecimiento de reglas de designación primero y reglas de verdad después. Las reglas de designación son las que vinculan unívocamente cada símbolo del sistema formal contenido en su vocabulario primitivo con un objeto del dominio. Las reglas de verdad vinculan las fórmulas del sistema formal con las afirmaciones acerca de los objetos del dominio, determinando su verdad o falsedad. Cuando se trabaja con interpretaciones de funciones sentenciales, o sea con variables que no pueden tomar valores de verdad o falsedad, se habla de Reglas de Satisfactibilidad, en lugar de Reglas de Verdad.

Si sólo se interpretan los axiomas impropios de un sistema formal, el resultado es un modelo L-verdadero, o sea un modelo integrado por expresiones cuya veridad es independiente de la experiencia. Estos modelos sólo se encuentran en la lógica y en la matemática.

Si también se interpretan los axiomas propios, se obtendrá un modelo F-verdadero. En este caso deberá recurrirse a la confrontación empírica para determinar la verdad o falsedad de las sentencias resultantes de la interpretación.

Como puede apreciarse, se ha utilizado el concepto de modelo en la acepción propuesta por Carnap: "modelo es toda interpretación verdadera de un sistema formal". Según esta caracte-

rización, puede decirse que se está ante un modelo de una determinada teoría cuando todas las fórmulas del sistema formal resultan enunciados verdaderos una vez concluída la interpretación.[14]

Los epistemólogos suelen diferenciar la idea de interpretación de las de presentación y representación de un sistema formal.

Una presentación es una formulación en base a un determinado sistema de símbolos de un sistema formal.

Una representación se da toda vez que existe una correspondencia biunívoca entre los símbolos de vocabulario primitivo y los objetos de un determinado dominio.

Una interpretación, como se ha visto, se consigue al establecer relaciones de correspondencia y de verdad entre las fórmulas del sistema formal y los enunciados acerca de los objetos del dominio elegido.

2. VENTAJAS DE LOS SISTEMAS FORMALES INTERPRETADOS.

Habiendo presentado hasta aquí las características de los lenguajes formalizados e interpretados, puede resultar oportuno preguntarse acerca de la utilidad de recurrir a su uso en la tarea científica. Seguiremos para ello la enumeración de ventajas que presenta Martin, en su obra Verdad y Denotación.

2.1. Al formalizar cualquier discurso científico se consigue otorgarle una precisión y claridad imposibles de obtener en los lenguajes naturales. Sólo niegan esta afirmación quie-

nes nunca han utilizado el recurso de la formalización.

2.2. El uso de los lenguajes formalizados usualmente redunda en una ayuda a la intuición. Para algunos metodólogos es ésta una de las mayores utilidades y lo que constituye el argumento primordial en su favor. Para ilustrar el punto recurren al ejemplo de la teoría matemática de conjuntos en la cual al confiar solamente en la intuición se desemboca, entre otras, en la paradoja de Russell.

2.3. Deducir dentro de un sistema linguístico formalizado ofrece garantías contra los razonamientos incorrectos y las afirmaciones superficiales. Algo similar sucede con el proceso previo a la aceptación de un término o concepto dentro de un sistema formal. Dice Woodger al respecto: "Es una buena norma práctica, cuando nos enfrentamos a una palabra cuya respetabilidad científica ofrece dudas preguntar: ¿Cuál es su extensión? ¿De qué grado es? Es decir, ¿es un término individual? ¿Un término de clase? ¿Un término de relación diádica? ¿Si no, qué es? Si no aparece una respuesta clara, la palabra debe considerarse sospechosa y usarse con precaución". (WOODGER, p.26).

2.4. La formalización obliga a explicitar todos los supuestos que intervienen en la argumentación así como también a especificar todos los principios o leyes que se dan por admitidas.

2.5. Al tener formalizado el lenguaje es perfectamente factible conocer las consecuencias válidas de los supuestos elegi

dos. De esa manera, una afirmación que pareciera derivarse intuitivamente de las premisas y los axiomas, al ser analizada con detenimiento y revisar su proceso de inferencia puede manifestarse como incorrecta. Por ello, las reglas de inferencia dentro de un sistema linguístico formalizado son las únicas que pueden garantizar la corrección de ciertas consecuencias y la incorrección de otras.

2.6. Al tener que dar reglas para la interpretación de un sistema formal, se habla desde un metalenguaje. Esta importante distinción entre lenguaje objeto y metalenguaje es casi imposible de concretar si no se trabaja con la ayuda de la formalización. Aplicando las reglas semánticas de designación, los símbolos del vocabulario primitivo quedan claramente referidos los objetos del dominio sobre el cual se está teorizando.

2.7. Se ha demostrado pedagógicamente útil enunciar explícitamente los axiomas y las fórmulas primitivas y a partir de ellos demostrar rigurosamente teoremas por medio de las reglas de inferencia.

2.8. El uso de los lenguajes naturales induce a emplear recursos linguísticos solamente admisibles para usos extra-científicos. El lenguaje formalizado se adecúa más cabalmente a las exigencias de la ciencia que los lenguajes naturales ya que estos últimos deben servir a otros muchos fines distintos al científico.

2.9. Al formalizar se pone de manifiesto la estructura lógica del discurso científico.

2.10. Los lenguajes formalizados se comportan también como precisos instrumentos de comunicación.

2.11. La formalización y la interpretación están enraizadas en la tradición intelectual de Occidente, constituyendo algo así como la forma arquetípica del pensamiento racional.

2.12. Los lenguajes formalizados permiten estudiar propiedades metateóricas como la consistencia, la completicidad y la independencia. A éstas y otras propiedades de los sistemas formales nos referiremos en el capítulo siguiente.

CAPITULO VI

PROPIEDADES METATEORICAS

Los teóricos del lenguaje, en particular Alfred Tarski , han evidenciado la posibilidad de estratificar semánticamente los lenguajes.

Un primer nivel lo constituye el lenguaje del cual se habla ("lenguaje-objeto"); otro nivel es el del lenguaje en que se habla acerca del lenguaje-objeto. Este segundo lenguaje recibe el nombre de "metalenguaje". Es evidente que el metalenguaje puede ser analizado desde un tercer nivel de lenguaje, en tal caso existirá un metalenguaje del metalenguaje. Generalizando,puede plantearse la existencia de múltiples "niveles de lenguaje" que mantienen entre sí relaciones metalinguísticas.

Si nos detenemos en el caso particular de los lenguajes que llamamos teorías científicas, es lícito imaginar teorías que hablen de otras teorías, o sea metateorías. Desde estas metateorías podrán investigarse y eventualmente demostrarse propiedades de la teoría-objeto.

Los sistemas formales interpretados pueden presentar algunas propiedades metateóricas. Las que mayor importancia revisten son:

- consistencia
- independencia
- analiticidad
- completicidad o saturabilidad
- decidibilidad o resolubilidad
- categoricidad

1. CONSISTENCIA

La consistencia de un sistema formal puede ser semántica o sintáctica. Ambas reflejan la coherencia interna del sistema. En el primer caso, se dice que es consistente si tiene modelo, es decir si es factible hallar al menos una interpretación verdadera. Se dice que ésta es una prueba de consistencia.

La consistencia sintáctica, llamada también prueba absoluta, se consigue si no es demostrable dentro del mismo sistema una fórmula y su negación.

2. INDEPENDENCIA

Se dice que un sistema formal es independiente cuando ninguna de sus fórmulas primitivas es derivable de las demás.

3. ANALITICIDAD

Un sistema formal es analítico cuando todas sus fórmulas primitivas son lógicamente válidas.

4. COMPLETICIDAD O SATURABILIDAD

Aquí también es posible hablar de una completicidad sintáctica y otra semántica, ésta última también llamada completicidad expresiva.

Un sistema formal es completo expresiva o semánticamente hablando, si sus fórmulas bien formadas expresan todas las sentencias con sentido de la teoría.

La completicidad semántica será absoluta si lo es para toda interpretación, y será relativa a una interpretación dada si sólo lo es para esa interpretación.

La completicidad sintáctica a su vez puede ser fuerte o débil. La primera, llamada también completicidad deductiva se da cuando cualquier fórmula bien formada o su negación son demostrables en el sistema.

La completicidad sintáctica débil, también conocida como "inextensibilidad" se verifica cuando cualquier fórmula del sistema o es teorema derivable en él o si se agrega a las fórmulas primitivas el sistema se torna inconsistente.

5. DECIDIBILIDAD O RESOLUBILIDAD

Un sistema formal es decidible en sentido sintáctico si existe un procedimiento efectivo para decidir ante cada fórmula

bien formada si es o no es teorema.

Será decidible en sentido semántico si ante cada fórmula del sistema se puede establecer si ella es verdadera.

6. CATEGORICIDAD.

Todo sistema formal admite más de un modelo. Si todos sus modelos son isomórficos se podrá decir que el sistema formal en cuestión es categórico en un sentido absoluto. Los modelos son isomórficos cuando existe una correspondencia biunívoca entre sus elementos y esa correspondencia se conserva aún después de efectuar operaciones. La categoricidad relativa es un caso particular de la anterior ya que exige que sólo un subconjunto de los símbolos del sistema sea isomórfico en todas las posibles interpretaciones de ese subconjunto.

CAPITULO VII

POSIBILIDADES TEORICAS EN ADMINISTRACION PUBLICA

Habiendo expuesto las características que debe reunir una teoría científica, se está ahora en condiciones de evaluar el status científico de las corrientes teóricas presentadas en la Parte Primera.

Esta evaluación se hará atendiendo aspectos tales como la configuración formal de los cuerpos técnicos y las naturalezas de sus referentes.

Intentando recortar el referente de una posible Teoría de la Administración Pública, pareciera evidente afirmar que la Administración Pública como disciplina debería procurar indagar los

fenómenos organizativos que originan la acción de los individuos involucrados en la tarea de gobierno. Dicho en otros términos , dentro del vasto universo de la actividad racional desarrollada en instituciones sociales, la Administración Pública se ocuparía de estudiar las particularidades que la actividad administrativa asume en el caso del Estado.

Sin embargo, puede comprobarse que los trabajos sobre Administración Pública se refieren en su gran mayoría a la actividad administrativa que se desarrolla en algunos órganos estatales y no en otros. Por ejemplo, los problemas administrativos vinculados al poder judicial o a las fuerzas armadas rara vez aparecen tratados como formando parte de la Administración Pública; por el contrario son frecuentes y abundantes los estudios referidos a las reparticiones que en la jerga presupuestaria reciben el nombre de "Administración Central".

Estas consideraciones apuntan a mostrar que la acumulación doctrinal producida hasta el presente adolece de una definición precisa del referente. No se trata de clasificar a las ciencias por su objeto. Pero un requisito mínimo para otorgar status científico a una diversidad de aportes con pretensión de unidad teórica es exigirles que se refieran al mismo dominio de conocimiento.

Las presentaciones recopiladas en la Primera Parte de este trabajo no incluyen proposiciones de suficiente nivel de generalidad como para intentar develar la estructura común que subyace en todo lo que conocemos como la actividad de la administra

ción pública.

Como quedó dicho entendemos por teoría científica fáctica a un sistema linguístico formalizado e interpretado en el cual existe al menos un enunciado cuya aceptabilidad está en función de la confrontación con la realidad.

