

III. TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: EL ESTADO DE LA DISCIPLINA

ROBERT B. DENHARDT

EN TÉRMINOS generales, la administración pública se ocupa de manejar el cambio en búsqueda de valores sociales públicamente definidos. En la definición del campo están implicadas profundas cuestiones teóricas. ¿Cuál es el papel que desempeña el administrador público en la elaboración y la ejecución de la política pública? ¿cómo podrían diseñarse y mejorarse mejor las organizaciones públicas? ¿cuáles son los papeles y las responsabilidades del administrador público? Tratando de responder a públicas han desarrollado a través del tiempo diversos enfoques teóricos. Pero todos se han unido en su esfuerzo por conceptualizar y entender el manejo de los programas públicos.

Aunque tienen intereses comunes, los teóricos han diferido ampliamente en sus enfoques para elaborar teorías de las organizaciones públicas. Incluso el más breve listado de los esfuerzos de la teoría de la administración pública tendría que incluir el trabajo de los estudiosos de la administración pública en los campos de la teoría empírica, la teoría normativa, crítica, la teoría psicoanalítica, etcétera. Además, nos gustaría incluir teorías relacionadas con la administración pública surgidas de la ciencia política, la administración de empresas, la sociología, la antropología y otras disciplinas. La teoría de la administración pública recibe las aportaciones de los científicos sociales que se ocupan de proyectos de investigación específicos y tratan de contribuir a la teoría, pero también las de un pequeño grupo de investigadores que se identifican como teóricos de la administración pública.

En mi opinión, la teoría de la administración pública obtiene de esa diversidad su mayor fuerza y su limitación más grave. Por una parte, son necesarios los teóricos de la administración pública a fin de entender un amplio conjunto de perspectivas relevantes para su tarea de construcción teórica. La teoría de la administración pública es enormemente rica y compleja. Por otra parte, la diversidad de la administración pública significa a menudo que el campo carece de identidad. Muchos cuestionan incluso si es posible hablar de una teoría coherente e integrada de

la administración pública. En estas circunstancias, es obligatorio ahora llevar a cabo una reseña y evaluación de la teoría de la administración pública.

La bibliografía periódica reciente y gran número de libros publicados en los últimos años en el campo se han examinado en la preparación de este capítulo. Específicamente, se han revisado las principales revistas especializadas en el campo de la administración pública desde 1980 hasta 1985, y se han identificado los artículos que contribuyeron más directamente a elaborar la teoría de la administración pública. Se ha obtenido así una acumulación impresionante de materiales sobre temas tan diversos como la responsabilidad democrática, la gobernanza democrática, la política de la burocracia, las preocupaciones éticas, la ciudadanía, la dinámica organizacional y la economía política. La diversidad y la riqueza de la teoría de la administración pública resultaron a la vez sorprendentes y alentadoras. Luego se elaboró una lista de libros publicados en los años ochenta que parecían deliberadamente teóricos en su presentación. También aquí resultó impresionante la colección de materiales, aunque diversa en su contenido y enfoque.

Cuando se leen los artículos recientes sobre la teoría de la administración pública, sorprende encontrar diversos temas considerados por los teóricos de la administración pública; la lectura de los libros recientemente publicados revela con más claridad las tendencias del campo. Por esta razón se ilustra la diversidad de temas de la teoría de la administración pública a partir de la colección de artículos de revistas; luego se analizan los cambios que están ocurriendo en el enfoque de la teoría de la administración pública a partir de los libros recientemente publicados. En seguida se examinan varios desarrollos que forman una agenda de los temas que requieren una exploración mayor por parte de las revistas de la administración pública.

CONTENIDO DE LA TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: LOS ARTÍCULOS

La literatura actual de la teoría de la administración pública que aparece en los artículos de revistas especializadas ilustra un vasto conjunto de temas que incluye el papel de la burocracia pública en el proceso de gobernanza, la ética del servicio público, la ciudadanía y la educación cívica, las epistemologías alternativas, la dinámica organizacional, la ejecución de la política interorganizacional, la economía política y la elección pública. No se puede reseñar aquí todo el trabajo que actualmente se realiza sobre la teoría de la administración pública, pero se examina la labor representativa en cada área principal.

El papel de la burocracia pública en el proceso de gobernanación

Los teóricos recientes de la administración pública han continuado explorando muchas cuestiones conocidas, como la relación existente entre la política y la administración, o entre la burocracia y la democracia. En efecto, Grosenick (1984) recurre al proyecto de la American Society for Public Administration's Centennial Agendas a fin de identificar 11 áreas principales que actualmente se examinan mediante la investigación de la gobernanación democrática. Se incluyen aquí áreas como los valores políticos básicos, la responsabilidad y la rendición de cuentas, los fre-nos y los equilibrios, consideradas desde hace largo tiempo como el núcleo del estudio y la práctica de la administración pública.

Thompson (1983) estudia en forma importante estos temas al examinar diversos modos en que la burocracia pública puede conciliarse con un sistema político democrático. Entre estos enfoques identifica el modelo jerárquico de la responsabilidad administrativa, la utilización del profesionalismo del servicio civil para obtener la responsabilidad, un modelo plural de la participación ciudadana y el modelo de la participación. Thompson sostiene que el modelo de la participación da el mejor punto de partida para conciliar la burocracia con la democracia, pero afirma que tal modelo debe complementarse con los mejores elementos de los otros modelos.

David Rosenbloom (1983) se ocupa de la misma cuestión general de manera diferente, sugiriendo tres enfoques para la teoría de la administración pública: el "gerencial", el "político" y el "legal". Cada enfoque corresponde a una rama particular de la gobernanación y engloba un conjunto de valores distinto. Rosenbloom sostiene que, en el Estado administrativo moderno, estos tres conjuntos de valores han impregnado a las agencias administrativas del gobierno, colocando a los administradores en la posición nada envidiable de tener que balancear los diversos intereses representados por los tres enfoques. Leiner y Wanat (1983) ilustran estas dificultades al analizar la confusión de los mandatos legislativos y las fortunas en que los burocratas tratan de minimizar los problemas surgidos de las malas interpretaciones.

Hart y Scott (1982) opinan que la administración pública estadounidense se ha impregnado de los valores de la administración de empresas, que ellos consideran poco apropiados para conducir los asuntos públicos. Sostienen que, por el contrario, el campo de la administración pública debe abandonar su dependencia de los valores empresariales y desarrollar una filosofía y un enfoque hacia la educación para el servicio público que destaquen la singularidad y la fortaleza inherentes al campo. En su punto de vista, la conducción de los asuntos públicos debiera

guiarse por los valores de la ley natural de nuestros fundamentos constitucionales. Al desarrollar su argumento, Hart (1984) aplica los principios filosóficos del sistema estadounidense a un análisis de la virtud entre los ciudadanos y del honor entre los burocratas. En esta perspectiva, "la administración pública no es una especie de tecnología, sino una forma del esfuerzo moral" (p. 116), la cual requiere lo que Frederickson y Hart (1985) llamaron "patrocinismo de benevolencia".

Además de esos pronunciamientos filosóficos generales acerca del papel que desempeñan las organizaciones públicas en una sociedad democrática, varios teóricos han adoptado un enfoque histórico para el campo, tratando de entender con mayor claridad algunos de los valores tradicionales asociados a las organizaciones públicas. Por ejemplo, O'Toole (1984) examina la tradición reformista en la administración pública, sosteniendo que los teóricos de la administración del último siglo han permanecido notablemente fieles a la tradición de la que surgiera el campo. Sin embargo, sugiere que ciertos problemas están tan profundamente arraigados en nuestra cultura política que un cambio ocupado sobre todo de la reforma tendrá grandes dificultades para resolverlos. De igual manera, Killingsworth (1982) se ocupa de la posible modificación de la imagen o de la presentación del campo en lo que respecta a la cultura política más amplia, y sostiene que se requiere un nuevo estilo de presentación.

Por último, en varios artículos se trata de conceptualizar con mayor precisión las nociones de la sensibilidad (Saltzstein, 1985) o la eficiencia (Coodin y Wlenski, 1984), o de diseñar pruebas empíricas de la correspondencia existente entre la acción burocrática y las demandas públicas (Gaertner, Gaertner y Devine, 1983; McEachern y Al-Araved, 1984; Romzek y Henricks, 1982).

Algunos artículos se ocupan también del papel que desempeñan las organizaciones públicas, estimulados por los ataques recientemente en-derizados contra el servicio público por los políticos y otros ciudadanos. El análisis de Drucker (1980) acerca de las graves fallas de la administración pública sugiere varios errores cometidos por las agencias en la ejecución de los programas que minan su éxito. En un enfoque más positivo, Kautman (1981) sugiere, hablando del temor a la burocracia, que independientemente de la validez de los ataques recientes contra la burocracia pública deberá explicarse ese temor. Kautman conjetura que el temor podría ser estimulado por la necesidad que siente el público de asignar culpas específicas por ciertos problemas que podrían ser más sistémicos de lo que parecen. Sugiere que deberíamos buscar explicaciones más profundas y no culivos expiatorios. Wriston (1980) y Adams (1984) reconocen también ciertas deficiencias de las organizaciones

públicas, pero al mismo tiempo destacan sus contribuciones positivas a la sociedad.

Esta breve reseña revela que las preocupaciones tradicionales de la teoría de la administración pública siguen ocupando la atención de los teóricos más destacados en los años ochenta. Notable por su tono filosófico, este material sugiere la existencia de un campo que sigue buscando una expresión adecuada de su papel en la gobernanza democrática. Tal búsqueda está informada por el desarrollo histórico del campo, pero reconoce que las cambiantes demandas formuladas a las organizaciones públicas en la sociedad moderna requieren redefinir tales nociones como *sensibilidad*. Aún se está formando la imagen del administrador público del futuro, pero no en las mentes de los teóricos contemporáneos; es probable que el nuevo administrador participe activamente en el proceso de las políticas, que se muestre muy sensible a las nociones del interés público y que siempre considere el contexto moral y político de la acción administrativa.

Ética del servicio público

Si hay un cambio notable en las prioridades de los teóricos de la administración pública en los años ochenta, tal es seguramente la gran atención que ahora se presta a las preocupaciones éticas. Se podría especular sobre las razones de esta nueva atención (Watergate sería, en efecto, un candidato importante), pero está fuera de duda que los teóricos han destacado las preocupaciones éticas en mayor medida. En el capítulo y se examinará con mayor detalle la ética del servicio público, pero aquí cabe indicar por lo menos el conjunto de materiales que elaboran ahora los teóricos de la administración pública.

El territorio ha sido bien trazado por Willibert (1984), quien identifica seis clases de moral para los funcionarios públicos: *a)* honestidad básica y respeto de la ley, *b)* conflictos de intereses, *c)* orientación de servicio y justicia procesal, *d)* ética de la responsabilidad democrática, *e)* ética de la determinación de la política pública, y *f)* ética del compromiso y la integridad anterior considerando el alcance de los estudios éticos y la forma como debiera enfocarse este estudio. Especialmente significativa es la demostración de Thompson de que no son contandentes dos de los argumentos principales que se esgrimen en contra de la posibilidad de desarrollar una administración ética.

Los análisis específicos de la relación existente entre la ley y la administración pública incluyen el argumento de Foster (1981) en defensa de un "legalismo intermedio"—el derecho como si la gente importara—

que complementaría y estimularía el comportamiento moral en las agencias públicas. De igual modo, Rohr (1985) basa su libro reciente sobre la ética en el Estado administrativo en una comparación de la teoría política de la Ley Fundamental con la teoría constitucional de Wilson (1887) y Goodnow (1900).