En ninguna de las corrientes presentadas existe -al menos hasta donde llega el conocimiento del autor- una presentación que explicite vocabulario primitivo, reglas de formación, definición, y fórmulas primitivas, reglas de inferencia y las expresiones obtenidas mediante las reglas de inferencia. Sin exigir tanto, ni siquiera se pueden identificar en las presentaciones teóricas en materia de Administración Pública un conjunto de proposiciones que signifiquen verdaderas hipótesis sobre el fenómeno de estudio ni que hablar de la existencia de leyes o al menos enunciados legaliformes. Al no tener formalizado un sistema sintáctico, menos aún puede hablarse de reglas semánticas de designación y de verdad. La discusión sobre propiedades metateóricas acerca de cuerpos teóricos insuficientemente formalizados se torna ardua sino imposible.

Si como puede desprenderse de lo anterior, no existe en los desarrollos expuestos como compendio del pensamiento sobre administración pública una teoría científica, cabe seguir avanzando y preguntarse la razón de esa inexistencia. Dos posibles explicaciones se nos ocurren al respecto:

i) Que los fenómenos de la administración pública son únicos. Si cada acto administrativo está revestido de parti-

cularidades tales que hacen imposible su tipificación y comparación, será por ende imposible encontrar generalizaciones teóricas.

Estos supuestos subyacen en los cultores del "casuísmo" y "generalismo". Las actividades de un funcionario público serían la resultante de una mezcla variable de experiencia, personalidad y circunstancias. El estudio y la enseñanza sobre Administración Pública quedarían por ló tanto restringidos a la sóla tarea descriptiva. Por supuesto ésta es una consideración que cabe a todas las ciencias del hombre, y es uno de los argumentos utilizados por quienes creen que esta disciplina nunca podrá pasar de la etapa descriptiva y de las explicaciones de casos individuales. Sin embargo ya está suficientemente probado que a nivel gnoseológico se pueden establecer regularidades sumamente fructíferas para la explicación y la predicción sin caer en la pretensión de universalidades irrestrictas que ni siquiera tienen las ciencias físico-naturales más desarrolladas.

ii) Que los fenómenos de la administración pública conforman un conjunto coherente y diferenciable pero altamente complejo. La mayoría de las corrientes doctrinarias suscriben esta posición, admitiendo la posibilidad de construir una teoría científica acerca de los fenómenos administrativos de la esfera estatal. Si ello no se ha logrado aún -sostienen- es debido a las múltiples variables en juego. Anticipan sin embargo, que esa teoría, una vez estructurada ha

brá de diferenciarse de las teorías administrativas que pue dan aparecer en conexión con otros tipos de instituciones. Se estaría asistiendo a la etapa embrionaria.-o preparadig mática en la acepción de T.Kuhn- de una futura "Teoría Cien tífica de la Administración Pública". Es casi obvio decir que dentro de esta posición pueden encontrarse matices:así por ejemplo algunos enfatizan el componente público en detrimento del administrativo, y otros lo hacen a la inversa. Esta es una explicación aceptable que no invalida la posibilidad de construir una teoría desarrollada. En última instancia será una cuestión de tiempo.

Nuestro pensamiento consiste en entender que los fenómenos de la administración pública son parte de un tipo más difundido de fenómeno denominado "administración", a secas.

En este caso, la teoría científica posible debería abarcar los fenómenos administrativos en general, sin adjetivos. Los públicos entrarían como casos particulares de la teoría general. Claro está, que la comprensión cabal de la administración pública como institución se logrará con el concurso de varias otras teorías científicas, lo contrario sería equivalente a suponer, por ejemplo, que la biología por sí sola es capaz de explicar todo lo que al hombre como objeto de conocimiento se refiere.

Disponiendo de tal teoría científica de la administración sería factible estructurar adecuadamente las diversas técnicas administrativas actualmente en uso en el sector público.

En definitiva, y en este sentido esta afirmación constituye la tesis central de este trabajo, la Teoría de la Administración Pública solo puede entenderse en el marco de una Teoría general de la Administración. Solo una Teoría general de la Administración puede por un lado aspirar, por sistematicidad y rigor, a tener status de teoría científica y por otro a explicar y predecir acerca de los fenómenos administrativos aunque estos tengan lugar en el ámbito público. Partiendo de una Teoría de la Administración general se puede advertir claramente que todas las postulaciones doctrinales analizadas al comienzo sobre los hechos administrativos públicos entran orgánicamente como partes integrantes de la misma.

En la próxima sección se tratará de probar esta tesis, mostrando el esquema de una Teoría general de la Administración y demostrando como las diversas actividades conocidas como tareas de administración pública componen su referente.

PARTE TERCERA

TEORIA DE LA ADMINISTRACION

En los últimos años se ha ido desarrollando una perspectiva novedosa en cuanto a los estudios administrativos se refiere. Esta perspectiva propone analizar la estructura y el funcionamiento de las instituciones sociales tomando en cuenta los procesos simbólicos que en ellas se verifican. La actividad administrativa, desde esta posición, consiste en el procesamiento y manipuleo de símbolos (información).

En este sentido los actores administrativos sólo operan con representaciones simbólicas de esa realidad. Lo esencial en el fenómeno administrativo es el sistema simbólico o sistema de información en cuyo diseño y operación por parte de un procesador (individual o colectivo) consiste la llamada actividad administrativa.

Conesta perspectiva administrar es diseñar y procesar sistemas de información, debiéndose aclarar que por el contrario no todo diseño y procesamiento de información es caracterizable como tarea administrativa. Estos sistemas de información son lenguajes y como tales admiten ser concebidos como sistemas formales más una interpretación. Veremos a continuación las conclusiones a las que es posible arribar siguiendo esta línea de pensamiento.

CAPITULO VIII

SISTEMAS DE INFORMACION

La hipótesis central de la Teoría de la Administración es que toda actividad administrativa implica procesar información y que ese procesamiento coincide con el diseño y operación de un lenguaje particular denominado Sistema de Información.

Es posible encontrar "sistemas de información" operados por máquinas, seres humanos individuales o conglomerados humanos. En todos los casos (computadora, mente, o institución social)es factible aislar algún sistema simbólico mediador entre el procesador y el mundo externo en el desarrollo de la actividad administrativa.

Todo Sistema de Información en tanto lenguaje se compone de

un conjunto de símbolos denominados "datos" y un conjunto de reglas que regulan las vinculaciones entre los símbolos. Estas reglas para operar simbólicamente con los datos reciben el nombre de "procesos de información".

Como se ha dicho toda actividad administrativa implica la creación y el uso de un lenguaje. Ahora bien, ese lenguaje puede exhibir muy diferentes niveles de formalización según se aleje o aproxime a los requisitos vistos en la Parte II, o sea a la clara determinación de sus niveles sintácticos y semánticos. En un sentido estricto debiera reservarse la denominación de "sistema de información" para los lenguajes administrativos completamente formalizados; pero se prefiere usar tal denominación en un sentido lato abarcando a "cualquier entidad simbólica cuyo procesamiento sea una actividad administrativa, no obstante lo imprecisa y difusa que sea, incluso aún tratándose del lenguaje natural". (SACCOMANNO,octubre 1976,p.2.).

Dentro de ese lenguaje llamado Sistema de Información es dable distinguir un vocabulario y los procesos a que pueden someterse los símbolos que lo componen.

El vocabulario consta de símbolos propios o impropios. Estos últimos son los símbolos de la lógica presupuesta. Los propios son los que refieren los objetos específicos (datos) de la realidad sobre la cual se actúa. Es claro que la elección de los símbolos determina las posibilidades operativas del Sistema de Información.

Los procesos de información son la generación, la transformación y la comparación y constituyen verdaderas reglas de designación y de inferencia. Durante la generación los estímulos externos son convertidos en símbolos inteligibles dentro del sistema; esto es, en símbolos del vocabulario primitivo.

Si el dominio es otro sistema o subsistema de información, la generación será el proceso mediante el cual los datos de un sistema de información pasan a funcionar como datos de otro. En ambos casos la generación es una regla de designación.

La transformación, cómputo o transducción es un proceso de información que convierte símbolos en símbolos o datos en datos hasta obtener el dato final de la tarea administrativa en cuestión. Como puede apreciarse, este proceso es de la mayor importancia ya que permite ir combinando los datos iniciales hasta llegar a la solución que se procura.

La comparación o discriminación es la que permite aceptar o rechazar información. Con este proceso no se transforma información, se la analiza y en función de ese análisis se elige el próximo paso de la secuencia. Al comparar datos se puede conocer si se han alcanzado los resultados deseados; en este caso, la comparación permite efectuar una tarea administrativa básica como es el control. Tanto la transformación como la discriminación son reglas de inferencia.

Estos procesos de información son procesos simbólicos reglados. Esto significa que cada proceso de información consiste

en realizar operaciones con símbolos respetando determinadas reglas de procesamiento, las cuales por su parte son reglas lingüísticas. Es decir que estos procesos son reglas en sí mismos. La enorme utilidad de los procesos simbólicos es que permiten operar con los símbolos (datos) como no podría hacerse con los objetos directamente.

Sin embargo, la definición de los Sistemas de Información como estructuras compuestas por conjuntos de datos y conjuntos de procesos de información no agota su análisis, al menos en cuanto se refiere a la actividad administrativa.

La bibliografía administrativa casi unánimemente (aunque proponiendo diferentes denominaciones) reconoce la existencia de tres niveles o etapas en todo proceso administrativo que corresponden a:

i.) el establecimiento de lo que se quiere conseguir;

ii.) la búsqueda de medios para la consecución; y

iii.) la puesta en práctica de dichos medios.

A cada una de estas etapas corresponden diversos rótulos: el primero se conoce genéricamente como "fijación de objetivos"; el segundo como "planeamiento" y el último como "ejecución o implementación". En cada uno de estos niveles se opera con datos que adoptan la forma de objetivos, planes y cursos de acción. Se ha postulado que en cada etapa se procesan subconjuntos de símbolos según subconjuntos de reglas particulares. (SACCOMANNO, 1975 p.6). En cada etapa los procesos de información son diferentes.

Dicho en otros términos toda acción administrativa implicaría diseñar y operar tres sublenguajes integrantes del lenguaje denominado Sistema de Información. Cada uno de ellos se compone de un subconjunto de datos y un subconjunto de procesos de información diferentes.

Así concebido un Sistema de Información bien desarrollado es una estructura de lenguajes compuestos por tres tipos de reglas:

a) Reglas que relacionan los símbolos de cada sublenguaje con los objetos del dominio referido. Son reglas de designación que pueden considerarse de internivel.

b) Reglas que establecen las vinculaciones entre símbolos dentro del mismo nivel de lenguaje. Son reglas sintácticas, de inferencia o intranivel.

c) Reglas que relacionan símbolos de un sublenguaje con símbolos de otro.

Un Sistema de Información así estructurado, permite considerarlo como un conjunto de lenguajes estratificados. Un Sistema de Información entendido de esta manera diferencia tres subconjuntos dentro de los símbolos del vocabulario primitivo y otros tantos subconjuntos dentro de las reglas o procesos de información.

Cada subconjunto de datos y procesos de información correspondiente a cada nivel del Sistema de Información, es en rigor un lenguaje en sí mismo ya que cada uno cuenta con su correspondiente vocabulario y sus reglas de procesamiento simbólico.