La cuestión de la responsabilidad individual en las organizaciones públicas se ha analizado con mayor frecuencia aún. Algunos artículos representativos son los de Brady (1983), Scott (1982) y Thompson (1980). Stewart (1985) ilustra bien el tono de ese análisis en su evaluación de la ética en la profesión de la administración pública.

Una condición especial que afecta el comportamiento ético de los funcionarios es la influencia de los valores profesionales que pueden chocar con la ética del servicio público. Bell (1985), por ejemplo, estudia la interrelación existente entre los valores profesionales y los propósitos organizacionales en la política de la vivienda, mientras que Yarwood (1986) concluye más generalmente que "la ciencia y las profesiones deben compartir la culpa de muchos problemas éticos causados por las organizaciones formales" (p. 483).

Por último, varios autores han considerado la divulgación de normas éticas por toda la profesión. Chandler (1983) presenta un análisis de los argumentos formulados en pro y en contra de un código de ética para la American Society for Public Administration, mientras que Kozlansky (1982), Mayer y Harmon (1982) y Schorr (1983) consideran la enseñanza de la ética en los programas profesionales de la administración pública. Mayer y Harmon (1982) resumen bien este trabajo en su comentario: "El papel del administrador es el de la mediación, no sólo el de enjuiciar o resolver problemas [...] El desempeño de este papel esencial requiere que el administrador sea responsable en tres sentidos: profesional, político y personal. La educación moral de los administradores públicos requiere entender cada uno de estos sentidos y su relación" (p. 222).

La ciudadanía y la educación cívica

Un área importante que combina los estudios del proceso de gobernanza con los estudios de la ética administrativa ha sido la de la ciudadanía y la educación cívica. El artículo de Frederickson (1982) sobre la "recuperación del civismo" fija el tono de estas discusiones sosteniendo que, al descuidar el aspecto público de la administración pública, se ha perdido de vista la importancia de los valores democráticos que afectan el trabajo de los administradores individuales. McSwain (1985) llega a una conclusión similar, aunque por medios diferentes, al afirmar que se carece de

un sistema adecuado para desarrollar plenamente la noción de la ciudadanía, y que el legado liberal de la Constitución ha robado las nociones de la comunidad y el interés público con el individualismo racional. En tales circunstancias —arguye McSwain—, el administrador carece de una guía en la toma de decisiones responsables acerca de los valores públicos.

Además de estos trabajos independientes, un simposio especial sobre la ciudadanía, reportado en la *Public Administration Review*, incluyó varios artículos teóricos importantes (como el de Hart mencionado antes). En oposición a otros teóricos involucrados en la ética que adoptan un enfoque más legalista, Cooper (1984) sostiene que las obligaciones éticas del administrador público derivan del hecho de que los administradores son "ciudadanos profesionales" o "ciudadanos-administradores". McGregor (1984) afirma que entre las obligaciones del administrador se encuentra la de educar a la ciudadanía, algo que Gawthrop (1984a) considera difícil en una época en la que se ha vuelto confusa la noción de ciudadanía. Por último, Rohr (1985) analiza las limitaciones de la actividad política del administrador como algo instructivo en lo tocante al lenguaje de la ciudadanía.

Epistemologías alternativas

A principios de los años ochenta continuó el cuestionamiento de los enfoques positivistas tradicionales, para la investigación de la administración pública, que caracterizó a gran parte del trabajo teórico de los años setenta; sin embargo, el trabajo más reciente no sólo es crítico de los enfoques anteriores, sino también trata de delinear perspectivas alternativas. (Muchas de estas perspectivas se analizan en la obra de Morgan [1983], sobre todo en las contribuciones de Forester y White y de McSwain.) Varios teóricos enfocaron su tema desde perspectivas derivadas de la fenomenología y la crítica literaria. Ostrom (1980) expresó el tono de estos enfoques nuevos:

Gradualmente he llegado a concluir que el estudio de la administración pública no debería tratarse como un fenómeno estrictamente natural. Los métodos de las ciencias naturales no son del todo apropiados para el estudio de la administración pública. En consecuencia, se deben enfocarse las tareas administrativas y los arreglos administrativos como obras de arte o como artefactos (p. 309).

Sederberg (1984) sugiere examinar las metáforas en las que se apoyan varias tradiciones de la investigación. Por oposición a las metáforas más tradicionales de la máquina, lo orgánico y lo dramático, Sederberg ofrece

una metáfora explicativa, en su opinión más sensible a la naturaleza subjetiva de las organizaciones. Dado que todas las organizaciones se basan en la experiencia de actores individuales involucrados en la explicación de sus acciones y su participación, aclarar la estructura de la adquisición de conocimientos podría dar algunas claves para entender las estructuras y el comportamiento organizacionales. En cambio, Killingsworth (1984) utiliza la filosofía de la ley de libertad de expresión como un marco para investigar la verborrea en las organizaciones administrativas, señalando la naturaleza ideológica y ficticia de lo que ocurre en la vida organizada. Por último, Fischer (1983) trata de integrar los juicios empíricos con los normativos mediante una lógica de cuestionamientos que ayudaría a entender la toma de decisiones, mientras que Jung (1982) presenta una aplicación detallada de la fenomenología a los asuntos públicos.

Otros teóricos se han concentrado en la teoría social crítica como fuente de inspiración para sus estudios. Denhardt (1981a, 1981b), por ejemplo, ha ideado una teoría crítica de la organización pública basada en los trabajos de la escuela de Frankfurt de la filosofía social. En tal enfoque, la autorreflexión y la autocrítica del administrador son básicas para las transformaciones organizacionales. Por su parte, Forester (1981) ha aplicado la teoría de Habermas sobre la competencia comunicativa al trabajo de planeadores y administradores, destacando la contribución del administrador al fortalecimiento del discurso público en una sociedad caracterizada por modelos de comunicación sistemáticamente distorsionados. Forester (1984) ha aplicado también esta perspectiva a un análisis del concepto de la racionalidad administrativa.

El proceso de desarrollo de nuevos enfoques para la teoría de la administración pública ha sido objeto de cierta especulación. Tanto Morgan (1984) como Lovrich (1985) han escrito artículos acerca de las oportunidades que podrían surgir de diversos paradigmas en un campo como el de la administración pública, mientras que White (1981) ha examinado algunas de las dificultades encontradas por quienes tratan de desarrollar enfoques alternativos. Por último, en varios artículos recientes de la *Public Administration Review*, como los de Cleary y McCurdy (1985) y White (1986), se han analizado diversos enfoques de la investigación en la administración pública.

Dinámica organizacional

Varios teóricos identificados con el campo de la administración pública han contribuido efectivamente a desarrollar la teoría de la organización

un sistema adecuado para desarrollar plenamente la noción de la ciudadanía, y que el legado liberal de la Constitución ha robado las nociones de la comunidad y el interés público con el individualismo racional. En tales circunstancias —arguye McSwain—, el administrador carece de una guía en la toma de decisiones responsables acerca de los valores públicos.

Además de estos trabajos independientes, un simposio especial sobre la ciudadanía, reportado en la *Public Administration Review*, incluyó varios artículos teóricos importantes (como el de Hart, mencionado antes). En oposición a otros teóricos involucrados en la ética que adoptan un enfoque más legalista, Cooper (1984) sostiene que las obligaciones éticas del administrador público derivan del hecho de que los administradores son "ciudadanos profesionales" o "ciudadanos-administradores". McGregor (1984) afirma que entre las obligaciones del administrador se encuentra la de educar a la ciudadanía, algo que Gawthrop (1984a) considera difícil en una época en la que se ha vuelto confusa la noción de ciudadanía. Por último, Rohr (1985) analiza las limitaciones de la actividad política del administrador como algo instructivo en lo tocante al lenguaje de la ciudadanía.

Epistemologías alternativas

A principios de los años ochenta continuó el cuestionamiento de los enfoques positivistas tradicionales, para la investigación de la administración pública, que caracterizó a gran parte del trabajo teórico de los años setenta; sin embargo, el trabajo más reciente no sólo es crítico de los enfoques anteriores, sino también trata de delinear perspectivas alternativas. (Muchas de estas perspectivas se analizan en la obra de Morgan [1983], sobre todo en las contribuciones de Forester y White y de McSwain.) Varios teóricos enfocaron su tema desde perspectivas derivadas de la fenomenología y la crítica literaria. Ostrom (1980) expresó el tono de estos enfoques nuevos:

Gradualmente he llegado a concluir que el estudio de la administración pública no debería tratarse como un fenómeno estrictamente natural. Los métodos de las ciencias naturales no son del todo apropiados para el estudio de la administración pública. En consecuencia, se deben enfocarse las tareas administrativas y los arreglos administrativos como obras de arte o como artefactos (p. 309).

Sederberg (1984) sugiere examinar las metáforas en las que se apoyan varias tradiciones de la investigación. Por oposición a las metáforas más tradicionales de la máquina, lo orgánico y lo dramático, Sederberg ofrece

una metáfora explicativa, en su opinión más sensible a la naturaleza subjetiva de las organizaciones. Dado que todas las organizaciones se basan en la experiencia de actores individuales involucrados en la explicación de sus acciones y su participación, aclarar la estructura de la adquisición de conocimientos podría dar algunas claves para entender las estructuras y el comportamiento organizacionales. En cambio, Killingsworth (1984) utiliza la filosofía de la ley de libertad de expresión como un marco para investigar la verborrea en las organizaciones administrativas, señalando la naturaleza ideológica y ficticia de lo que ocurre en la vida organizada. Por último, Fischer (1983) trata de integrar los juicios empíricos con los normativos mediante una lógica de cuestionamientos que ayudaría a entender la toma de decisiones, mientras que Jung (1982) presenta una aplicación detallada de la fenomenología a los asuntos públicos.

Otros teóricos se han concentrado en la teoría social crítica como fuente de inspiración para sus estudios. Denhardt (1981a, 1981b), por ejemplo, ha ideado una teoría crítica de la organización pública basada en los trabajos de la escuela de Frankfurt de la filosofía social. En tal enfoque, la autorreflexión y la autorcrítica del administrador son básicas para las transformaciones organizacionales. Por su parte, Forester (1981) ha aplicado la teoría de Habermas sobre la competencia comunicativa al trabajo de planeadores y administradores, destacando la contribución del administrador al fortalecimiento del discurso público en una sociedad caracterizada por modelos de comunicación sistemáticamente distorsionados. Forester (1984) ha aplicado también esta perspectiva a un análisis del concepto de la racionalidad administrativa.

El proceso de desarrollo de nuevos enfoques para la teoría de la administración pública ha sido objeto de cierta especulación. Tanto Morgan (1984) como Lovitch (1985) han escrito artículos acerca de las oportunidades que podrían surgir de diversos paradigmas en un campo como el de la administración pública, mientras que White (1981) ha examinado algunas de las dificultades encontradas por quienes tratan de desarrollar enfoques alternativos. Por último, en varios artículos recientes de la *Public Administration Review*, como los de Cleary y McCurdy (1985) y White (1986), se han analizado diversos enfoques de la investigación en la administración pública.

Dinámica organizacional

Varios teóricos identificados con el campo de la administración pública han contribuido efectivamente a desarrollar la teoría de la organización

General durante los últimos años, mientras que otros han adaptado a las organizaciones públicas los modelos de la teoría organizacional. Por ejemplo, Cohen (1984) ha analizado la influencia de submetas opuestas sobre la eficiencia de la búsqueda organizacional, mientras que Scholl (1981) ha propuesto una alternativa para el modelo de metas de la organización, a la que llama *modelo político*. En términos más amplios, McGregor (1981) ha reseñado la obra de Charles Lindbloom desde el punto de vista de su influencia en el estudio de los sistemas organizados, destacando sobre todo la autoridad, el intercambio y la persuasión.

La adaptación de enfoques más generales de la teoría de la organización al campo de la administración ha incluido el análisis que hace Bozeman (1981) del diseño organizacional, así como el desarrollo que hace Kortzen (1984) del concepto de la organización estratégica. La obra de Kortzen sugiere que los modelos de organización tradicionales no se aplican bien al futuro, y que la administración estratégica representa una alternativa positiva que lleva consigo "un compromiso activo con el ideal de que el propósito de la organización es servir a las necesidades del pueblo, al mismo tiempo que facilita el crecimiento humano de todos los participantes" (p. 341).

Cleveland (1985) se ocupa también de la posibilidad de reordenar las organizaciones complejas para el futuro. Al respecto, sugiere que la formación es ahora el recurso más básico, pero añade que los modelos de la organización utilizados ahora se apoyaron en escaseces de recursos de otras clases. Tales modelos, que destacan la influencia y el control, podrían ser inadecuados para una sociedad de la información, lo que sugiere la posibilidad de hacer grandes modificaciones de los enfoques para la organización de tareas complejas. En tales condiciones, es probable que la jerarquía sea una de las primeras afectadas.

Un desarrollo notable entre los teóricos de la administración pública interesados en la dinámica organizacional es la mayor atención que ahora se presta a las cuestiones psicológicas. Este trabajo ha sido estimulado por Argvris (1980) y otros, pero incluye también el examen de las conexiones psicológicas existentes entre los involucramientos dentro y fuera del trabajo, hecho por Romzek (1985) y aplicado por Agor a la intuición de los administradores (1985).

Es especialmente interesante usar construcciones psicoanalíticas para entender la vida organizacional. Baum (1982, 1983a, 1983b) ha investigado la relación psicológica existente entre los asesores y sus clientes, así como la psicodinámica de las vidas burocráticas de los planificadores. Diamond (1984) ha descrito a la burocracia como "un autossistema extendido" y ha bosquejado diversas respuestas psicológicas al estrés en

las organizaciones complejas (Diamond y Allcorn, 1985). En este último trabajo se sugieren varios estilos gerenciales distintos que parecen caracterizar a los administradores bajo tensión. Por ejemplo, una respuesta surgida de una autimagen fragmentada es el esfuerzo por controlar eventos y sentimientos mediante un comportamiento rígido, perfeccionista.

Implementación de la política interorganizacional, la economía política y la elección pública

Gran importancia han tenido otros enfoques de la teoría de la administración pública, en particular la mayor atención al desarrollo y la operación de redes interorganizacionales. Adoptando la posición teórica bosquejada por Aldrich y Whetten (1981), varios investigadores han examinado los modelos que surgen cuando diversas agencias interactúan regularmente en lo tocante a desarrollos de políticas específicas. O'Toole y Monfroy (1984) se concentran en las situaciones en que se pide a dos o más agencias que trabajen juntas en la implementación de un programa particular, y descubren que las probabilidades de éxito aumentan con ciertas estructuras de interdependencia. Keller (1984) utiliza un enfoque de economía política—considerando tanto la política como la economía—en el análisis de redes relacionado con la administración del agua subterránea. El estudio de las redes interorganizacionales es uno de muchos usos del enfoque de la economía política propuesto por Goodsell (1984), quien sugiere que tal enfoque se aplique también a las historias administrativas, las comparaciones de empresas y gobiernos, la evaluación de programas y el análisis de las políticas. Por lo que toca a las redes interorganizacionales, Goodsell propone un enfoque más subjetivo que el utilizado normalmente por los teóricos de la interorganización. Por último, varios teóricos como Alexander (1985) y Springer (1985) han propuesto revisar los enfoques utilizados en el análisis y la ejecución de las políticas.

En pocos de los artículos publicados en los años ochenta, se ha extendido el enfoque de la elección pública que alcanzara prominencia durante los años setenta, aunque Berg (1984) y Butler (1983) han criticado algunos trabajos realizados en esta área. Sin embargo, ha aparecido un cuerpo de doctrina importante y relacionado, surgido del enfoque económico para el comportamiento burocrático propuesto por Niskanen (1971). La aplicación más amplia de este trabajo es la propuesta de Bendor y Moe (1985) para que se emplee un modelo adaptable de la política burocrática, basado en lo que ellos consideran un flujo circular de la influencia característico del gobierno representativo.

Los ciudadanos presionan a los legisladores por medio de las elecciones, los legisladores influyen sobre los burocratas mediante los presupuestos y la vigilancia, los burocratas afectan a los ciudadanos por medio de los costos y beneficios generados por la aplicación reguladora, y el círculo se cierra cuando los ciudadanos ligan su apoyo electoral a las posiciones de los legisladores acerca de problemas relativos a las agencias (p. 757).

En el modelo real, los grupos de interés remplazan a los ciudadanos como actores en el sistema. El resultado es un modelo que destaca la toma de decisiones y la adaptación en condiciones de información limitada, el que supuestamente corresponde a ciertos aspectos del pensamiento plural e incremental.

También se han hecho algunas aplicaciones más específicas de este trabajo, concentradas sobre todo en la relación que existe entre los burocratas y los legisladores. Miller y Mac (1983) sugirieron la existencia de limitaciones en las capacidades de los burocratas para maximizar el presupuesto, destacando por el contrario el proceso de toma de decisiones de los legisladores; Eavey y Miller (1984) han sugerido también que el control de la agenda burocrática no genera una influencia monopólica sobre las legislaturas, sino un proceso de negociación que finalmente determina los resultados presupuestarios. Bender, Taylor y Van Gaalen (1985) extienden este trabajo y analizan el comportamiento estratégico de los burocratas y la forma como los legisladores detectan y contrarrestan los esfuerzos de los burocratas por incrementar el apoyo presupuestario.

Comentarios finales

La aparición de revistas especializadas en la teoría de la administración pública, ocurrida durante los últimos seis años, demuestra la diversidad y la complejidad del trabajo teórico. Desde luego, los teóricos de la administración pública han continuado ocupándose de muchas preocupaciones tradicionales de los estudiosos de la administración pública, como el papel que desempeñan las organizaciones públicas en el proceso de la gobernanza. Sin embargo, ahora se presta una atención mucho mayor a la ética del servicio público (y a temas relacionados, como el del espíritu ciudadano). Además, se debe advertir el enfoque más positivo (no positivista) de los epistemólogos y el nuevo interés de los teóricos de la administración pública por los estudios psicológicos. Por último, se ha observado gran interés por las redes interorganizacionales y los modelos económicos del comportamiento burocrático. De la serie de revistas especializadas surge una imagen de la teoría de la administración pública que la presenta como un campo dinámico y

cambiante; en otro apudado se verá si tal caracterización debería entenderse como una falta de coherencia o como un indicador de la amplitud y la complejidad del campo.

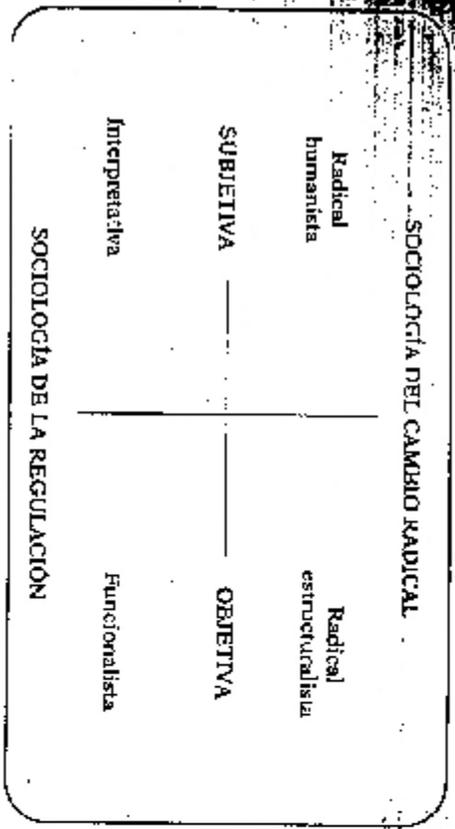
ENFOQUES DE LA TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: LOS LIBROS

Desde el punto de vista de las áreas sustantivas analizadas en los artículos representativos reseñados aquí, la teoría de la administración pública tiene en los años ochenta mucho en común con la obra de generaciones anteriores. Pero desde el punto de vista del enfoque, la teoría de la administración pública es ahora muy diferente de lo que era antes. A fin de ilustrar la diferencia, se examinarán los principales libros de teoría de la administración pública publicados en los años ochenta en términos de un esquema de clasificación similar al que utilizan Burrell y Morgan (1979) en su importante obra *Sociological Paradigms in Organizational Analysis*.

Burrell y Morgan (1979) sostienen que "todas las teorías de la organización se basan en una filosofía de la ciencia y una teoría de la sociedad" (p. 1), un supuesto que los lleva a sugerir dos dimensiones para clasificar las teorías de la organización. La primera dimensión se centra en ciertos supuestos acerca de la naturaleza de la ciencia social e incluye cuestiones relacionadas con la ontología, la epistemología, la naturaleza humana y la metodología. Estos autores sostienen que cada una de estas cuestiones puede contestarse en dos formas y que la secuencia de respuestas resultante puede agruparse para formar una sola dimensión, a la que llaman *dimensión subjetiva-objetiva*. Esta dimensión va desde el idealismo alemán, que hace hincapié en la naturaleza subjetiva de los asuntos humanos, hasta el positivismo sociológico más cercano, que trata de aplicar los procedimientos de la ciencia natural a la recolección y análisis del comportamiento humano.

La segunda dimensión se centra en ciertos supuestos acerca de la naturaleza de la sociedad, esencialmente en diferencias respecto al problema principal de la sociología: lo que estos autores llaman *debate entre el orden y el conflicto*. Una ligera revisión de este debate los lleva a postular una segunda dimensión, que va desde "la sociología de la regulación" hasta la "sociología del cambio radical". La primera, que de nuevo es la más conocida, destaca el orden básico de la cohesividad de los sistemas humanos, mientras que la última busca explicaciones para los cambios radicales de la sociedad.

La juxtaposición de esas dos dimensiones provee un instrumento para clasificar diversos paradigmas del análisis sociológico, una clasificación



GRÁFICA III 1

que Burrell y Morgan (1979) aplicarían más tarde a una reseña de los trabajos presentados en el campo de la teoría organizacional, como se ilustra en la gráfica III 1.