C A P I T U L O IX

N I V E L E S D E I N F O R M A C I O N

La Teoría de la Administración da por supuesta la posibilidad de diferenciar tres etapas secuenciales en todo proceso orientado a la consecución de finalidades: la etapa política, la etapa de dirección, la etapa de ejecución. Como se vió en el capítulo anterior, uno de sus postulados centrales es que en cada una de esas etapas el sujeto administrador produce y procesa distintos tipos de símbolos (datos) según distintos tipos de reglas. La actividad administrativa así entendida sería concebible como el diseño y operación de tres subconjuntos de datos según tres subconjuntos de reglas, o sea de tres sublenguajes que en conjunto constituyen el lenguaje denominado Sistema de Información[15].

Se ha propuesto denominar L_1 al lenguaje político, L_2 al lenguaje de dirección y L_3 al lenguaje de ejecución. Aplicando la distinción entre lenguajes-objeto y metalenguaje introducida por Alfred Tarski, se puede decir de un modo general que cada uno de estos lenguajes pertenecen a un distinto nivel de lenguaje existiendo entre L_1 y L_2 y entre L_2 y L_3 relaciones metalinguísticas siendo:

L_1 el metalenguaje de L_2

L_2 el metalenguaje de L_3

Entre L_3 y la realidad a modificar se entabla una relación de referencia empírica.

Cabe aclarar que la diferenciación que propone la Teoría de la administración es de naturaleza puramente lógica, no ontológica. Esa diferenciación de etapas y lenguajes puede corresponderse o no con la estructura constitutiva del procesador: puede darse el caso de órganos diferenciados para atender cada una de las etapas como también puede darse el caso de un solo individuo recorriendo por sí las tres etapas.

Ya dijimos que un Sistema de Información estratificado en tres subsistemas admite la existencia de tres tipos de reglas:

a) Reglas que relacionen los datos de cada subsistema con los objetos del dominio referido.

b) Reglas que establezcan las vinculaciones entre datos del mismo nivel. Son reglas sintácticas de intranivel.

c) Reglas que relacionen datos de un nivel con datos de otro. Son reglas de designación que pueden conside-

rarse de internivel.

En todo Sistema de Información (estratificado en niveles o no) funcionan las reglas del tipo a). Corresponden al proceso informativo de generación mediante el cual los hechos y objetos de la realidad relevantes para la actividad administrativa se codifican como datos del Sistema de Información. Un ejemplo de este proceso sería la registración contable. La decodificación de los símbolos producidos por el Sistema de Información implica su traducción en acciones.

Los procesos de información que responden a las reglas intranivel del tipo b), son la decisión y el control. El proceso decisorio permite producir datos a partir de otros datos luego de sucesivas transformaciones simbólicas. Decidir sería entonces producir un dato o datos usando las reglas sintácticas del nivel de información en el que se opera.

Durante el proceso de control se comparan datos y en función de los resultados se establece el paso siguiente de la secuencia lógica de procesamiento. Controlar es por lo tanto aplicar el proceso simbólico de discriminación perteneciente al conjunto de las reglas de inferencia del nivel de información correspondiente.

Si se considera el nivel L_1 o sea el nivel del lenguaje político, se advierte que las reglas son imprecisas ya que las características dominantes del nivel son la incertidumbre y la inestabilidad, los transductores serán por ende, estocásticos. Du-

rante la fijación de objetivos y metas se dan procesos de información típicos como los acuerdos, las coaliciones y la negociación. Con el proceso de control se comparan metas y resultados, el proceso recibe el nombre de control político.

Si analizamos los procesos de información que se verifican en el nivel correspondiente a L_2, esto es en la etapa de planeamiento de la secuencia administrativa, debemos referirnos a las decisiones no programadas (planes) y al control de gestión. Las decisiones no programadas son de tipo heurístico, ya que este nivel se caracteriza por ser razonado y estable. El control de gestión típico de este nivel es el que decide la viabilidad, la continuidad o el reemplazo de los planes.

Al operar L_2 se parte de los datos producidos en L_1 y luego de obtener información adicional (apreciación de la situación) y determinar el espacio representativo se toma la decisión no programada y se realiza la formulación de los planes, o sea se decide la manera en que habrán de alcanzarse los objetivos y las metas, especificando los procedimientos a cumplir.

Cuando se opera al nivel de ejecución administrativa se seleccionan los planes a aplicar y se los implementa. Como los planes son decisiones acerca de cómo decidir, las decisiones de L_3 son decisiones programadas. Ante cada situación que plantee el medio externo habrá un curso de acción previsto. Las decisiones de este nivel son repetitivas de tipo algorítmico. El control en L_3 es denominado operativo y consiste en la comparación de datos detallados acerca de los planes elaborados en L_2 y el éxito o fra-

caso alcanzado en la realidad.

La articulación de los tres niveles del Sistema de Información se realiza mediante las reglas internivel del tipo c). Los tres vocabularios empleados son traducibles mediante procesos de generación que permiten conectar los datos-producto, de un nivel con los datos-insumo del siguiente, y ésto en ambos sentidos de la secuencia.

Pero estas reglas internivel no sólo permiten la traducción sino que en alguna medida condicionan el uso que se hace de la información en el nivel siguiente. Así, los objetivos determinan un cierto ámbito para la formulación de los planes y éstos a su vez regulan las atribuciones de quienes operan en el nivel de ejecución. En la secuencia ascendente la información resumida de lo acaecido en L_3 es la que permite efectuar el control de gestión en L_2. En forma análoga, la información que llegue a L_1 para realizar el control político es procesada previamente para aumentar su nivel de agregación y síntesis.

C A P I T U L O X

TEORIA DE LA ADMINISTRACION Y TEORIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Este capítulo demostrará cómo una Teoría de la Administración Pública sistemática y rigurosa permite explicar y eventualmente predecir la actividad conocida como administración publica. Se mostrará que las diversas tareas que conforman la acción administrativa en el Estado integran el objeto de estudio de un único cuerpo de conocimiento que las abarca en su totalidad.

Además también se utilizará esta concepción de una Teoría de la Administración Pública integrada en el marco de una Teoría de la Administración general para articular muchas de las presentaciones doctrinales en la materia que hasta el presente aparecen como discursos aislados.

1. PLANO GENERAL.

Intentaremos ahora realizar una descripción de lo que usualmente se considera como fenómeno organizativo y administrativo del ámbito estatal.

Partiendo de la existencia de una sociedad suficientemente numerosa y diferenciada es dable encontrar que los individuos y los grupos actúan y se movilizan tratando de imponer sus valores y preferencias, basándose en sus fuerzas relativas.

Los procesos de agrupación y discusión canalizados orgánicamente desembocan en el funcionamiento de asambleas constituyentes y legislativas en las cuales los representantes de la comunidad definen mediante transacciones entre ellos, los ideales nacionales materializándolos posteriormente en leyes. Las ideologías dominantes van conduciendo a la elaboración de estilos nacionales que son definidos por y a su vez definen los grados de participación popular. Este estilo nacional dará legitimidad a las instituciones y a los gobernantes. Ahora bien, la función de los órganos volitivos no concluye con la elaboración del marco general de referencia, ya que también le corresponden la aprobación o el rechazo de las iniciativas que le somete el poder ejecutivo o poder administrador, así como el contralor periódico (generalmente anual) del cumplimiento de sus finalidades encarnadas en el plan de gobierno y su presupuesto.

Una vez sancionadas, las leyes pasan al poder ejecutivo para que el presidente y sus ministros diseñen las formas de llevar a la práctica las definiciones parlamentarias. Ese diseño suele

tomar la forma de políticas y de planes de corto, mediano y largo plazo que operativizan los ideales transformándolos en programas de detalle. Los planes se formulan en base a la información estadística y los diagnósticos relevantes procurando compatibilizar las diferentes decisiones que deben tomarse atendiendo las rigideces existentes . Es función principal del poder ejecutivo establecer la estructura orgánica (organigrama, misiones y funciones) que pondrá en ejecución los planes, así como proponer al Congreso los proyectos de leyes incluída la de presupuesto. Los planes se van desgranando en un sinnúmero de rutinas y subrutinas que van desde la reglamentación de la ley hasta las normas específicas que dictan los órganos de nivel inferior. Los planes al establecer el qué, quién, dónde y cómo ejecutar permiten la realización de un control de la acción planeada que eventualmente permitirá su modificación.

Los planes deben ser en última instancia ejecutados por los agentes administrativos encargados de las tareas operativas.

Ante las particulares circunstancias que van presentando los problemas cotidianos, los funcionarios enmarcando su acción dentro de las limitaciones que le fijan los planes y las políticas de gobierno resuelven los casos particulares y las situaciones especiales. Esos mismos funcionarios recopilan información acerca de la marcha y cumplimiento de sus instrucciones, valiéndose para ello de la información contable y presupuestaria de detalle. Esa información va sufriendo sucesivas compactaciones hasta llegar al parlamento para la evaluación del plan de gobierno y del presupuesto.

Hecha esta descripción del fenómeno "administración pública" puede demostrarse que el mismo constituye un referente u objeto de estudio de una Teoría general de la Administración. Procederemos a continuación a expresar los elementos fundamentales de la descripción realizada en términos de la Teoría de la Administración concebida según lo expuesto en los Capítulos VIII y IX.

El proceso legislativo constituye la etapa administrativa de fijación de objetivos o etapa política. El Congreso y los demás órganos volitivos funcionan como procesadores del lenguaje político (L_1) compuesto por una masa de datos (escalas de valores, poder, recursos, preferencias, iniciativas del poder ejecutivo), y un conjunto de procesos de información o reglas de inferencia del lenguaje denominados agregación y articulación de interes, acuerdos y coaliciones. Estos procesos son estocásticos, laxos y mediante ellos los fines múltiples y los recursos variados desembocan en la construcción de los datos resultantes del procesamiento de este nivel de lenguaje llamados objetivos nacionales los cuales en su conjunto conforman el modelo o proyecto nacional. Estos objetivos agrupados o separadamente ingresan al nivel siguiente bajo la forma de metas y políticas (datos-insumo de L_2).

La formulación de planes de gobierno, programas y estructuras orgánicas configuran tareas típicas de la etapa de planeamiento que implica la adopción de decisiones no programadas, tarea heurística que se basa en la apreciación de situaciones y la formulación de programas de detalle. Estas decisiones no programadas

son reglas de inferencia del sublenguaje procesado. Los datos producto de L_2 (o sea los programas y los procedimientos) ingresan al nivel de ejecución para permitir la selección de los cursos de acción basándose en las reglas de decisión contenidas en ellos, o sea las reglas de inferencia de L_3.

Este ingreso implica una traducción de los planes en rutinas detalladas. Es una generación de datos que permite a los procesadores operativos de L_3 o sea a los encargados de la ejecución administrativa seleccionar las fórmulas aplicables a los casos concretos transformándolos en órdenes. Tal elección es una decisión programada tomada en base a algorítmos preestablecidos.

Los procesadores de la ejecución administrativa inician el ciclo ascendente del proceso de control transformando en resultados las consecuencias de su acción. Estos resultados son comparados con los resultados esperados específicados para cada curso de acción en las reglas de decisión (Programas y procedimientos). Esta comparación denominada control operativo permite determinar si se sigue aplicando la misma regla de decisión o es necesario reemplazarla. El control operativo como quedó establecido, es una verdadera regla de inferencia del subsistema denominado L_3.