Una de las dimensiones del esquema de Burrell y Morgan (1979) puede aplicarse sin dificultad al análisis de la teoría de la administración pública, pero la otra requiere una revisión sustancial. Ciertamente, la dimensión subjetiva-objetiva parecería adecuada para estudiar la administración pública. A pesar de que los teóricos de la administración pública han articulado raras veces los problemas ontológicos con tanta claridad como los teóricos de la sociología (probablemente porque prefieren tomar estos materiales de otros campos), no hay duda de que han debatido los problemas epistemológicos y metodológicos en gran detalle a través del tiempo. Por lo tanto, se podría aceptar la definición de la perspectiva subjetiva de Burrell y Morgan como aquella que se concentra en "entender la forma en que el individuo crea, modifica e interpreta el mundo en que se encuentra" (p. 3). De igual modo, se podría definir la dimensión objetiva como una búsqueda de "leyes universales que expliquen y gobiernan la realidad que está siendo observada" (p. 3). Además, los teóricos de la administración pública han diferido en cuanto a cuestiones relativas a la naturaleza humana, específicamente planteando interrogantes acerca de si el individuo actúa en forma voluntaria o determinista. Algunos teóricos han ofrecido un concepto del individuo como creador del mundo social, mientras que otros ven al individuo más bien como un producto

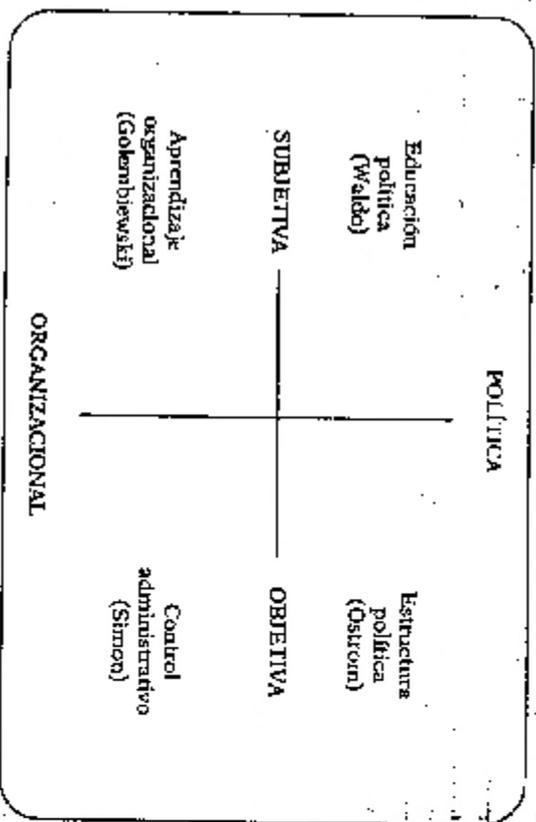
del ambiente. En el campo de la administración pública, tales supuestos han llevado a algunos a concentrarse en el papel que desempeñan los valores en el cambio personal, mientras que otros se concentran en los instrumentos estructurales capaces de influir sobre el comportamiento individual. También en este sentido parecería justificarse el empleo de la dimensión subjetiva-objetiva en una reseña de la teoría de la administración pública.

Sin embargo, la otra dimensión debe cambiarse para adaptarla al campo de la administración pública. Burrell y Morgan (1979) desarrollaron esta dimensión tratando de identificar lo que consideraban el problema fundamental de la sociología. Pero, como sería de esperarse, el problema fundamental de la sociología no es necesariamente el problema principal de la administración pública. Por esta razón, se debe abandonar la dimensión de regulación-cambio y sustituirla completamente por el problema fundamental del estudio de la administración pública.

El candidato más lógico para esta dimensión, sugeriría yo, es el de "política y administración", no la antigua dicotomía de política y administración, sino la tensión continua entre los intereses políticos y los organizacionales. Los teóricos del campo de la administración pública han tendido a concentrar su trabajo en cuestiones políticas, como la sensibilidad y la responsabilidad, o en cuestiones organizacionales, como la eficiencia y la eficacia. En efecto, aunque se podría sostener que los intereses políticos y los organizacionales no son mutuamente excluyentes, la tensión particular que existe entre las dos clases de intereses define el problema fundamental de la administración pública en la actualidad. De nuevo, resulta importante señalar que esta dimensión no es una adaptación de Burrell y Morgan, sino una que se basa en el trabajo desarrollado en el campo de la administración pública.

Utilizando una dimensión subjetiva-objetiva y otra política-organizacional, se obtiene el esquema de clasificación de la gráfica III 2. En general, los teóricos de la administración que han basado su trabajo en supuestos objetivos y se han concentrado primordialmente en los problemas organizacionales se han interesado sobre todo en los mecanismos del control administrativo. (En este grupo estaría el modelo racional de administración de Simon.) En cambio, los teóricos que han utilizado supuestos subjetivos y se han concentrado en los problemas organizacionales se han interesado en el desarrollo de la organización o en el aprendizaje organizacional. (Aquí se incluiría el trabajo de Golembiewski sobre el desarrollo de la organización.)

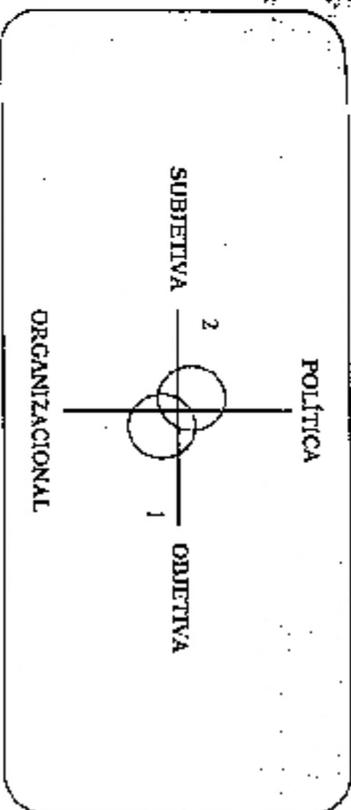
Otro grupo que emplea supuestos subjetivos pero se interesa más en las cuestiones políticas se interesa en la educación política. (El análisis que presenta Waldo del Estado administrativo sería un ejemplo.) Un últi-



Gráfica III.2

mo grupo, que utiliza supuestos objetivos y se interesa en las cuestiones políticas, ha tendido a concentrarse en los enfoques estructurales de la política. (Aquí podría incluirse el trabajo de Ostrom sobre la elección pública.) Está claro que las categorías no son rígidas y muchos autores abarcan varias de ellas en sus trabajos, pero el esquema de clasificación parece útil para ilustrar la diversidad de los enfoques utilizados por los teóricos de la administración pública y para indicar las pautas cambiantes del énfasis a lo largo del tiempo.

Estos cambios se ilustran en la gráfica III.3. Creo que la teoría de la administración pública se vio dominada durante los años cincuenta y sesenta por estudios que, en su mayor parte, se ubicaban en el círculo marcado con el número 1. En cambio, la mayoría de los libros publicados en los años ochenta, en el campo de la teoría de la administración pública, se ubicaban en el área marcada por el círculo 2. Esto indicaría un cambio claro e importante en la teoría de la administración pública, ciertamente no paradigmático pero sí un cambio de enfoque, notable por su avance hacia el extremo subjetivo de la dimensión horizontal y muy marcado también en la otra dimensión. La reseña siguiente de las principales publicaciones de los teóricos de la administración pública durante los años ochenta ilustra este cambio.



Gráfica III.3

Trabajos en la tradición objetiva

En los decenios anteriores, la tradición objetiva de la teoría de la administración pública ostentaba contribuciones tan notables como la de Herbert Simon (1957), *Administrative Behavior*; la de Vincent Ostrom (1973), *The Intellectual Crisis in Public Administration*; la de Allison (1971), *Essence of Decision*; la de Downs (1967), *Inside Bureaucracy*; la de Selznick (1949), *TVA and the Grass Roots*; la de Kaufman (1960), *The Forest Ranger*; la de Wamsley y Zald (1973), *The Political Economy of Public Organizations*, y la de Wilkowsky (1970), *Speaking Truth to Power*. Los años ochenta presenciaron relativamente pocas contribuciones distinguidas dentro de esta tradición.

La mayoría de los estudios objetivos de la teoría de la administración pública aparecidos en los años ochenta se concentraron en la estructura política antes que en el control administrativo. (Tal descubrimiento es enteramente explicable porque la tradición objetiva apoya un enfoque genérico para el estudio de organizaciones complejas, como se verá más adelante con mayor detalle.) Los estudios objetivos del papel político que desempeñan las organizaciones públicas publicados en los años ochenta incluyen tres segundas ediciones de importantes enfoques generales de la teoría de la administración pública.

The Case for Bureaucracy, de Charles T. Goodsell (1983), es sin duda una polémica en defensa de la burocracia pública; sin embargo, es también una obra dotada de importantes implicaciones teóricas. El libro, escrito como respuesta a ataques recientes contra la burocracia pública, proviene de líderes políticos y de investigadores académicos, traza

una imagen mucho más positiva de la burocracia pública que la utilizada en los medios populares o en muchas publicaciones académicas. Según Goodsell, la burocracia pública, con todas sus fallas, desempeña funciones muy importantes y es mucho menos opresiva de sus miembros y clientes que lo sostenido por la creencia convencional de la administración pública. (Debe señalarse, además, que Goodsell y varios colegas de Virginia Tech han hecho circular un ensayo que llaman "Manifiesto de Blacksburgo", el cual trata de desarrollar un papel más positivo para la burocracia en un sistema de gobernanación plural.)

El texto de Guy Peters (1984), *The Politics of Bureaucracy*, se distingue de otros textos publicados en el campo por dos importantes perspectivas teóricas: primero, Peters sostiene que la administración pública es "una parte integrante del proceso político" (p. 5) y que la dicotomía tradicional entre la política y la administración se ha diluido y se diluirá más aún a medida que la burocracia pública desempeñe un papel más importante en el proceso de las políticas; segundo, Peters defiende vigorosamente un enfoque comparado para la administración pública, un enfoque casi del todo ausente de la mayoría de los tratamientos similares. Por último, Seidman y Gilmanour (1986) han presentado una versión actualizada de la obra de Seidman, *Politics, Position, and Power*, destacando el papel amplia- do de los terceros en la prestación de servicios domésticos y examinando con cierto detalle el incrementado papel de los tribunales federales en las actividades reguladoras.

Otras obras recientes en la tradición objetiva se han concentrado en la burocracia pública y el proceso de las políticas. En los últimos años se han publicado muchos estudios de las políticas (los que se comentan en otra parte de este volumen), pero los fundamentos teóricos del estudio están bien representados en la obra de William Dunn (1981) *Public Policy Analysis*. Dunn describe el análisis de las políticas como una ciencia social aplicada que se orienta hacia el desarrollo de la información en forma tal que será útil en la resolución de problemas de las políticas. Especialmente importante para nuestros fines es la utilización general de los métodos objetivos de las ciencias naturales en el campo; como dice Stuart Nagel (1980), "el análisis de las políticas no es nada nuevo desde el punto de vista metodológico" (p. 16). (Del mismo modo, debe señalarse la ausencia de libros importantes que se ocupen de los problemas de la elección pública durante este periodo, aunque una variante de esa tradición parece permanecer en la bibliografía de las revistas especializadas.)

Gran parte de la bibliografía reciente sobre el análisis de las políticas se ha concentrado en el problema teórico de la elaboración de agendas y en el desarrollo de las políticas (véase el libro de John Kingdon [1984], *Agendas, Alternatives, and Public Policies*), pero los estudios de las polí-

ticas se han concentrado recientemente en el proceso de la implementación. Mazmanian y Sabatier (1983), por ejemplo, consideran en *Implementation and Public Policy* las variables que afectan el logro de los objetivos legales, cuestiones como la tratabilidad del problema, la capacidad para estructurar la implementación, y otras variables que afectan el apoyo de un programa particular. De igual modo, Ripley y Franklin (1982), en *Bureaucracy and Policy Implementation*, examinan la implementación de la política pública en diversas áreas, como los programas protectores, competitivos o redistributivos. Por último, algunos investigadores han optado por formular recomendaciones específicas para la operación de las agencias, a fin de asegurar una implementación más eficaz.

En un volumen compilado por Hall y Quinn (1983), digno de mención, se examina la relación existente entre *Organization Theory and Public Policy* y la mayoría aunque no la totalidad—de las contribuciones de la tradición objetiva que destacan la importancia del ambiente organizacional en el proceso de las políticas. Especialmente interesante es la sección de este libro que describe la importancia creciente de las redes interorganizacionales construidas alrededor de programas públicos específicos. En tales condiciones, los autores sugieren que las redes laxamente conectadas, construidas alrededor del regalo y la negociación, no de las estructuras jerárquicas, podrían convertirse en la unidad primordial del análisis para los teóricos de la administración pública.