El proceso internivel de generación llamado apreciación de situación permite realizar al operar L_2 el control de gestión comparando para ello los planes y programas con los datos estadísticos provenientes del nivel de ejecución administrativa. También se efectúa en este nivel una verificación para comprobar si las acciones encuadran dentro de las normas legales y reglamentarias

vigentes (Control de legalidad) existiendo para ello procesadores especiales. Por último, en el nivel del lenguaje político se produce la confrontación entre los datos muy agregados provenientes de L_2 y su contribución a la consecución de los objetivos nacionales. Este proceso denomínase Control Político y culmina con la consideración parlamentaria del presupuesto y plan de gobierno. Por supuesto forma parte del Conjunto de Reglas de inferencia o transductores de L_1. (Resumen en cuadro N°1).

2. PLANO INSTITUCIONAL.

La aplicabilidad de la Teoría de la Administración a los fenómenos organizativos del sector público también puede demostrarse si en lugar de considerar el aparato estatal en su conjunto como se hizo en la sección precedente se analizan las variables que intervienen y los procesos que tienen lugar en las unidades institucionales. Elegiremos para esta demostración y con fines solamente ejemplificativos a una facultad de alguna universidad nacional ubicada en el interior de la república.

Decidida la necesidad o conveniencia de contar con recursos humanos formados en determinadas disciplinas tecnológicas las autoridades pedagógicas se abocan a la preparación de objetivos educacionales y de investigación que contemplenpor un lado las características y necesidades de la demanda de este tipo de mano de obra en la región y por otro los recursos docentes y materiales disponibles. Este plan de estudios debería ser aprobado por las autoridades de la universidad y del ministerio de educación a quienes cabe la responsabilidad de compatibilizarlo con las políticas

CUADRO N° 1 - PLANO GENERAL

NIVEL	LENGUAJE	DATOS		PROCESOS		
		INSUMO	PRODUCTO	INTRANIVEL		INTERNIVEL
				TRANSDUCCION	ACEPTACION	GENERACION
POLITICO	L_1	Valores Preferencias Poder Recursos Proyectos	Objetivos Nacionales Leyes	Agregación y Articulación de Intereses Acuerdos y Coaliciones	Control Político	Evaluación Conducción
DIRECCION	L_2	Políticas Metas Estadísticas Marco Legal	Misiones y Funciones Planes Programas Procedimientos Presupuestos	Decisión no Programada Planeamiento	Control de Gestión y de Legalidad	Apreciación de la Situación Programación
EJECUCION ADMINIS - TRATIVA	L_3	Reglas de Decisión Variables Externas Programas	Ordenes Cursos de Acción	Decisión Programada	Control Operativo	Registración Implementación

nacionales en materia de educación superior atendiendo a la vez las restricciones financieras.

Los planes de estudio e investigación enmarcan la tarea de establecer qué materias, en qué horarios, para cuántos alumnos y con qué modalidades pedagógicas se habrán de ofrecer los cursos. En el plano de la investigación se decidirán los temas, los costos y los resultados que se habrán de procurar. Para todo ello será necesario fijar una estructura orgánica, designar el personal docente, no docente y de investigación asignando atribuciones y responsabilidades. Se deberá establecer también el régimen de promoción de los alumnos, los distintos tipos de cursos así como los procedimientos para la selección e incorporación de los profesores e investigadores. Por último para la materialización de los propósitos será menester adquirir una larga serie de bienes y servicios. Para ello se utilizarán las partidas presupuestarias oportunamente autorizadas y se respetarán las disposiciones contenidas en la ley de Contabilidad Pública en materia de contrataciones, dejando en todos los casos constancias escritas de lo actuado. Diversos órganos solicitarán informes y realizarán inspecciones encaminadas a comprobar el cumplimiento del marco normativo vigente y a establecer en qué medida van alcanzándose las finalidades perseguidas.

No es difícil observar a través de la exposición que acaba de realizarse y surge claro que los distintos componentes del sistema educativo son procesadores y diseñadores de sistemas de información adaptados a las necesidades de la tarea que deben rea-

lizar. Así el rectorado y el ministerio de educación actuan en el llamado nivel político utilizando un lenguaje político. Este lenguaje político o L_1 contiene datos y procesos. Entre los primeros figuran las políticas nacionales en materia de educación, las evaluaciones de la demanda de mano de obra con educación universitaria, los recursos docentes, las inclinaciones vocacionales de los estudiantes y las necesidades tecnológicas de la comunidad regional y local. La definición de los objetivos educacionales y de investigación surge de compatibilizar finalidades múltiples y contradictorias en medio de presiones de grupos, sectores e individuos. Es este un proceso competitivo, difícilmente formalizable, donde predominan las situaciones de incertidumbre por todo lo cual puede decirse que el transductor es estocástico. Los objetivos son traducidos luego en metas operacionalizadas merced a un proceso de generación. Los procesadores del lenguaje de dirección o planeamiento (L_2) tratarán de optimizar el uso de los recursos humanos y materiales disponibles volcando sus conclusiones en planes de estudio e investigación mediante un proceso de transducción heurística dado el carácter razonado, estable y cooperativo de las reglas en juego. Se trata en este caso de decisiones no programadas. Es el uso de una regla de inferencia que permite transformar símbolos en símbolos.

La etapa de ejecución administrativa queda determinada o reglada por los datos-producto de L_2. Cantidad y calidad de docentes y alumnos son datos de L_3 que se obtienen por aplicación de las reglas de decisión o procedimientos. Algo similar sucede con los llamados a licitación y los demás mecanismos de adquisición.

Aquí el transductor es algorítmico ya que se trata de situaciones repetitivas que implican la toma de decisiones programadas.

Mediante la registración (proceso de generación) y siguiendo las reglas de designación los distintos aspectos del ámbito de actuación son expresados en términos de L_3.

Los procesadores del nivel de ejecución administrativa ejercen el control operativo comparando los resultados obtenidos con los resultados esperados. En el nivel de dirección o planeamiento se opera el control de gestión comparando estadísticas con metas y mediante el uso de la regla del lenguaje que llamamos generación se agrega la información resultante remitiéndola al nivel político para su evaluación por los procesadores correspondientes. (Resumen en cuadro N°2).

3. PLANO DOCTRINARIO

La Teoría de la Administración Pública presentada como variante de una Teoría general de la Administración tiene como ventaja adicional, además de cumplir aunque más no sea embrionariamente, los requisitos para constituirse en una teoría científica con verdadero poder explicativo y predictivo, la posibilidad de integrar sistemáticamente la mayoría de las propuestas doctrinarias desarrolladas hasta el presente y recopiladas en la Primera Parte de este trabajo.

Esta perspectiva permite además deslindar aquellos aportes que o bien no pueden formar parte del pensamiento científico por ser descripciones o recomendaciones para la acción, respetables

CUADRO N° 2 - PLANO INSTITUCIONAL

NIVEL	LENGUAJE	DATOS		PROCESOS		
		INSUMO	PRODUCTO	INTRANIVEL		INTERNIVEL
POLITICO	L_1	.Política Nacional de Educación .Demanda Mano Obra .NecesidadesTecnológicas .Recursos .Presiones de Grupos	.Objetivos Educacionales .Objetivos de Investigación	.Compatibilización .Negociación	.Control Político	.Evaluación .Conducción
DIRECCION	L_2	.Metas Educacionales .Metas de Investigación	.Planes de Estudio .Planes de Investigación	.Planificación .DecisiónEstratégica	.Control de Gestión y Legalidad .Fiscalización	.Apreciación de Situación .Programación
EJECUCION ADMINISTRATIVA	L_3	.Programas .Procedimientos	.Ordenes .Cursos de Acción	.Decisión Táctica .Iteración	.Controles Operativos	.Registración .Implementación

pero ajenos a la teoría científica, o bien pertenecen a otros cuerpos teóricos distintos a la Teoría Administrativa.

Cabe en este sentido recorrer las tesis centrales de las corrientes doctrinarias establecidas analizándolas a la luz de la Teoría de la Administración Pública propuesta para ver su integración o descarte de un cuerpo teórico único.

En este análisis aparece como primer conjunto de enunciados a evaluar aquellos en que se plantea alternativamente la inclusión o la exclusión de la actividad política entre los referentes de un discurso sobre la administración pública.

La Teoría de la Administración incluye en su objeto de estudio la actividad política en tanto ésta se conciba como la tarea de fijación de objetivos de las instituciones o comunidades a administrar, y esta tarea "política" pasa a ser una etapa de la actividad administrativa que como toda actividad teleológica cuenta con un período en el que se dilucidan las finalidades. Considerando esta etapa política como la operación de un sublenguaje L_1, integrante de un Sistema de Información, la misma se articula con las etapas tradicionalmente denominadas "administrativas", el planeamiento y la ejecución, ya que éstas consisten en la manipulación de los sublenguajes L_2 y L_3 integrantes del mismo Sistema de Información.

La Teoría de la Administración y por tanto la Teoría de la Administración Pública como variante de aquella, tiene como objeto de estudio los Sistemas de Información, y postula que éstos se

deben integrar con tres niveles de lenguaje o subsistemas en cuya operación consistenlas tres etapas tradicionales de la actividad administrativa.

Esta postulación equivale a superar la dicotomía política vs. administración, puesto que articula estas disciplinas aparentemente contradictorias, superpuestas o excluyentes como instancias en la operación de un único Sistema de Información.

Por supuesto debe quedar claro que siempre estamos rotulando como tarea política a la etapa de fijación de objetivos.

La única antinomía que puede suscitarse a nivel fáctico y en el correspondiente análisis teórico de los hechos administrativos, puede consistir en que al operar o analizar la etapa de fijación de objetivos se use o haga referencia a datos y procesos de información correspondientes a las etapas de planeamiento o de ejecución administrativa.

Si al operar L_1 se utilizan datos o reglas pertenecientes a L_2 o L_3, o si al planificar o ejecutar administrativamente se manipulan datos políticos o reglas de decisión y control político, se hará un mal uso del Sistema de Información y por lo tanto entrarán en conflicto la política y la administración, generándose a nivel teórico posiciones que pretenden excluir el proceso de fijación de objetivos del ámbito de la Administración Pública junto a otras que pretenden teñir a éstas de trasfondo político.

Si en cambio partiendo de una Teoría de la Administración Pública integradora se concibe la actividad administrativa en for

ma global, con etapas diferenciales, consistentes en el manejo de sublenguajes, se diluyen las antinomías y esta Teoría de la Administración Pública podrá incluir tanto las tesis de los exclusionistas como las de sus oponentes.

Desde esta perspectiva se admite la existencia de un proceso político diferente a los procesos administrativos. Pero integra parte del mismo fenómeno. Por lo tanto la teoría que los estudia no tiene porque diferenciarse en Política y Administración. Resta solo una única Teoría de la Administración abarcadora.

La concepción de la Teoría de la Administración Pública como parte integrante de una Teoría de la Administración general integra todas las concepciones ortodoxas vinculadas a la dirección o gerencia científica. En tanto pretende constituirse en una teoría científica desarrollada trata de apoyarse en enunciados articulados con el máximo rigor y coherencia lógica y pretende esbozar hipótesis del más alto nivel explicativo y predictivo.Sin embargo, en contraposición a los pensadores como Taylor, Fayol, y ya especificamente en materia de Administración Pública como Willoughby y White, una Teoría de la Administración Pública como la que presentamos en este trabajo propone zafarse del anclaje a "principios" de carácter acientífico para integrarse con enunciados no contradictorios y de posible validación en la experiencia.