Por último, varios libros que cubrirían —poca más o menos— en la categoría política/objetivista enfocan la conducta ética en el ámbito de la administración pública. En un ensayo de vasta gama, Louis Gawthrop (1984b) examina *Public Sector Management, Systems, and Ethics*. A la luz de las crecientes incertidumbre y complejidad del ambiente, a las que se enfrentan las organizaciones públicas, Gawthrop sugiere que "el propósito principal de la administración pública [...] es mantener y fomentar una perspectiva ética que inspire la ampliación de la innovación y la creatividad administrativas y que, a la vez, facilite la integración y la convergencia de los valores sociales" (p. 6). Aunque Gawthrop no reclama su propuesta a la modificación de las organizaciones públicas, en su enfoque intenta combinar la teoría general de sistemas con una ética un tanto más personalizada de la que normalmente se relacionaría con dicho enfoque.

En dos obras recientes, John Rohr (1987, 1988) ha hecho importantes aportaciones a la comprensión de la ética del servicio público. En su anterior *Ethics for Bureaucrats*, sostuvo que el problema fundamental de la ética al que se enfrentan los administradores públicos era el que implicaba el ejercicio de la autoridad discrecional, problema que podría superarse mediante un claro entendimiento de los valores del régimen, con

claramente como fueron ampliados por el Tribunal Supremo. Más recientemente, en *To Run a Constitution*, Rohr hace un detallado análisis objetivo de la legitimidad constitucional del Estado administrativo como preludio a una teoría normativa de la administración pública en un contexto constitucional. Rohr considera que las dependencias públicas en un contexto constitucional. Rohr considera que las dependencias públicas del gobierno deben estar subordinadas a las tres ramas del gobierno y, al mismo tiempo, ser capaces de equilibrar los diversos intereses allí expresados. Los administradores públicos, actores decisivos en este acto de balanceo, deben respetar la Constitución, es decir, utilizar "su poder discrecional a fin de mantener el balance constitucional de los poderes en apoyo de los derechos individuales" (p. 181).

Otro libro que tiene mucho de la orientación plural de la obra de Rohr es el de Douglas Yates (1982), *Bureaucratic Democracy*. Yates se ocupa de la aparente tensión que existe entre la democracia plural y el deseo de una eficiencia administrativa en las organizaciones públicas. Al sostener que las decisiones de una democracia burocrática se toman cada vez más por funcionarios administrativos alejados de la vigilancia del público, Yates busca mecanismos de control político sobre la burocracia que provean una revisión pública de las actividades administrativas sin obstruir los esfuerzos que se hagan para mejorar la eficiencia.

Además de estas obras de la tradición objetiva, que buscan soluciones para los problemas políticos mediante mecanismos de control institucional, cabe señalar el pequeño número de libros elaborados por los teóricos de la administración pública que utilizan el enfoque objetivo para tratar de entender el comportamiento organizacional. Resulta sorprendente ese pequeño número, porque los partidarios de los enfoques objetivos han sostenido siempre la noción de que todas las organizaciones —públicas o privadas— son esencialmente iguales y pueden enfocarse mejor mediante un estudio genérico de la administración y la organización. Por ejemplo, no existe una teoría de la administración pública para los partidarios de los enfoques objetivos interesados en el comportamiento organizacional; lo más importante es realizar estudios generales del comportamiento organizacional.

Sin embargo, quienes están adiestrados en la administración pública contribuyen a tal estudio genérico. Son dignas de mención dos de tales contribuciones: una por su aportación al estudio genérico de las organizaciones y la otra por su curiosa adaptación de los estudios tradicionales del control organizacional a la ejecución de la política pública. La primera es la obra de Herbert Kauffman (1985), *Time, Change, and Organizations*, la cual presenta una teoría del ciclo vital de las organizaciones basada en las teorías sociales e incluso biológicas de la evolución. Kauffman utiliza este enfoque no sólo en el análisis del surgimiento y la

desaparición de las organizaciones, sino también en el pronóstico de orientes niveles de la complejidad organizacional. En cambio, George Edwards (1980) se ocupa de *Implementing Public Policy* y, en ese sentido, es representativo de un grupo más amplio interesado en los procesos de la implementación. Lo más notable de la obra de Edwards es su redescubrimiento de los mecanismos organizacionales conocidos desde hace largo tiempo por los estudiosos de la organización pública. No resulta sorprendente que la implementación de la política pública requiera una administración eficaz.

Tratamiento subjetivo de los problemas organizacionales

Los teóricos de la administración pública escribieron relativamente pocos libros antes de los años setenta, sobre todo de orientación subjetiva. Notables excepciones fueron las obras de Waldo (1948), *Administrative State*, y de Golembiewski (1967), *New Management, and Morality*. Los teóricos de los años ochenta generaron una lista impresionante de publicaciones escritas desde esta perspectiva. Aunque abarcan muy diversos temas, estos libros comparan su interés por examinar los problemas políticos y organizacionales desde la perspectiva de los involucrados. Sus autores se preocupan por el significado de su experiencia, antes que por los datos conductuales de las ciencias naturales. En cierto sentido, esta obra podría representar una ortodoxia emergente en la teoría de la administración pública, coherente con las tendencias actuales de muchas ciencias sociales, pero quizá más avanzadas en la administración pública que en otras áreas.

Muchas de esas obras de los investigadores de la administración pública se ocupan de problemas organizacionales algo independientes de las preocupaciones políticas y se aplican a organizaciones ubicadas fuera del sector público. Por ejemplo, varias de ellas son explícitamente críticas de los efectos que ejerce una sociedad organizacional —no sólo los de las organizaciones públicas— en el crecimiento y el desarrollo humanos. Denhardt (1981a) sostiene que la vida moderna se desenvuelve *In the Shadow of Organization*, es decir, limitada por una ética de la organización nueva y generalizada que se extiende a diferentes aspectos de la vida social. Mediante ciertos desarrollos en los campos de la fenomenología, la teoría crítica y la psicología profunda, Denhardt sugiere reordenar las prioridades que otorgan primacía al crecimiento del individuo, antes que a la productividad de la organización. Muchos de los temas de Denhardt se ilustran en una obra compilada por Fischer y Sirrianni (1984), *Critical Studies in Organization and Bureaucracy*.

Ralph Hummel (1982) sigue una línea de argumentación similar en *The Bureaucratic Experience*, sugiriendo que "la burocracia es una sociedad y una cultura nuevas. Los funcionarios burocráticos representan un nuevo tipo de personalidad y hablan un idioma nuevo. La burocracia es una forma nueva de ejercer el poder" (p. vii). Examinando las diversas formas en que personas diferentes —miembros, clientes, etc.— interactúan con la burocracia, Hummel esperaba no sólo facilitar nuestra adaptación a la nueva cultura burocrática, sino, más importante aún, ayudarnos a trascender esa cultura.

En una forma similar pero más específica, Kathy Ferguson (1984, véase también 1983) escribe *The Feminist Case Against Bureaucracy* y afirma que la subordinación burocrática refleja la subordinación de las mujeres y que las lecciones aprendidas de la experiencia de los esfuerzos de liberación femenina permitirían reconstruir los modelos de dominación de las organizaciones complejas. Por ejemplo, los esfuerzos del discurso feminista para ir más allá del discurso sumergido de la experiencia femenina podrían sugerir procedimientos para cuestionar el sistema más público, pero más restringido, del discurso burocrático en la sociedad actual.

En *The New Science of Organizations*, Alberto Guerreiro Ramos (1981) sostiene que la sociedad centrada en el mercado ha engendrado una clase de organización particular, lo que él llama *organización economizadora*. Este tipo de organización, basada en la idea de la racionalidad instrumental (la coordinación de los ineluctables a fines dados), ha sido insensible a las preocupaciones psicológicas y ecológicas. En cambio, Ramos propone una nueva ciencia de las organizaciones que delimite la influencia de las organizaciones economizadoras y genere nuevos diseños organizacionales. El resultado sería una nueva sociedad multicéntrica o reticular en la que se aplicarían diferentes formas de la organización a propósitos distintos, siempre tratando de mantener la estabilidad ambiental.

Otros dos libros se ocupan directamente de la cuestión de si podría reordenarse de forma fundamental a las organizaciones jerárquicamente estructuradas. Frederick Thayer (1981) propone *An End to Hierarchy and Competition*, donde se reducirían los efectos alienantes de la jerarquía a medida que se eliminarían las distinciones artificiales que llevan a designar a unos como líderes y a otros como seguidores. De manera similar, Scott y Hart (1979) describen los males de la *Organizational America*, concluyendo con un llamado a la reforma organizacional, en la que el imperativo organizacional existente sería desafiado primordialmente por profesionales novicios por un interés en el individualismo.

Además de estos esfuerzos en el terreno de la crítica a las organizaciones, en otros libros se realizan análisis especiales acerca de cómo podrían mejorarse las operaciones organizacionales. Por ejemplo, Harmon

y Thayer (1986) hacen una revisión al nivel de libro de texto de muchos enfoques de la *Organization Theory for Public Administration* y concluyen que la acción organizacional es un problema a la vez conductual y moral. Más específicamente, Robert T. Colembiewski (1985) continúa su análisis de las teorías del desarrollo organizacional en un nuevo libro, *Humanizing Public Organizations*. Gran parte de esta obra es conocida por los estudiosos del desarrollo organizacional, pero su importancia teórica para el campo de la administración pública reside en su análisis de la relación existente entre la burocracia y la democracia, una cuestión moral y política central en la obra de Colembiewski (1967b), *Men, Management, and Morality*. Criticando las formulaciones de la democracia y la administración, o de la democracia contra la administración, Colembiewski defiende la democracia dentro de la administración y a través de ella. A diferencia de otros autores que han formulado el mismo argumento en términos abstractos, Colembiewski trata de especificar exactamente cómo podría producirse tal arreglo.

Otra obra de importancia capital para el campo es la de Michael Lipsky (1980), *Street-Level Bureaucracy*. Fue Lipsky quien por primera vez introdujo en el campo el término "burocrata al nivel de la calle" y señaló que la política pública está determinada no sólo por los legisladores y los administradores en los altos niveles gubernamentales, sino también por el policía, la enfermera y la trabajadora social (entre otros) que se ocupan de dar directamente los servicios. Lipsky sostiene que "las decisiones de los burocratas del último nivel, las rutinas que establecen y los instrumentos que inventan para afrontar las incertidumbres y las presiones del trabajo se convierten efectivamente en las políticas públicas que aplican" (p. xii). Al descubrir que las restricciones sistémicas impuestas a las prácticas profesionales de los burocratas de último nivel producen confusión y demandas en conflicto, Lipsky ofrece varias sugerencias importantes para la reforma, que se ocupan de las preocupaciones de los burocratas del último nivel, pero no carecen de relevancia para los ocupantes de todos los niveles de las agencias públicas.

Han sido muy diversas las obras de otros teóricos de la administración pública interesados en los temas organizacionales. Shan Martin (1983), por ejemplo, propone *Managing Without Managers*, es decir, la creación de grupos de trabajo autónomos en lugar de las estructuras demasiado supervisadas de la actualidad. En cambio, Howell Baun (1983), en *The Invisible Bureaucracy* la psicodinámica de la participación organizacional, sosteniendo que las intenciones y las motivaciones conscientes e inconscientes afectan el entendimiento que tiene el individuo de las organizaciones complejas y de su actividad.

*Tratamientos subjetivos de los problemas políticos
de las organizaciones públicas*

Varios estudios interesantes de los problemas políticos afrontados en el campo de la administración pública se han elaborado desde la postura subjetiva. En cada caso, el papel que desempeñar los administradores públicos en el proceso de gobernanza es el problema principal, mientras que las cuestiones de la responsabilidad y la rendición de cuentas se considerarán esenciales. En cada caso se estima que los valores y las intenciones del administrador individual son la base del entendimiento y la alteración de las pautas de la acción administrativa existentes. Varias de estas obras derivan de la nueva administración pública de principios de los años setenta y algunas preocupaciones relacionadas con la ética y el espíritu cívico; otras son notables por sus aplicaciones de posturas epistemológicas alternativas, y otras más parecen hacer énfasis reiteraciones de la bibliografía de la administración pública desde una perspectiva valorativa crítica.

El movimiento generalmente llamado *nueva administración pública* se asocia de modo primordial a los desarrollos teóricos de la administración pública de fines de los años sesenta y principios de los setenta. Sin embargo, varios libros publicados durante los años ochenta se asocian estrechamente a ese movimiento. Es indudable que la *New Public Administration* de George Fredrickson (1980) es uno de tales libros: en efecto, su obra, basada en una serie de conferencias dadas en la University of Alabama, se apoya en gran medida en materiales publicados previamente, desde las minutas originales de la conferencia de Minnowbrook (Marini, 1971).

Una contribución relacionada es el volumen de ensayos compilado por Carl Bellone (1980), *Organization Theory and the New Public Administration*. Los ensayos de Frederick Thayer, Alberto Guerrero Ramos y Michael Harmon son especialmente interesantes, al igual que la introducción de Luther Gulick, quien describe la nueva administración pública como dotada de un celo misionero, "una declaración de fe inspirada, pero refinada, en una nueva humanidad en una sociedad nueva" (p. vii). El espíritu de la nueva administración pública era ciertamente contagioso; hay más cuestionamientos acerca de su sustancia.

Aunque no se asocia explícitamente a la nueva administración pública, un libro reciente que comparte muchas de las mismas preocupaciones por la ética y el espíritu cívico es el de Terry Cooper (1982) *The Responsible Administrator*. Cooper se concentra en la cuestión de la responsabilidad administrativa, tal como se ejecuta dentro de la estructura de las organizaciones públicas. Al señalar que es necesario balancear los métodos

objetivos para imponer la responsabilidad (Rohr) con los métodos de naturaleza más subjetiva, Cooper trata en última instancia de integrar ambas clases de métodos en una matriz de la conducta responsable, utilizando temas importantes de la nueva administración pública. "Solo un conjunto profundamente interiorizado de cualidades morales, actitudes mentales y valores del régimen podrá mantener la congruencia con las metas de la organización y [...] la consistencia con las obligaciones del espíritu cívico en una democracia" (pp. 130-131).

Otro conjunto de obras se distingue por su uso de epistemologías alternativas en el estudio de la responsabilidad política. Así como Hummel (1982) utilizó la fenomenología y Denhardt (1981a, 1981b) la teoría crítica para examinar los límites de la vida organizacional moderna, otros autores han empleado perspectivas similares para evaluar las cuestiones más políticas. En *Action Theory for Public Administration*, por ejemplo, Michael Hawton (1981) explora las posibles implicaciones de la fenomenología en el estudio de las organizaciones públicas. Como fenomenólogo, Harmon considera al individuo como un ser intencional y sugiere que la acción individual tiene una base normativa y una elección social. Esta posición conduce a una conceptualización del "administrador activo", que institucionaliza y facilita la toma consensual de decisiones dentro de la organización y con la clientela atendida. Una perspectiva similar concierne a un texto reciente, teóricamente distinto, de Jong Jun (1986), *Public Administrator: Design and Problem Solving*. Jun elabora una imagen del campo de la administración pública caracterizada por una visión activa del cambio, una sensibilidad narrada hacia los valores públicos, y la habilidad y creatividad de los administradores para operar eficazmente en un ambiente turbulento.

Algunas aplicaciones relacionadas, de la fenomenología a los estudios de las políticas, son las de Frank Fischer (1980), *Politics, Values and Public Policy*, y David Schuman (1982), *Policy Analysis, Education, and Everyday Life*. Fischer se concentra en los problemas metodológicos del análisis de las políticas y sugiere un procedimiento para unificar los elementos fácticos y valorativos de la evaluación. Schuman adopta una perspectiva similar al evaluar el efecto de la educación sobre la vida diaria de los individuos en nuestra sociedad. Según este enfoque, la evaluación de la política pública debe basarse en última instancia en entender el significado de la vida diaria del individuo y la intersección de sus intenciones con las fuerzas sociales y políticas que lo rodean.

Por último, dos libros proveen interpretaciones críticas de la bibliografía de la administración pública. Robert Denhardt (1984), en *Theories of Public Organization*, rescata los enfoques más prominentes en el campo de la administración pública y describe gran consistencia en la biblio-

grafía de la administración pública, sobre todo en su dependencia de la noción de la racionalidad instrumental y su enfoque de la responsabilidad democrática basada implícitamente en la antigua dicotomía de política y administración. Debería bosquejar una concepción más amplia del trabajo de las organizaciones públicas, tratando de integrar los requerimientos de la eficiencia y la eficacia con un sentido fortalecido de la responsabilidad democrática. En esa concepción, el administrador asume un papel activo, pero sensible, en el descubrimiento y la articulación del interés público.

De igual modo, en *The Emergence of Public Administration*, Dwight Waldo (1980) resume varios decenios de importante trabajo teórico en el campo de la administración pública, considerando temas como la educación para el servicio público, la política y la administración, la burocracia y la democracia, y la administración pública y la ética. Además de su cuidadosa síntesis del trabajo teórico sobre estos temas relevantes, la obra de Waldo es importante para el conjunto de problemas que bosqueja como emergentes y potenciales (cap. 11). Desde un punto de vista subjetivo, reconocemos implícitamente en esta obra una adherencia en el sentido de que los valores y las intenciones de los teóricos de la administración pública desempeñarán un papel importante en nuestra conformación del campo durante los años próximos.

Observaciones finales sobre los cambios ocurridos en la teoría de la administración pública

Las categorías definidas por el esquema de clasificación no debían considerarse rígidas o inmutables. Muchos teóricos entraron en varias categorías y salen de ellas, sobre todo a lo largo de la dimensión política-organizacional. Por ejemplo, los libros de Golembiewski y de Lipsey analizados anteriormente hacen énfasis sobre todo en las operaciones organizacionales, pero tienen implicaciones importantes para la cuestión política de determinar la política pública. Deberá tenerse cuidado en la utilización de las categorías; sin embargo, el esquema de clasificación permite percibir claramente la medida del cambio ocurrido en la teoría de la administración pública, del pensamiento objetivo al subjetivo, y quizá con menos claridad el creciente interés por las cuestiones políticas en oposición a las cuestiones organizacionales. Es evidente que algunos materiales que apenas un decenio atrás estaban por completo fuera de la corriente principal se han integrado a ella en gran medida. En la sección siguiente se considerarán las implicaciones de este hallazgo, incluida la cuestión de si se requiere integrar materiales de todas las

categorías a fin de elaborar una teoría de las organizaciones públicas más coherente e integrada.

UNA AGENDA PARA EL FUTURO

En vista de los desarrollos recientes de la teoría de la administración pública, ¿a dónde se esperaría que avanzara el campo en el futuro?, ¿cuáles son las cuestiones que determinarían la agenda de la administración pública en los próximos años? Se sugieren varias posibilidades.

La primera cuestión consiste en saber si podrá haber una teoría coherente e integrada de las organizaciones públicas, lo que se ha examinado a menudo mediante comentarios sobre la posibilidad de alcanzar una calidad disciplinaria. Creo que una disciplina, en sentido académico y práctico, se forma por la posibilidad de desarrollar la coherencia teórica dentro de un campo dado. Una disciplina requiere rigor y perspectiva, aunque no necesariamente un paradigma. ¿Se podrá esperar tal realización?

En diversos momentos de nuestra historia, otras disciplinas han tratado de coger a la administración pública bajo su propio manto teórico. Muchos de los primeros autores del campo sostuvieron —como lo hacen todavía algunos teóricos— que la administración pública se singulariza por su relación con el proceso gubernamental. En cambio, otros autores han sostenido que el comportamiento de los individuos dentro de las organizaciones y el de las propias organizaciones es algo muy similar, independientemente de la clase de organización de que se trate. Entre estas dos posiciones se encuentra la noción —que según sospecho es la más popular entre los teóricos de la actualidad— de que la administración pública es más bien una profesión que combina muchas perspectivas teóricas diferentes. Dado que ninguna disciplina particular puede proveer ahora el conjunto de conocimientos requeridos por los administradores del sector público, parece razonable que los programas se vuelvan coherentes por medio de su orientación profesional.

Desafortunadamente, esta concepción de la administración pública como una profesión, quizá en mayor medida aún que otras concepciones presentadas aquí, elimina la posibilidad de alcanzar una orientación teórica propia o de satisfacer plenamente las necesidades de los practicantes del campo. La información proveniente de otras disciplinas podrá ser útil de tiempo en tiempo, pero ninguna de tales disciplinas captará directamente la diferencia si hay algo distintivo en las organizaciones públicas. Si creemos que la administración pública sólo debe tomar los materiales de otras disciplinas, corremos el riesgo de fortalecer lo

superfluo del trabajo en las organizaciones públicas mientras olvidamos lo esencial.

Si creemos que la ciencia política no trata todas las preocupaciones de quienes trabajan en las organizaciones públicas porque no toma debidamente en cuenta las preocupaciones organizacionales y gerenciales; si creemos que el análisis organizacional está también limitado porque no incluye adecuadamente el contexto moral y político del trabajo en las organizaciones públicas; y si creemos que la concepción de la administración pública como un campo de estudio profesional es insuficiente porque siempre debe recurrir a otras disciplinas y nunca se ocupa directamente de nuestras preocupaciones, ¿tendremos alguna esperanza de desarrollar una disciplina centrada en las preocupaciones de quienes trabajan en las organizaciones públicas? Creo que la respuesta es afirmativa, pero también creo que esa respuesta debiera esperar hasta que nos ocupemos de otra cuestión, relacionada con lo que es aceptable, o aun correcto, en términos de la investigación académica.

Para quienes trabajan en el campo de la administración pública, la respuesta a tal interrogante se ha ligado de manera estrecha a la relación correcta entre la teoría y la práctica, pero se vincula más profundamente a la validez de diversos enfoques para la adquisición del conocimiento. En mi opinión, el cambio hacia una posición más subjetiva en la teoría de la administración pública es muy prometedor para establecer una conexión mejor entre la teoría y la práctica, como lo he señalado en otra parte (Denhardt, 1984). Sin embargo, esto no quiere decir que los investigadores del campo de la administración pública debieran orientar siempre su trabajo principalmente hacia los practicantes. Aunque tengo duda en emplear los términos *puro* y *aplicado* a dos modos diferentes de la práctica de la investigación, creo que los teóricos de la administración pública, así como otros investigadores del campo, tienen una obligación doble: fortalecer los conocimientos acerca de las organizaciones públicas en general y transmitir nuestro entendimiento del mundo de las organizaciones públicas a quienes están activos en ese mundo.

Pero comoquiera que resolvamos la cuestión de la teoría y la práctica, ese problema se relaciona con las controversias más generales referentes a la base apropiada para adquirir conocimientos en nuestro campo y en las ciencias sociales en general. Típicamente, este argumento se ha desarrollado en términos de posiciones epistemológicas rivales, en las que destacan el positivismo, la fenomenología y la teoría crítica. Como hemos visto, el énfasis ha cambiado con claridad durante los últimos decenios; sin embargo, creo que todavía no se ha explorado plenamente la relación que existe entre diversos modos de adquisición del conocimiento

ro y diversos patrones de la acción humana, ni hemos buscado procedimientos para integrar los diversos enfoques existentes.