El intento ortodoxo no fue inútil, simplemente se construyó a partir de las concepciones científicas clásicas de la época, inspiradas en creencias de tipo aristotélico que por otra parte sirvieron de fundamento a la ciencia durante casi 23 siglos. Una

Teoría de la Administración general y de la Administración Pública en particular debe revisar sus principios como ya lo propuso y desarrolló H. Simon y revitalizarse permanentemente mediante la puesta a prueba contínua en la experiencia. Pero el intento de los ortodoxos consistente en construir un discurso científico tiene plena vigencia y es recogido entre las inquietudes que inspiran este trabajo.

Como se ha dicho la construcción de una Teoría de la Administración planteada en el marco de la Teoría de la Administración general, nuestra tesis central, encuentra inspiración en el "heterodoxo" H. Simon quién si bien abjura de los principios propuestos por la vieja corriente de la Administración Científica se interna decididamente en la construcción de una teoría sistematizadora y precisa, con una explicitación completa de sus supuestos y de su lógica.

Nuestra presentación engloba entónces sin conflicto los trabajos de Simon. Deja sin embargo afuera a todos aquellos "heterodoxos" que pretendieron constituir la Teoría de la Administración Pública en una teoría sociológica o psicológica.

Los valores entran como datos del proceso político. Las características psicológicas y sociológicas de los individuos y grupos sociales sujetos de la administración también. Pero la estructura psico-social de estos grupos, las leyes que gobiernan su constitución y funcionamiento forman parte de otros cuerpos de conocimiento diferente de la Teoría de la Administración general y de la Teoría de la Administración Pública. Son hechos psicológicos o

sociológicos objeto de estudio de la Psicología o de la Sociología, disciplinas ajenas a las que nos ocupan. La Teoría de la Administración Pública sólo puede considerar a los individuos y grupos como procesadores de información, teniendo en cuenta sus fines y recursos como datos que forman parte del vocabulario del sistema de información cuyo diseño y operación constituye la actividad administrativa.

La configuración de los individuos y grupos sólo interesa en términos de los procesos lógicos de manipulación de símbolos. Su entidad individual y colectiva y sus características sólo entran como referente de la Teoría de la Administración Pública en la medida que son datos que intervienen en el procesamiento de información. La génesis, desarrollo y naturaleza de estas entidades son fenómenos psicosociáles determinados por circunstancias histórico-culturales que integran el dominio de conocimiento de ciencias sociales ajenas a la Administración.

Por supuesto una Teoría de la Administración Pública construída a la manera de las teorías científicas desarrolladas abjura de la casuística como método.

Una teoría sólo puede integrarse con proposiciones de alto nivel de generalidad y los casos particulares sólo pueden usarse como experiencia corroboradora o falseadora de los enunciados. De ninguna manera puede aceptarse como teoría una colección de casos o de técnicas particulares para resolverlos.

En este sentido la propuesta de este trabajo deja fuera to

da la inspiración casuística. Tiene en cambio puntos de contacto con los estudios comparados, en la medida que éstos tratan de lograr generalizaciones mediante el análisis de casos particulares. A este respecto consideramos a la inducción con tanta validez como cualquier otro método en la génesis de las hipótesis rechazando por supuesto dicho método como recurso de validación de las mismas.

Los estudios comparados pueden ser muy útiles para adaptar las variables en los enunciados de una Teoría de la Administración Pública a las diferentes circunstancias regionales. En última instancia, los relevamientos comparativistas se insertan facilmente en la Teoría de la Administración Pública ayudando a formar las masas de datos operables en los procesamientos de información de las instituciones públicas pertenecientes a diferentes regiones.

La concepción de una Teoría de la Administración Pública sistemática en el marco de una Teoría Administrativa general no se opone al pensamiento de los juristas. El Derecho Administrativo forma parte de una teoría de este tipo en la medida que las normas jurídicas son datos integrantes de los vocabularios base que deben utilizar los diversos procesadores sujetos de la actividad de administración pública.

La Administración Pública develará en la explicación de los fenómenos administrativos el componente jurídico en la masa de datos que integran los Sistemas de Información. La operación correcta de un Sistema de Información no puede prescindir en su conjunto de símbolos propios de aquellos que representan el marco nor-

mativo provisto por el entorno jurídico que rodea a las instituciones.

Una Teoría de la Administración Pública sistemática y orgánica que entiende al hecho administrativo como el diseño y operación de Sistema de Información da especial énfasis a los procesos de información o reglas de inferencia de que se componen los mismos.

Se ha dicho que los Sistemas de Información tienen basicamente tres procesos. Uno de ellos se ha denominado de generación de datos. La generación es una regla de designación que permite representar objetos de la realidad mediante símbolos y convertir símbolos de un nivel de lenguaje en símbolos de otro nivel.

Este proceso de información es la llamada registración contable en todas sus formas. De manera que la Contabilidad General y la Contabilidad Pública son cuerpos de conocimiento detallados del Proceso de Información de generación de datos.

La Teoría de la Administración Pública al integrar como objeto de análisis los procesos de generación de datos, y los procesos de agregación y desagregación de los mismos incluye sin dificultad como capítulos específicos a toda la corriente del "contabilismo".

La técnica contable aparece así como derivada de un marco teórico más abarcativo que aquí denominamos Teoría de la Administración Pública.

Las mismas consideraciones se pueden hacer sobre los enfoques de técnicas cuantitativas aplicadas a la administración pública.

Todo catálogo de herramientas analíticas no son sino ingredientes de los procesos de información de transformación de datos. Es decir son reglas y subreglas detalladas para la toma de decisiones.

Este planteo lleva directamente a demostrar que una Teoría de la Administración Pública enfocada sobre el procesamiento de información incluye una serie de enunciados desde los que se pueden derivar con más o menos dificultades técnicas cuantitativas de aplicación inmediata. Pero ya estas técnicas no quedan como recetas aisladas sino que se inscriben en un marco teórico integrador, único que posibilita su ulterior desarrollo.

C O N C L U S I O N E S

La realización del presente trabajo ha permitido arribar a los siguientes resultados y conclusiones.

1. Se ha presentado un inventario de los enfoques que por su difusión, originalidad o diferenciación han originado corrientes teóricas o doctrinarias, conservando en la actualidad adherentes y cultores. Se ha intentado hacer un rastreo exhaustivo, aunque no se descarta la posibilidad de omisiones. No obstante, puede decirse que el inventario incluye a los autores e ideas más importantes en la materia.

2. La búsqueda de antecedentes y el análisis de algunos textos precursores ha permitido comprobar que el pensamiento y la reflexión sobre los problemas administrativos vinculados al diseño y aplicación de políticas imperativas para el conjunto social, (Ad

ministración Pública) es anterior a la creación y divulgación de conocimientos sobre las actividades administrativas del sector privado (Administración de Empresas).

3. Al comparar las presentaciones de los textos teóricos sobre Administración Pública con los requisitos que la epistemología exige a las teorías científicas, pudo concluirse que ninguna de las corrientes doctrinarias exhibe construcciones suficientemente formalizadas, ni presenta hipótesis de valor predictivo o explicativo.

4. Esas construcciones teóricas presentan sin embargo un importante caudal informativo-descriptivo y un conjunto numeroso de técnicas administrativas.

5. Los componentes descriptivos y tecnológicos que al presente integran las diferentes corrientes teóricas y doctrinarias serían suceptibles de cambiar su status científico si se las inscribiera en el marco de una verdadera teoría científica.

6. Una de las tesis centrales de este trabajo ha sido proponer la utilidad y fructicidad de intentar la aplicación de una teoría sobre las actividades administrativas en general, como es la Teoría de la Administración, para describir y explicar la constitución y el funcionamiento de las estructuras administrativas del Estado.

7. Tal aplicación ha sido posible tanto cuando se enfocó la actividad administrativa estatal en su conjunto como cuando se usaron las categorías conceptuales de la Teoría de la Administra-

ción para entender los procesos a que da lugar la administración de una institución pública particular.

8. Discurriendo sobre lo característico de la Administración Pública, o sea acerca de su "publicidad", entendemos que ello está dado por el hecho de que las acciones estatales persiguen -en principio- el bien común, la utilidad pública o el interés general. Es en este sentido que entendemos que debiera redefinirse el alcance tradicional de los estudios y la formación profesional. Los diccionarios dicen que una de las acepciones del adjetivo "público" sirve para referirse a todo aquéllo que interesa o afecta a la comunidad en general. En esta segunda mitad del siglo veinte, el tamaño o la tecnología de ciertas instituciones privadas, hacen que sus acciones y decisiones interesen a la sociedad en su conjunto: las grandes empresas, los sindicatos poderosos, las asociaciones voluntarias muy numerosas, ciertos centros de investigación, etc. No es una consideración jurídica entonces la que establece la publicidad o privacidad de estas instituciones sino la magnitud del impacto de sus decisiones sobre el cuerpo social. Administración Pública no sería exclusivamente Administración Gubernamental. Pareciera por ende recomendable pensar en formar profesionales que puedan estar en condiciones de administrar ese tipo de instituciones con idoneidad y responsabilidad. Estos individuos deberán frecuentar diversas teorías científicas pero por sobre todo deberán estar preparados para diseñar, crear, innovar, decidir ...

Es y será cada día más necesario contar con especialistas

en Asuntos Públicos: individuos capaces de imaginar políticas audaces pero realistas, innovadoras pero responsables, complejas pero realizables.

N O T A S

0. Las referencias bibliográficas indican entre paréntesis,autor y páginas, y se detallan alfabéticamente en la sección "Bibliografía". Si se citan varias obras de un mismo autor se especifica; autor, año y página. Si se citan varias obras del mismo autor publicadas el mismo año se indica:autor,año, título y página.

1. El Mahabharata es uno de los grandes poemas épicos de la India. Su extensión es aproximadamente equivalente a ocho veces la de la Ilíada y la Odisea, consideradas conjuntamente. Su acción se basa en hechos históricos que tuvieron lugar antes del siglo X A.C. El motivo central de la narración, lo constituyen las luchas entre dos familias rivales, los Kauravas y los Pandavas, en su afán por controlar la región denominada Kurukshetra. Se acepta tradicionalmente que su autor fue el sabio Vyasa, aunque es probable que se trate de una recopilación de textos preexistentes difundidos en su presentación actual alrededor del año 400 de nuestra era.

2. El Qabus-Nama traducible como "Espejo de los Principes" fue escrito en 1082 por el principe Kai-Ka'us, durante el reinado de la dinastía sasánida en Persia.

3. Nizam Al-Mulk,literalmente "El ordenador del Reino", fue el apelativo de Abu Ali Hasan Ibn Ali (1018-1092), quien se desempeñó en diferentes cargos públicos durante el reinado de la dinastía Seljuk en Irán,llegando a ocupar funciones ministeriales y de Gran Visir. En muchos sentidos fue un innovador, aunque no todos sus esfuerzos por modificar los usos y costumbres administrativas de la época pudieron materializarse.Poco antes de su muerte escribió el Siyasat Nama, libro en el cual resumió sus personales ideas sobre el Gobierno, presentando algo así como un testamento político. Fue traducido al inglés en 1960 por H.Darke bajo el título The Book of Government.

4. Kautilya contribuyó a la expulsión de la dinastía Nanda en la India y a la entronización de ChandragruptaMaurya.Su Arthasastra (del cual existe una versión inglesa que estuvo a cargo de Mysore Shamasastry y fue editada en 1960 por Mysore Printing and Publishing House) es un extenso tratado que procura establecer principios generales y reglas detalladas para el manejo de los asuntos internos y las relaciones exteriores de un estado despótico. Se supone que fue escrito durante el período 321-296 AC; pero al igual que en el caso del Mahabharata es probable que recoja trabajos anteriores de varios autores.

5. Nicolás Bernardo Maquiavelo (1469-1527) ingresó a los 25 años en la cancillería de la República de Florencia y allí actuó hasta su destierro acaecido dieciocho años después, tras la reinstauración de los Medicis. Acusado de participar en

una conjura contra los nuevos gobernantes es encarcelado. Su confinamiento concluye debido a una amnistía papal, gracias a la cual se refugia en su villa de San Casciano y se dedica a escribir El Principe que posteriormente ofrece al Magnífico Lorenzo Di Piero De Medici, procurando de esa manera congraciarse con él. Allí resume sus puntos de vista sobre las formas de administrar un Estado. En muchos casos aventura generalizaciones, siempre ilustradas con referencias históricas abundantes, y presentadas bajo la forma de consejos o advertencias al 'principe'.

6. Una pormenorizada descripción del funcionamiento del "spoils system" (traducido indistintamente al español como sistema de los despojos o sistema del botín) puede encontrarse en MOSHER Frederik C. Democracy and the Public Service (N. York, Oxford University Press, 1968) pp.55/61 y en STAHL O. Glenn Public Personnel Administration (5a. edición, N. York Harper and Row, 1962) pp.29-36.

7. En sus primeros tiempos, Taylor llamaba "administración de tareas" (task management) o "sistema de tareas" (task system) al conjunto de sus técnicas. Fue recién en 1910 cuando el abogado Louis Brandeis le adjudicó la más divulgada denominación de "administración científica" (scientific management) mientras actuaba en calidad de defensor de una compañía transportista que apeló un proyecto de aumento de tarifas ferroviarias ocasionadas por incrementos salariales ya concedidos. Brandeis sostuvo que los ferrocarriles podían mantener sus utilidades sin modificar las tarifas si se decidía la aplicación de métodos operativos más eficientes, como los desarrollados por Taylor.

8. Las ideas de Taylor comenzaron a despertar gran interés en la opinión pública después del episodio de las tarifas ferroviarias. El mismo Taylor y sus más entusiastas seguidores - Henry Gantt, Frank B. y Lillian Gilbreth, Stanford Thompson, Horace Hathaway y Harrington Emerson - publicaron gran cantidad de artículos y libros, dando origen a una nueva profesión de "expertos en eficiencia" y "consultores en administración". Se multiplicaron también los cursos y algunas universidades llegaron a ofrecer títulos académicos.

9. "La ciencia como tal no se ocupa de descubrir o elucidar valo
"res normativos; en efecto, la doctrina en general sino uni-
"versalmente, acepta que la ciencia no puede demostrar valores
"morales, que la ciencia no puede construír un puente sobre la
"gran brecha que separa el "ser" del "debe ser". DAHL R.A. 1947 p.23 (Subrayado en el original. Traducción propia).

10. Cuando el título de un artículo citado no ofrecía suficientes elementos de juicio como para determinar a qué disciplina correspondía se ha tomado en cuenta el título de la publicación donde fué editado. Para ilustrar el criterio seguido: en el Capítulo II la nota 3 dice "Herbert A. Simon trata este punto

en "Decisión- Making and Administrative organization",Public Administration Review, 4: 20-21(invierno de 1944)" esta cita se ha incluído dentro de las correspondientes a Administración Pública. Lo mismo se ha hecho con esta otra : Sir Charles Harris "Decentralization",Journal of Public Administration (abril 1925). En otros casos se siguió el criterio de ubicar al autor en lugar del título, por ejemplo, las muchas referencias de Chester I.Barnard fueron computadas para Administración de Empresas.

11. Puede resultar curioso a este respecto recordar una práctica primitiva citada por Thomas Moro Simpson en su libro Formas lógicas,realidad y significado (Colección Ensayos, Eudeba, Buenos Aires 1964): "Muchos salvajes se esfuerzan por ocultar sus nombres para evitar las operaciones mágicas de sus enemigos. Los indios cafres nos han legado una ilustración pintoresca de esta concepción semántica primitiva. Creían que el carácter de un individuo es modificable mediante el uso de su nombre. Para modificar el carácter de un ladrón y convertirlo en un hombre honesto, la receta es la siguiente; se grita su nombre sobre un puchero con agua hirviendo y con "medicina", se tapa el puchero y se deja el nombre macerándose durante siete días". p.20

12. Una bien documentada reseña de la génesis,actividades,planes de estudio y títulos ofrecidos por estas dos instituciones(así como de muchas otras dedicadas a la investigación y la docencia en Administración Pública) puede encontrarse en la obra del Dr. Pedro Delfino quien fuera profesor y director del Instituto de Investigaciones Administrativas de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de La Plata:Administración y Desarrollo- La institucionalización de la enseñanza de la ciencia de la Administración al servicio del desarrollo. La Plata 1970. pp. 60-65.

13. Entiéndese por "eficacia" el grado en que se alcanza un determinado objetivo. La "eficiencia" agrega a la noción anterior la consideración de los medios necesarios para la consecución del objetivo en cuestión; así se dice que un determinado procedimiento es más eficiente que otro cuando obtiene los mismos resultados con una menor cantidad de insumos o bien cuando aumenta los rendimientos manteniendo constantes los costos. Como puede observarse, en ciertos contextos eficiencia equivale a productividad. La "efectividad" es la más ambiciosa de estas consideraciones ya que involucra además una evaluación del objetivo mismo en términos de su contribución para alcanzar otros objetivos de orden superior.

14. La palabra "modelo" ha sido utilizada con tantos significados diferentes tanto entre los teóricos como entre los metodólogos que se hace necesario especificar cada vez que se utiliza, a cual de ellos nos referimos.

15. Una descripción detallada de cada una de estas etapas puede encontrarse en Frischknecht, Burroni y Saccomanno, 1973 pp.76-93 y 105-130.

B I B L I O G R A F I A

ADEBO S.O. - "Public Administration in Newly Independent Countries" en BAKER B.A. Public Administration a Key to Development (Washington U.S. Department of Agriculture, 1964).

ALMOND Gabriel A y Powell G.Bingham, Comparative Politics - A Developmental Approach (Boston: Little, Brown and Co., 1966).

AL MULK Nizam, The Book of Government, Traducción de Hubert Drake (Londres: Routledge and Kegan Paul, 1960).

ANDRIEU Pedro Enrique, (ed.) Temas de Administración Pública 2 volúmenes, Buenos Aires: Ediciones Macchi, 1975).

APPLEBY Paul H., Big Democracy (Knopf, W. York, 1945).

APPLEBY Paul H., Policy and Administration (Alabama: University of Alabama Press, 1949).

BARKER Ernest, The Development of Public Services in Western Europe,(1660-1930). (Londres: Oxford University Press, 1944).

BIELSA Rafael, Compendio de DERECHO ADMINISTRATIVO (Buenos Aires: R. De Palma Editor, 1960).

BOCK Edwin A. (ed.) Essays on the Case Method of Administration (Bruselas: Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, 1952).

BOGO Jorge A., "Notas sobre la función presidencial" en Temas de Administración Pública - I, pp.147-154. (Buenos Aires: Ediciones Macchi, 1975).

BORGOÑO José, La Administración de Personal en el Servicio Público (Santiago de Chile: Escuela de Ciencias Políticas y Administrativas de la Universidad de Chile, 1969).

BRAITHWAITE Richard B., Explicación Científica (Madrid: Tecnos 1969). (El original en Inglés fue publicado en 1960 en N. York por Harper y Brothers).

BUNGE Mario, La Investigación Científica (Barcelona: Ariel, 1969).

BURKHEAD Jesse, Government Budgeting (New York: Wiley, 1956).

CARNAP Rudolf, Ciencia Formal y Ciencia Fáctica (Buenos Aires:Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, 1953). (Publicado originalmente en Erkenntnis, 5, 1934 y traducido de la versión inglesa incluída en la compilación de H. Feigl y M. Brodbeck, Readings in the Philosophy of Science (New York: Appleton - Century - Crofts, 1953).

CARNAP Rudolf, Introduction to Symbolic Logic (Amsterdam: North Holland, 1958).

CARNAP Rudolf, The Logical Syntax of Language (Londres: Routledge and Kegan, 1959).

CIBOTTI R. y SIERRA Enrique, El Sector Público en la Planificación del Desarrollo (México: Siglo Veintiuno Editores, 4° edición, 1975).

COLLAZO Oscar Juan, Administración Pública (Buenos Aires: Ediciones Macchi, 1974).

COPI Irving M., Symbolic Logic (New York: The Mc Millan Co.,1953)

COTLIAR Jorge Eduardo, El Sistema Administrativo de la Organización. Un enfoque metodológico (Buenos Aires: Tesis Doctoral presentada en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, Octubre de 1973).

CROWTHER W. y FLORES G. Problemas Latinoamericanos y Soluciones Estadounidenses en Administración Pública (Santiago de Chile: INSORA Instituto de Administración, 1970).

CHAPMAN Brian, "Historical Introduction" en The Profession of Government (Londres: George Allen & Urwin, 1959 - Pags.9-44).

CHURCH A.,Introduction to Mathematical Logic (New York: Princeton University Press, 1956).

CHURCHMAN C. West, RUSSELL L.Ackoff y ARNOFF E.Leonard, Introduction to Operation Research (New York: Wiley, 1961).

DAHL Robert A., "The Science of Public Administration" en Public Administration Review (Washington: American Society for Public Administration. Vol VII, N° 1, 1947) pp.11-21 e impreso en HAWLEY Claude E. y WEINTRAUB Ruth G. Administrative Questions and Political Answers (New York: D.Van Nostrand, 1966) pp.23-33.

DAHL Robert A., A Preface to Democratic Theory (Chicago: The University of Chicago Press, 1956).

DELFINO Pedro, Administración y Desarrollo - La Institucionalización de la enseñanza de la Ciencia de la Administración al Servicio del Desarrollo (La Plata: Instituto de Investigaciones Administrativas de la Facultad de Ciencias Económicas, 1970).

DEUTSCH Karl W., Los Nervios del Gobierno - Modelos de Comunicación y Control Políticos (Buenos Aires: Editorial Paidós, 1969) (Publicado originalmente en inglés por The Free Press, New York en 1963).

DIMOCK M.E. y DIMOCK G.O. Public Administration (4° edición) (New York: Holt, Rinehart and Winston Inc., 1969).

ETZIONI Amitai, Organizaciones Modernas (México: Uteha, 1965).

FAINSOD Merle, How Russia is Ruled (Cambridge: Harvard University Press, 1964).

FAYOL Henri, "The Administrative Theory of the State" trad. Sarah Green en GULICK, L y URWICK, L. eds. Papers on the Science of Administration (New York: Institute of Public Administration 1937).

FRISCHKNECHT Federico, El Sistema Administrativo de la Organización (Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, 1971).