Además de los interrogantes que podríamos plantear acerca de los modos apropiados para adquirir el conocimiento, debemos considerar con mayor cuidado algunos problemas sustantivos muy importantes en nuestro campo. Los estudiosos de la administración pública recuerdan que el problema más grave en los primeros días de la administración pública era cómo aplicar una constitución, es decir, cómo administrar las agencias públicas de manera honesta y eficiente (y, según esperamos, en una forma congruente con el interés público). La cuestión era enteramente apropiada en esa época, una época de corrupción e ineficiencia, pero es posible que ya no ocupe un lugar tan prominente en el campo de la administración pública. Ciertamente lamentamos los ocasionales escándalos públicos y la aparente ineficiencia de áreas tales como las prácticas de las adquisiciones militares. Ésas son preocupaciones importantes, pero es posible que no sean fundamentales; en cambio, los problemas centrales de la organización pública actual se expresan probablemente mejor en términos de la calidad del servicio público y la sensibilidad de la burocracia pública en una sociedad democrática.

En mi opinión, la administración pública ha estado limitada por dos posiciones importantes, profundamente arraigadas en la historia de la disciplina: *a)* una noción de la responsabilidad moral y política concebida en términos jerárquicos, según la responsabilidad de las agencias ante los funcionarios elegidos, y *b)* una trasposición de los valores empresariales, o por lo menos de los valores gerenciales, a la conducta de las agencias públicas.

Es posible que tales concepciones hayan respondido a las preocupaciones del siglo XIX, pero quizá no sean apropiadas para las preocupaciones de fines del siglo XX y más allá. Ahora, con el crecimiento masivo de la burocracia pública y la inevitable discreción que debe otorgarse a los funcionarios administrativos, debemos reconocer que quienes trabajan en las organizaciones públicas ejercen una influencia directa en las vidas de los individuos no sólo cuando ejecutan las órdenes recibidas de la legislación, sino también cuando actúan por cuenta propia en búsqueda de los propósitos públicos. Nos guste o no, la base moral y política correcta para las organizaciones públicas ya no puede limitarse a la relación jerárquica existente entre las agencias y las legislaturas.

También debemos poner en duda la adopción generalizada, por parte de las agencias públicas, de los valores de las organizaciones privadas. En efecto, propongo que debiera ocurrir exactamente lo contrario. Algunos aspectos importantes de la política pública se están decidiendo, están siendo seriamente afectados, por las llamadas agencias privadas,

Muchas de esas organizaciones ejercen en gran medida, por su tamaño y complejidad, a los gobiernos de otros países y a los gobiernos anteriores de este país. Organizaciones modernas de todas clases ejercen una gran influencia en la vida personal de los individuos integrantes de la sociedad, una tendencia que sugiere que todas las organizaciones de una sociedad democrática deberían evaluarse por el grado de su carácter público, el grado en que expresen valores definidos de manera pública antes que privada. En tal sentido, las teorías de la administración pública, sobre todo las teorías de la administración democrática, podrían llegar a ser modelos para la teoría de la organización en general.

Todo esto conduce a un nuevo enfoque para definir el campo de la administración pública, un enfoque bosquejado en otra parte (Deenhardt 1984), en el sentido de que estudiamos no sólo la administración pública sino también las organizaciones públicas, y que nos interesa el cambio de la administración en búsqueda de valores sociales definidos desde una perspectiva pública. Alrededor de tal definición, centrada en la acción antes que en las agencias, creemos que podremos elaborar una teoría nueva de las organizaciones públicas, una teoría que reconozca la diversidad de nuestro campo, pero también nuestros propósitos comunes. Hay algo distintivo en la acción administrativa de las organizaciones públicas, y esa distinción debería basarse en una teoría coherente e integrada de las organizaciones públicas.

Una cuestión final tiene que ver con los papeles y las responsabilidades de los propios teóricos. En mi opinión, el vínculo existente entre el pensamiento y la acción, entre la teoría y la práctica, exige que los teóricos de la administración pública compartan un deber moral con los practicantes de las organizaciones públicas. Esta responsabilidad, la responsabilidad del teórico, se ilustra muy bien cuando consideramos el desarrollo de lo que podríamos llamar *teoría normativa de la práctica*. En la medida en que los teóricos participan en el diseño normativo de instituciones y procesos, compartirán una responsabilidad por los resultados. Un desafío final para los teóricos del campo de la administración pública es entender las implicaciones morales de su propio trabajo, porque esto define la vocación y la obligación del teórico.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Adams, Bruce, 1984, "The Frustrations of Government Service", *Public Administration* 43: 5-14.

- Agor, Weston H., 1985, "Managing Brain Skills to Increase Productivity", *Public Administration Review* 45: 864-869.
- Aldrich, Howard, y David A. Whetten, 1981, "Organization-Sets, Action-Sets, and Networks: Making the Most of Simplicity", en *Handbook of Organizational Design*, P. C. Nystrom y W. H. Starbuck (comps.), vol. 1, Oxford: Oxford University Press.
- Alexander, Ernest R., 1985, "From Idea to Action: Notes for a Contingency Theory of the Policy Implementation Process", *Administration and Society* 16: 403-427.
- Allison, Galbraud T., 1971, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston: Little, Brown.
- Argyris, Chris, 1980, "Making the Undiscussable and Its Undiscussability Discussable", *Public Administration Review* 40: 205-214.
- Baum, Howell S., 1982, "The Advisor as Invited Intruder", *Public Administration Review* 42: 546-552.
- , 1983a, "Autonomy, Shame, and Doubt: Power in the Bureaucratic Lives of Planners", *Administration and Society* 15: 147-184.
- , 1983b, *Planners and Public Expectations*, Cambridge, Mass.: Schenkman.
- , 1987, *The Invisible Bureaucracy: Problem Solving in Bureaucratic Organizations*, Nueva York: Oxford University Press.
- Bell, Robert, 1985, "Professional Values and Organizational Decision Making", *Administration and Society* 17: 21-41.
- Bellone, Carl (comp.), 1980, *Organization Theory and the New Public Administration*, Boston: Allyn and Bacon.
- Bender, Jonathan, y Terry Moe, 1985, "An Adaptive Model of Bureaucratic Politics", *American Political Science Review* 79: 755-774.
- , Serge Taylor y Roland Van Gaalen, 1985, "Bureaucratic Expertise Versus Legislative Authority: A Model of Deception and Monitoring in Budgeting", *American Political Science Review* 79: 1041-1060.
- Berg, Bruce, 1984, "Public Choice, Pluralism, and Scarcity: Implications for Bureaucratic Behavior", *Administration and Society* 16: 71-83.
- Bozeman, Barry, 1981, "Organization Design in the Public Bureaucracy", *American Review of Public Administration* 15: 107-118.
- , 1983, "Strategic Management and Productivity: A Firehouse Theory", *State Government* 56: 2-7.
- Brady, F. Neil, 1981, "Ethical Theory for the Public Administrator: The Management of Competing Interests", *American Review of Public Administration* 15: 119-126.
- , 1983, "Feeling and Understanding: A Moral Psychology for Public Servants", *Public Administration Quarterly* 7: 220-240.
- Burrell, Gibson, y Gareth Morgan, 1979, *Sociological Paradigms and Organizational Analysis*, London: Heinemann.
- Butler, Richard, 1983, "A Transactional Approach to Organizing Efficiency: Perspectives from Markets, Hierarchies, and Collectives", *Administration and Society* 15: 323-362.
- Chandler, Ralph Clark, 1983, "The Problem of Moral Reasoning in American

- Public Administration: The Case for a Code of Ethics", *Public Administration Review* 43: 32-40.
- Cleveland, Harlan, 1985, "The Twilight of Hierarchy: Speculations on the Global Information Society", *Public Administration Review* 45: 185-195.
- Cohen, Michael, 1984, "Conflict and Complexity: Goal Diversity and Organization Search Effectiveness", *American Political Science Review* 78: 435-451.
- Cooper, Terry L., 1982, *The Responsible Administrator: An Approach to Ethics for the Administrative Role*, Nueva York: Kennikat Press.
- , 1984, "Citizenship and Professionalism in Public Administration", *Public Administration Review* 44: 143-149.
- DeLauder, Robert B., 1981a, *In the Shadow of Organization*, Lawrence, Kan.: University Press of Kansas.
- , 1981b, "Toward a Critical Theory of Public Organization", *Public Administration Review* 41: 628-635.
- , 1984, "Theories of Public Organization", Monterey, Calif.: Brooks/Cole.
- , 1985, "Strategic Planning in State and Local Government", *State and Local Government Review* 17: 174-179.
- Diamond, Michael A., 1984, "Bureaucracy as Externalized Self-System: A View from the Psychological Interior", *Administration and Society* 16: 195-214.
- , y Seal Allcorn, 1985, "Psychological Responses to Stress in Complex Organizations", *Administration and Society* 17: 217-239.
- Drum, Anthony, 1967, *Inside Bureaucracy*, Boston: Little, Brown.
- Drucker, Peter F., 1980, "The Deadly Sins in Public Administration", *Public Administration Review* 40: 103-106.
- Dunn, William N., 1981, *Public Policy Analysis*, Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall.
- Eaney, Cheryl L., y Gary J. Miller, 1984, "Bureaucratic Agenda Control: Imposition or Bargaining?", *American Political Science Review* 78: 719-733.
- Edwards, George C., 1980, *Implementing Public Policy*, Washington, D. C.: CQ Press.
- Ferguson, Kathy E., 1983, "Bureaucracy and Public Life: The Feminization of the Policy", *Administration and Society* 15: 295-322.
- , 1984, *The Feminist Case Against Bureaucracy*, Filadelfia: Temple University Press.
- Fischer, Frank, 1980, *Politics, Values and Public Policy: The Problem of Methodology*, Denver: Westview Press.
- , 1983, "Ethical Discourse in Public Administration", *Administration and Society* 15: 5-43.
- , y Carmen Siranni, 1984, *Critical Studies in Organization and Bureaucracy*, Filadelfia: Temple University Press.
- Forester, John, 1981, "Questioning and Organizing Attention: Toward a Critical Theory of Planning and Administrative Practice", *Administration and Society* 13: 161-207.
- , 1983, "Critical Theory and Organizational Analysis", en *Beyond Method*, G. Morgan (comp.), Beverly Hills: Sage.
- Rosener, John, 1984, "Bounded Rationality and the Politics of Muddling Through", *Public Administration Review* 44: 23-37.
- Foster, Gregory D., 1981, "Law, Morality, and the Public Servant", *Public Administration Review* 41: 29-34.
- Friedrickson, H. George, 1980, *New Public Administration*, University, Ala.: University of Alabama Press.
- , 1982, "The Recovery of Civism in Public Administration", *Public Administration Review* 42: 501-508.
- , y David K. Hart, 1985, "New Public Service and the Patriotism of Benevolence", *Public Administration Review* 45: 547-553.
- Gaertner, Gregory H., Karen N. Gaertner e Irene Devine, 1983, "Federal Agencies in the Context of Transition: A Contrast Between Democratic and Organizational Theories", *Public Administration Review* 43: 421-432.
- Gawthrop, Louis C., 1986a, "Civis, Civitas, and Civilians: A New Focus for the Year 2000", *Public Administration Review* 44: 101-107.
- , 1984b, *Public Sector Management: Systems and Ethics*, Bloomington: Indiana University Press.
- Goldbawski, Robert T., 1967, *Men, Management, and Morality*, Nueva York: McGraw-Hill.
- , 1985, *Humanizing Public Organizations*, Mt. Airy, Md.: Lombard Publications.
- Goodin, Robert E., y Peter Wilenski, 1984, "Beyond Efficiency: The Logical Underpinnings of Administrative Principles", *Public Administration Review* 44: 512-518.
- Goodnow, Frank, 1900, *Policy and Administration*, Nueva York: Macmillan.
- Goodsell, Charles T., 1983, *The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic*, Chatham, N. J.: Chatham House.
- , 1984, "Political Economy as a Research Focus", *Public Administration Quarterly* 8: 288-301.
- Grossnick, Leigh E., 1984, "Research in Democratic Governance", *Public Administration Quarterly* 8: 266-287.
- Hall, Richard H., y Robert E. Quinn, 1983, *Organizational Theory and Public Policy*, Beverly Hills: Sage.
- Harrison, Michael M., 1981, *Action Theory for Public Administration*, Nueva York: Longman.
- , y Richard T. Mayer, 1986, *Organization Theory for Public Administration*, Boston: Little, Brown.
- Hart, David K., 1984, "The Virtuous Citizen, the Honourable Bureaucrat, and Public Administration", *Public Administration Review* 44: 111-120.
- , y William G. Scott, 1982, "The Philosophy of American Management", *Southern Review of Public Administration* 6: 240-252.
- Hummel, Ralph P., 1982, *The Bureaucratic Experience*, 2a. ed., Nueva York: St. Martin's Press.
- Jun, Jung S., 1986, *Public Administration: Design and Problem Solving*, Nueva York: Macmillan.
- Jung, Hwa Yul, 1982, "Phenomenology as a Critique of Public Affairs Education", *Southern Review of Public Administration* 6: 175-187.