FRISCHKNECHT Federico, Teoría de la Organización - Publicaciones de Cátedra (Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, 1972).

FRISCHKNECHT F., BURRONI Mario S. y SACCOMANNO J.M., Publicaciones de Cátedra II (Buenos Aires: Cátedra de Teoría de la Organización, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, 1973).

FRISCHKNECHT Federico, Gobierno (Buenos Aires: Editorial Pleamar, 1976).

GARRET John, The Management of Government (Harmondsworth: Penguin Books, 1972).

GAUSS John M., WHITE Leonard D., y DIMOCK Marshall E., The Frontiers of Public Administration (Chicago: University of Chicago Press, 1936).

GAUSS John Merriam, Refections on Public Administration (University Alabama: University of Alabama Press, 1947).

GOODNOW Frank J., Politics and Administration: a Study in Government. (New York: Macmillan, 1900).

GROSS Bertram M., The Managing of Organizations (2 Tomos), (New York: The Free Press of Glencoe, 1964).

GROSS Bertram M., The State of the Nation - Social SystemsAccounting. (London: Tavistock Publications Ltd., 1966).

GROSS Bertram M., The New Systems Budgeting, (Washington: The American Political Science Association, 1968).

GULICK Luther y URWICK Lyndall, Papers on the Science of Administration, (N.York: Institute of Public Administration, 1937).

HADAS Moses, Imperial Rome (New York: Time Life Books, 1965).

HALM George N., Sistemas Económicos, (Madrid: Editorial Rialp, 1964).

HAWLEY Claude E. y WEINTRAUB Ruth G., Administrative Questions and Political Answers, (Princeton: D.Van Nostrand, 1966).

HEADY Ferrel y STOKES Sybil L., Papers in Comparative Public Administration, (Ann Arbor: The University of Michigan, 1962).

HEADY Ferrel, Public Administration: A Comparative Perspective, (New Jersey: Prentice-Hall Inc., Englewood Cliffs, 1966).

HECKSCHER Eli F., Mercantilism (2 Vols.) (Londres: Allen & Urwin, 1935).

HITCH Charles J., Decision Making for Defense, (Berkeley: University of California Press, 1965). Citado por TUCKER Samuel A. (ed.) en A Modern Design for Defense Decision; (Washington D.C., A. Mc Namara-Hitch-Enthoen Antology, Industrial College of the Armed Force, 1966).

HUNT Edward E., Scientific Management Since Taylor, (New York, Mac Graw Hill, 1924).

KAPLAN Abraham, The Conduct of Inquiry, (San Francisco, Chandler, 1964).

KAUFMANN Arnold, La Ciencia y el hombre de acción, Introducción a la praxeología , (Madrid, Ediciones Guadarrama, 1967).

KAUFMANN R., Emerging conflicts in the doctrines of Public Administration, en American Political Science Review, (p.346, Diciembre 1956).

KUHN Thomas S., The Structure of Scientific Revolutions, (Chicago : The University of Chicago Press, 1962) (Hay traducción al castellano).

LADRIERE J., Limitaciones internas de los formalismos, (Madrid: Tecnos, 1969).

LANDROD G., "Science et enseignement de l'Administration Publique" en Revue Internationale des Sciences Administratives, (Bruselas, 1954, N° 3).

LAPALOMBARA Joseph, Bureaucracy and Political Development, (Princeton: Princeton University Press, 1963).

LENIN Vladimir I., Selected Works, (Moscow: Foreign Language Publishing House, 1946).

LINDBLOM Charles E., The Policy-Making Process, (Englewood Cliffs N.Jersey: Prentice-Hall, 1968).

LITCHFIELD M., "Notes on a General Theory of Administration", Administrative Science Quaterly, Junio 1956) (p.N°3).

LONG Norton, "Power and Administration", Public Administration Review, Vol 9, 1949) (pp.257-264).

LYDEN F.J. y MILLER E.G., Planning Programming Budgeting: A System Approach to Management, (Chicago: Markham Publishing Co., 1968).

LLAMAZARES Juan Ernesto, ¿Existe una ciencia de la Administración del Estado?, (Rio Tercero, Córdoba: V Congreso Nacional de Administración Pública, Diciembre, 1976).

MARCANTONIO A., La Azienda dello Stato, (Milán, Giuffré, 1950), Citado por COLLAZO Oscar J., 1974, p.13).

MARCH J. y SIMON H., Teoría de la Organización, (Barcelona, Ariel, 1961).

MARTIN R., Verdad y Denotación, (Madrid, Tecnos, 1962).

MARTINEZ NOGUEIRA Roberto, "El Estado y las Políticas Administrativas en Argentina" en Temas de Administración Pública II, pp.355 y 382. (Buenos Aires: Ediciones Macchi, 1975).

MATOCQ Eugenio A., Tratado de Contabilidad Pública, (Bs.Aires,1962).

MAC KEAN Roland N., Public Spending, (N.York: Mac Graw-Hill Book Co., 1968).

MENDELSON E., Introduction to Mathematical Logic, (Princeton: Van Nostrand, 1966).

MEYNAUD Jean., "La Elaboración de la política económica" en Aspectos institucionales y Administrativos del desarrollo económico, (Bs. Aires: Consejo Federal de Inversiones, 1966).

MOLITOR Andre, Les Sciences Sociales dans l'enseignement Superieur: Administration Publique, (Paris: Unesco, 1958).

MORRIS C., "Fundations of the Theory of Signs" en International Encyclopaedia of Unified Science, Vol 1 N°2, (Chicago: University of Chicago Press, 1938).

MORSTEIN MARX Fritz, Elements of Public Administration, (New York: Prentice-Hall, 1946).

MORSTEIN MARX Fritz, "Inventory of Administrative Study in Europe: The Speyer Conference" en Public Administration Review, (July-August, 1969) (pp.359-366).

MOSHER Frederick C., Program Budgeting, (Chicago:Public Administration Service, 1954).

MOSHER Frederick C., Democracy and the Public Service, (New York, Oxford University Press, 1968).

MOSHER F. y CIMMINO S., Elementi di Scienza dell'Amministrazioni, (Milán: Giuffré, 1959). Traducido al castellano en 1961, bajo el título Ciencia de la Administración. (Madrid: Editorial Rialp S.A.)

NACIONES UNIDAS, Manual de Administración Pública, (Nueva York,1962).

NACIONES UNIDAS, Unidad de Administración Pública de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina). La Planificación Administrativa para el Desarrollo Económico y Social en América Latina. (Documento ST/ECLA, Conf. 30 L-5 pp.181-221) (Sgo. de Chile, Febrero 1968).

NACIONES UNIDAS, La Evaluación de la Capacidad Administrativa para el Desarrollo, (N.York: Dto. de Asuntos Económicos y Sociales, División de Administración Pública, 1970) (Publicación ST/TAO/M/46)

NAGEL Ernest, La Estructura de la Ciencia, (Bs.Aires: Paidos,1968).

NASCIMENTO Kleber, Reglexiones sobre la estrategia de la reforma. administrativa: la experiencia federal brasileña. (Sgo.de Chile: Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Reunión de Expertos sobre capacidad administrativa para el desarrollo, Noviembre 1970). NOTA: El original en portugués fue publicado en la Revista de Administración Pública de la Fundación Getulio Vargas, 1er, Semestre 1967).

NIGRO Felix P., Modern Public Administration, (N.York: Harper & Bros.,2a. edición, 1970).

NOVICK David, Program Budgeting - Program Analysis and The Federal Budget, (Washington: The Rand Corporation, 1965).

NOVOSOGROD R.J., M.E.DIMOCK y G.O.DIMOCK, Casebook in Public Administration (N.York:Holt, Rinehart and Winston, 1969).

PARKINSON C.Northcote, The Evolution of Political Thought. (N.York: The Viking Press, 1958).

PARSONS Talcott, The Structure of Social Action, (N.York: Fee Press, 1949).

PARSONS Talcott y Edward A.SHILLS, (eds.) Toward a General Theory of Social Action, (Cambridge: Harvard University Press, 1951).

PFIFFNER John M. y PRESTHUS Robert V., Public Administration, (4a. edición) (N.York: The Ronald Press Company, 1960).

PLATON, República (Traducción del griego por A.Camarero, Buenos Aires, Eudeba, 4a. edición, 1969).

POPPER Karl, La Lógica de la Investigación Científica, (Madrid: Tecnos, 1962).

PRESIDENCIA DE LA NACION, INSTITUTO SUPERIOR DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, La Práctica de O&M. (Buenos Aires: ISAP, 1960) (Es traducción del original en inglés The Practice of O&M (Londres: H. M.Treasury, 1954).

RIGGS Fred W., Agraria and Industria -Toward a Typology of Comparative administration" en SIFFIN William J. (ed.) Toward the Comparative Study of Public Administration, (Bloomington: Department of Government, Indiana University, 1957). (pp.15-19).

RIGGS Fred W., The Ecology of Public Administration, (Bombay: Asia Publishing House, 1961).

RIGGS Fred W., Administration in Developing Countries - The Theory of Prismatic Society, (Boston: Houghton Mifflin Company, 1964).

RODRIGUEZ ARIAS Julio C., La enseñanza de la ciencia de la administración del Estado. Necesidad de una afirmación epistemológica. (Buenos Aires: Asociación Latinoamericana de Administración Pública, 1975) (Ponencia presentada a las jornadas de Administración Pública, celebradas en Neuquén, noviembre 1974).

SACCOMANNO José M., El Sistema Organización, (Buenos Aires: Tesis doctoral presentada en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, mayo 1973).

SACCOMANNO José M., Epistemología de niveles en Teoría de la Administración, (Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Bs.As., 1975).

SACCOMANNO José M., Los Supuestos Epistemológicos de Herbert Simon, (Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, junio 1976).

SACCOMANNO José M., El Sistema de Información como Sistema de Lenguaje. (Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Bs.Aires, octubre 1976).

SAUVY Alfred, La Burocracia, (Buenos Aires: Eudeba, 1965).

SELZNICK Philip, TVA and the Grass Roots, (Berkeley: University of California Press, 1949).

SIEGEL Gilbert B., The Vicissitudes of Governmental Reform in Brazil: A Study of the DASP. (Disertación doctoral presentada en la Universidad de Pittsburg, 1964).

SIEGEL Gilbert B., "The Strategy of Public Administration the case of Brazil" en Public Administration Review, vol. 26,N°1, marzo 1966).

SIFFIN William J., (ed.) Toward the Comparative Study of Public Administration. (Bloomington: Department of Government, Indiana University, 1957).

SIMON Herbert A., "A Comment on 'The Science of Public Administration' - Comment on an article by Robert Dahl" en Public Administration Review. (Washington: American Society for Public Administration, Vol. VII, N°3, 1947). (Reproducido en Hawley C.E. y Weintraub R.G. op. cit.pp.34-37).

SIMON Herbert A., El Comportamiento Administrativo. Estudio de los procesos decisorios en la organización administrativa. (Madrid: Aguilar, 1962). (La edición original fue publicada en 1947, en Nueva York por The Macmillan Company).

SIMON Herbert A., SMITHBURG Donald W. y THOMPSON Victor A., Public Administration, (New York: Knopf, 1950). (Hay traducción al español realizada por la Escuela de Administración Pública del Colegio de Ciencias Sociales de la Universidad de Puerto Rico y la ESAPAC, editada por el Fondo de Cultura Económica en el año 1956).

SMITH Albion W., The Cameralists. (Chicago: University of Chicago Press, 1909).

TARSKI Alfred, La Concepción Semántica de la Verdad. (Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras - Universidad de Buenos Aires, 1970).

TAYLOR Frederick W., The Principles of Scientific Management, (New York: Harper & Row, 1947). (La primera edición fue publicada en 1911. Hay traducciones al castellano).

THOMPSON Victor, Modern Organization, (New York: Knopf, 1961).

SWERDLOW Irving, Development Administration, Concepts and Problems. (Syracuse: Syracuse University Press, 1963).

URWICK Lyndall,"Executive Decentralization with Functional Coordination" en Public Administration Review, 1935. (Citado por DAHL Robert A. en "The Science of Public Administration" en Public Administration Review. (Washington: American Society for Public Administration, Vol.VII, N°1, pp.11-21, 1947).

VON MISES Ludwig, Bureaucracy. (New Haven: Yale University Press, 1962).

WALDO Dwight, The Administration State: A Study of the Political Theory of American Public Administration, (New York: Ronald,1948).

WALDO Dwight, Public Administration,(Berkeley: University of California, Institute of Governmental Studies, julio 1963).

WALDO Dwight, Comparative Public Administration: Prologue, Problems and Promise. (Chicago: American Society for Public Administration, 1964).

WALDO Dwight, Administración Pública. La Función Administrativa, los Sistemas de Organización y Otros Aspectos. (México D.F.: Editorial F. Trillas S.A., 1967).

WALDO Dwight, Scope of the Theory of Public Administration. (Syracuse: Syracuse University, 1968).

WEBER Max, Essays in Sociology. (New York: Oxford University Press 1946).

WHITE Leonard D., Introduction to the Study of Public Administration. (New York: Macmillan, 1926).

WILLOUGHBY William F., Principles of Public Administration. (Baltimore: John Hopkins, 1927).

WILSON Woodrow, "The Study of Administration" en Political Science Quarterly (Vol.2, junio 1887, pp. 197-222). (Hay traducción al castellano, aunque abreviada en Waldo Dwight Administración Pública. La función administrativa, los sistemas de organización y otros aspectos. pp. 84-95 (Mexico D.F.: Ed.F.Trillas, 1967).

WOODGER J.H., Biology and Language, Tarner Lecture (Cambridge: Cambridge University Press, 1952).

INDICE TEMATICO

A

Administración Pública Comparada, 61,137,
Administración Científica, 37,134,
Administración del Desarrollo, 78,
American Political Science Association, 31,
Análisis de Costo-Beneficio 71,
Análisis Costo-Efectividad, (Ver"Análisis Costo-Beneficio")
Análisis de Sistemas, 71,
Analiticidad, 100,101,
Apreciación de la Situación, 119,
Asistencia Técnica, 62,
Autoridad, 15,49,
Axiomas, 83,89,97,

B

Burocracia Monocrática,17

C

Cameralismo, 19,63,
Capacitación, 43,
Categoría Semántica, 84,
Categoricidad,100,102,
Ciencia Política, 31,42,51,
Ciencia Pura, 53,
Ciencia Aplicada, 53,
Ciencia Teórica, 53,
Ciencia Práctica, 53,
Ciencia Natural, 31,
Coacción, 10,
Coalición, 124,
Colbertismo, 19,
Comparación, 113,
Completicidad, 100,101,
Computación, 113,
Consistencia, 100,
Contabilidad de Costos, 69,
Contabilidad Pública, 45,66,68,
Contabilidad Social, 72,
Control, 16,69,113,118,125,

C

Control Democrático, 42,
Control Político, 119
Control de Gestión, 119,129
Control Operativo, 125,130,
Control de Legalidad, 125,
Coordinación, 16,
Corrupción, 28,
Curso de Acción, 119,

D

Datos, 113,116, 118,
Datos Insumo, 120,
Datos Producto, 120,
Decidibilidad, 100,101,
Decisión, 118,
Decisión Programada, 119,
Decisión No Programada, 119,
Defensa, 16,
Definición, 88,
Definiendum, 89,
Definiens, 89,
Denotatum, (Ver"Designatum")
Derecho Público, 9,
Derecho Romano, 63,
Derecho Administrativo, 63,137,
Desarrollo Administrativao,16,17,
Desarrollo Económico y Social, 23,
Designatum, 84,
División del Trabajo, 15,16,

E

Ecole Nationale D'Administration, 64,
Economía de Mercado, 34,
Eficiencia, 31,33,43,49,57,72,
Ejecución Administrativa, 125,132,
Enunciados Analíticos,81,
Enunciados Sintéticos,81,
Escuela Nacional de Administración Pública, 64,
Espacio Representativo,119,
Estado Gendarme, 23,
Estudios de Tiempos y Movimientos, 37,
Experimentación, 55,

E

Experimentos Hawthorne, 57,

F

Feudalismo, 17,
Finanzas Públicas, 16,
Formación de Funcionarios, 16, 17,
Formalismo, 64,
Fórmulas Primitivas, 83,89,
Función Sentencial, 85,

G

Generación, 113,118,138,
Grupos de Presión, 30,129,

H

Historia Administrativa, 14,
Hombre Administrativo, 48,

I

Ideología, 32,122,
Iglesia Católica, 17,
Iluminismo, 37,
Implementación, 114,119,
Incertidumbre, 118,129,
Independencia, 100,
Inducción, 137,
Inextensibilidad, 101,
Interés Público, 9,

L

Legitimación, 22,122,
Licitación, 129,
Liderazgo, 58,

M

Mandarines, 20,
Mercantilismo, 18,
Merito, 44,65,
Metalenguaje, 99,117,
Metateoría, 100,
Método de Casos, 59,
Método Experimental, 47,
Modelo, 95,146,
Modelo Nacional, 124,

N

Nacionalismo, 19,
Niveles Jerárquicos, 16,

O

Objetivos, 71,76,114,119,124,133,
Obras Públicas, 16,
Opinión Pública, 30,
Orden, 125,
Organigrama, 44,123,
O&M (Organización y Métodos),66,

P

Partidos Políticos, 30,36,59,
Periodo de Ortodoxia, (Ver ortodoxia).
Planeamiento, 69,119,123,132,
Planificación, 34,76,
Poder, 15,
Políticas, 124,129,
Política y Administración, 27,49, 50,61,132,
Positivismo Lógico, 49,
PPBS, 71,
Presupuesto por Programas, 70,
Presupuesto por Sistemas, 71,
Presupuesto Tradicional, 70,123,
Principios de Administración Pública, 41,45,49,56,134,
Procedimiento, 119,125,
Proceso Semiótico, 83,
Proceso de Información, 112,
Productividad, 39,
Programación Presupuestaria, (Ver "Presupuesto por Programas")
Programación Sectorial, 77,
Propiedad Privada, 18,
Propiedad Metateórica, 99 y 55, 105,
Proyecto Nacional, 124,
Proyecto de Inversión, 72,

R

Reforma Administrativa, 26,29,71, 73,77,
Registración, 16,66,118,138,
Reglas de Formación, 87,
Reglas de Inferencia o de Producción, 90,113,124,

R

Reglas Sintácticas, 115,117,
Reglas de Designación, 94,113, 115,117,138,
Reglas de Procesamiento Simbólico, 115,
Relaciones Humanas, 57,
Resolubilidad, (Ver Decidibilidad)
Revolución Francesa, 22,
Revolución Industrial, 37,

S

Saturabilidad, 101,
Selección de Funcionarios, 16, 17,
Servicio Civil, 26,
Símbolo, 83,138,
Símbolo Indexical, 84,
Símbolo Icono, 84,
Símbolo Convencional, 84,
Símbolos Conectivos, 85,
Símbolos Cuantificadores, 86,
Símbolos de Puntuación, 86,
Sindicalización del Empleado Público, 40,
Sistema de los Despojos, 28,40,
Sistema de Información, 111 y 85,
Sistema Formal, 93,
Sistema del Botín, (Ver "Sistema de los despojos"),
Soberanía, 9,18,27,
Socialismo, 32,
"Spoils System" (Ver "Sistema de los despojos")

T

Taylorismo, 34,37,39,57,
Teoría Científica Formal,81,
Teoría Científica Fáctica, 81,
Teoría del Estado, 8,
Territorio, 9,
Transducción, (Ver "Transformación")
Transformación, 113,118,126,

U

Utilidad Pública, 9,

V

Vocabulario Primitivo, 83,

INDICE DE AUTORES

A

Adebo,S.O. 66,
Appleby,Paul. 34,
Aristoteles, 16,134,

B

Barnard,C. 146,
Bayetto,J. 67,
Bendix,R. 59,
Bielsa,Rafael, 1) 8,
2) 10,
Brandeis,L. 145,
Burroni,M. 146,

C

Carnap,R. 90,91,
C.E.P.A.L. 76,
Cimmino,S. 39,
Collazo,O.J. 66,67,
Confucio, 21,
Copi,I. 91,
Church,A. 84,
Churchman,C.W. 68,

D

Dahl,Robert. 45,
Delfino,P. 146,
Dimock,G.O. 21,
Dimock,M.E. 21,42,

E

Emerson,H. 145,
Etzioni,Amitai, 18,

F

Fainsod,Merle. 37,
Fayol,Henri. 38,134,
Freud,S. 47,
Frischknecht,F. 146,

G

Gantt,H. 145,
Gaus,John M. 42,
Gilbreth F.B. 145,
Goodnow,Frank. 29,30,51,
Gross,B. 71,72,
Gulick,Luther. 42,

H

Hadas,Moses. 16,
Halm,George N. 35,
Harris,C. 146,
Hathaway,H. 145,
Heady,Ferrel. 19,
Heckscher,Eli F. 19,
Hitch,CH. 71,

K

Kautilya, 15,144,
Kuhn,T. 107,

L

Long,Norton. 34,

M

Maquiavelo,Nicolás Bernardo, 15,144,
Marcantonio,A. 66,
Martin,R. 95,
Martinez Nogueira,R. 73,
Matocq,E.A. 66,
Mazarino, 17,
Mendelson,E. 85, 90,91,
Merton,R. 59,
Meynaud,Jean. 33,
Molitor,A. 65,
Montesquieu, 10,16,
Morris,CH. 83,
Mosher,F. 39,145,

N

Naciones Unidas, 76,
Nascimento,K. 74,
Nizam-Al-Mulk, 15,144,

P

Parkinson C.Northcote, 15,
Parsons,T. 59,
Pedro El Grande, 21,
Platon, 16,21,

R

Riesman,D. 59,
Richelieu, 17,
Riggs,F. 63,63,
Rodriguez Arias,J.C. 12,

R

Russell,B. 96,

S

Saccomanno,J.M. 52,112,114,
Selznick,P. 59,
Siegel,G.B. 76,
Simon,Herbert A. 49,55,61,135,145,
Simpson,T.M. 146,
Smith,Adam. 18,
Smith,Albion W. 19,
Stahl,G. 145,

T

Tarski,A. 99,117,
Taylor,Frederick W. 37,134,145,
Thompson, S. 145,

U

Urwick,Lyndall. 42,

W

Waldo,Dwight. 11,18,39,60,
Weber,Max. 17,58,
White,Leonard. 39,41,42,134,
Willoughby,W.F. 41,134,
Wilson,Woodrow. 26,
Woodger,J.H. 96,