- Kutman, Herbert, 1960, *The Forest Ranger*, Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.
- , 1981, "Fear of Bureaucracy: A Raging Pandemic", *Public Administration Review* 41: 1-10.
- , 1985, *Time, Change, and Organizations*, Chatham, N. J.: Chatham House.
- Kyler, Lawrence F., 1984, "The Political Economy of Public Management: An Interorganizational Network Perspective", *Administration and Society* 15: 455.
- Killingworth, James R., 1982, "War Stories, Principles, and Public Administration", *Southern Review of Public Administration* 6: 227-239.
- , 1984, "The Tale and Modern Administration", *Administration and Society* 16: 346-384.
- Kingdon, John W., 1984, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Boston: Little, Brown.
- Kortlansky, John C., 1982, "Prudence and the Practice of Government", *Southern Review of Public Administration* 6: 111-122.
- Korten, David C., 1984, "Strategic Organization for People-Centered Development", *Public Administration Review* 44: 341-353.
- Lerner, Allan W., y John Warrat, 1983, "Fuzziness and Bureaucracy", *Public Administration Review* 43: 500-509.
- Lila, Mark T., 1981, "Ethics, Ethics, and Public Services", *Public Interest* 63: 3-17.
- Lipsky, Michael, 1980, *Street-Level Bureaucracy*, Nueva York: Russell Sage.
- Lovrich, Nicholas P., Jr., 1985, "Contending Paradigms in Public Administration: A Sign of Crisis or Intellectual Vitality?", *Administration and Society* 17: 307-330.
- Lynn, Lawrence E., Jr., 1981, *Managing the Public's Business*, Nueva York: Basic Books.
- McEachern, A. W., y Javed A. Arayud, 1984, "Discerning the Public Interest", *Administration and Society* 15: 439-454.
- McGregor, Eugene B., Jr., 1981, "Administration's Many Instruments: Mining, Refining, and Applying Charles Lindblom's Politics and Markets", *Administration and Society* 13: 347-375.
- , 1984, "The Great Paradox of Democratic Citizenship and Public Personnel Administration", *Public Administration Review* 44: 126-132.
- McSwain, Cynthia J., 1985, "Administrators and Citizenship: The Liberalist Legacy of the Constitution", *Administration and Society* 17: 131-149.
- Marini, Frank (comp.), 1971, *Toward a New Public Administration*, San Francisco: Chandler.
- Martin, Shan, 1983, *Managing without Managers: Alternative Work Arrangements in Public Organizations*, Beverly Hills: Sage.
- Mayer, Richard T., y Michael M. Harton, 1982, "Teaching Moral Education in Public Administration", *Southern Review of Public Administration* 6: 217-226.
- Mazmanian, Daniel A., y Paul A. Sabatier, 1983, *Implementation and Public Policy*, Chantew, Ill.: Scott, Foresman.
- Miller, Gary, y Terry M. Moore, 1983, "Bureaucrats, Legislators, and the Size of Government", *American Political Science Review* 77: 297-322.
- Morgan, Gareth, 1983, *Beyond Method*, Beverly Hills: Sage.
- Morgan, Gareth, 1984, "Opportunities Arising from Paradigm Diversity", *Administration and Society* 16: 306-338.
- Nagel, Stuart (comp.), 1980, *Improving Policy Analysis*, Beverly Hills: Sage.
- Niskanen, William A., Jr., 1971, *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine-Atherton.
- Ostrom, Vincent, 1973, *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, University, Ala.: University of Alabama Press.
- , 1980, "Artisanship and Artifact", *Public Administration Review* 40: 309-317.
- OTool, Laurence J., Jr., 1984, "American Public Administration and the Idea of Reform", *Administration and Society* 16: 141-166.
- , y Robert S. Marzoff, 1984, "Interorganizational Policy Implementation: A Theoretical Perspective", *Public Administration Review* 44: 491-504.
- Peters, B. Guy, 1984, *The Politics of Bureaucracy*, 2a. ed., Nueva York: Longman.
- [La politica de la burocracia, Fondo de Cultura Economica, Mexico, 1999.]
- Raines, Alberto Guerrero, 1981, *The New Science of Organizations: A Reconceptualization of the Wealth of Nations*, Toronto: University of Toronto Press.
- Riggs, Fred W., 1980, "The Ecology and Context of Public Administration: A Comparative Perspective", *Public Administration Review* 40: 107-115.
- Ripley, Randall B., y Grace A. Franklin, 1982, *Bureaucracy and Policy Implementation*, Ontario: Dorsey Press.
- Rohr, John A., 1978, *Ethics for Bureaucrats: An Essay on Law and Values*, Nueva York: Marcel Dekker.
- , 1984, "Civil Servants and Second Class Citizens", *Public Administration Review* 44: 135-140.
- , 1985, "Professionalism, Legitimacy, and the Constitution", *Public Administration Quarterly* 8: 401-418.
- , 1986, *To Run a Constitution*, Lawrence, Kan.: University Press of Kansas.
- Romzek, Barbara S., 1985, "Work and Nonwork Psychological Involvements: The Search for Linkage", *Administration and Society* 17: 257-281.
- , y J. Stephen Hendricks, 1982, "Organization Involvement and Representative Bureaucracy: Can We Have It Both Ways?", *American Political Science Review* 76: 75-82.
- Rosenbloom, David H., 1983, "Public Administrative Theory and the Separation of Powers", *Public Administration Review* 43: 219-227.
- Saltstein, Grace Hall, 1985, "Conceptualizing Bureaucratic Responsiveness", *Administration and Society* 17: 283-306.
- Savas, E. S. 1982, *Privatizing the Public Sector*, Chatham, N. J.: Chatham House.
- Scholl, Richard W., 1981, "An Analysis of Macro Models of Organizations: The Coal and Political Models", *Administration and Society* 13: 271-298.
- Schorr, Philip, 1983, "Learning Ethics: The Search for an Ideal Model", *Public Administration Quarterly* 7: 323-345.
- Schuman, David, 1982, *Policy Analysis, Education, and Everyday Life: An Empirical Reevaluation of Higher Education in America*, Lexington, Mass.: Heath.
- Scott, William C., 1982, "Barrow on the Nature of Elitist Responsibility", *Public Administration Review* 42: 197-202.

- Scott, William G., y David K. Hart, 1979, *Organizational America*, Boston: Houghton Mifflin.
- Sedbergh, Peter C., 1984, "Organization and Explanation: New Metaphors for Old Problems", *Administration and Society* 16: 167-194.
- Seidman, Harold, y Robert Gilmore, 1986, *Politics, Position, and Power: From the Positive to the Regulatory State*, 4a. ed., Nueva York: Oxford University Press.
- Selznick, Philip, 1949, *TVA and the Grass Roots*, Nueva York: Harper & Row.
- Simon, Herbert A., 1957, *Administrative Behavior*, Nueva York: Macmillan.
- Spinger, J. Fred, 1985, "Policy Analysis and Organizational Decisions: Toward a Conceptual Revision", *Administration and Society* 6: 475-509.
- Stewart, Debra W., 1985, "Ethics and the Profession of Public Administrators: The Moral Responsibility of Individuals in Public Sector Organizations", *Public Administration Quarterly* 8: 487-495.
- Thayer, Frederick C., 1980, "Organization Theory as Epistemology", en *Organization Theory and the New Public Administration*, Carl Bellone (comp.), Boston, Allyn and Bacon.
- _____, 1981, *An End to Hierarchy and Competition: Administration in the Post-Affluent World*, 2a. ed., Nueva York: Franklin Watts.
- Thompson, Dennis F., 1980, "Moral Responsibility of Public Officials: The Problem of Many Hands", *American Political Science Review* 74: 905-916.
- _____, 1983, "Bureaucracy and Democracy", en *Democratic Theory and Practice*, G. Duncan (comp.), Cambridge: Cambridge University Press.
- _____, 1985, "The Possibility of Administrative Ethics", *Public Administration Review* 45: 555-562.
- Waldo, Dwight, 1948, *The Administrative State*, Nueva York: Ronald Press.
- _____, 1971, *Public Administration in a Time of Turbulence*, Scranton, Pa.: Chandler.
- _____, 1980, *The Enterprise of Public Administration*, Novato, Calif.: Chandler and Sharp.
- Wernsley, Gary, y Mayer Zald, 1973, *The Political Economy of Public Organizations*, Lexington, Mass.: Lexington Books.
- White, Jay D., 1982, "Public Policy Analysis: Reason, Method, and Paradox", tesis doctoral, George Washington University.
- White, Orton F., Jr., 1981, "Communication-Induced Distortion in Scholarly Research—The Case of Action Theory in American Public Administration", *International Journal of Public Administration* 5: 119-150.
- _____, 1983, "Improving the Prospects for Heterodoxy in Organization Theory: A Review of Sociological Paradigms and Organizational Analysis", *Administration and Society* 15: 257-271.
- Wholey, Joseph S., Mark A. Abramson y Christopher Bellwin, 1986, *Performance and Credibility: Developing Excellence in Public and Nonprofit Organizations*, Lexington, Mass.: Heath.
- Wildavsky, Aaron, 1979, *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, Boston: Little, Brown.
- _____, (comp.), 1984, *The Politics of the Budgetary Process*, 4a. ed., Boston: Little, Brown.

- Wilberm, York, 1984, "Types and Levels of Public Morality", *Public Administration Review* 44: 102-109.
- Wilson, Woodrow, 1837, "Study of Administration", *Political Science Quarterly* 2: 197-222.
- Wriston, Michael J., 1980, "In Defense of Bureaucracy", *Public Administration Review* 40: 179-183.
- Yarrowood, Dean L., 1986, "The Ethical World of Organizational Professionals and Scientists", *Public Administration Quarterly* 8: 461-486.
- Yates, Douglas, 1982, *Bureaucratic Democracy*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.