

PENSAMIENTO

ADMINISTRATIVO PÚBLICO

PROGRAMA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA TERRITORIAL

ALEJANDRO LOZANO AYALA



ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Director
HONORIO MIGUEL HENRIQUEZ PINEDO

Subdirector académico
CARLOS ROBERTO CUBIDES OLARTE

Decano Facultad de Pregrado
JAIME ANTONIO QUICENO GUERRERO

Coordinador Nacional de A.P.T
JOSE PLACIDO SILVA RUIZ

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
ALEJANDRO LOZANO AYALA
Bogotá D.C., Enero de 2008

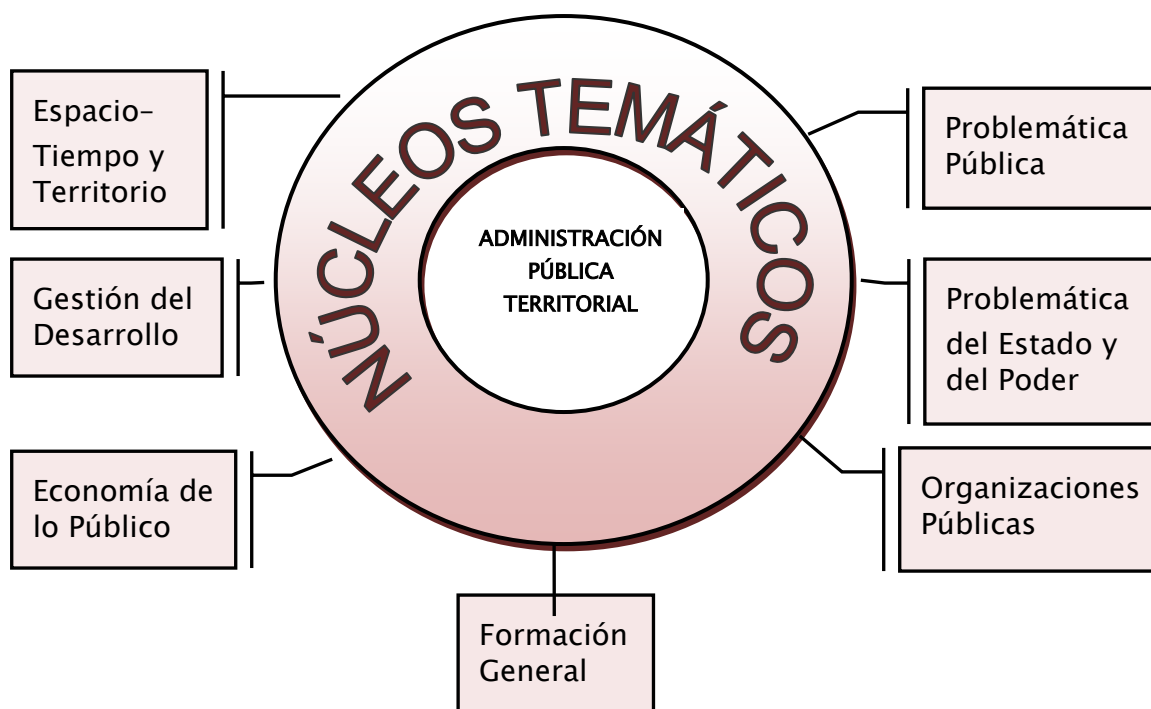
CONTENIDO

DE LOS NÚCLEOS TEMÁTICOS Y PROBLEMÁTICOS

- 1 PERSPECTIVAS DE ABORDAJE DEL FENÓMENO ADMINISTRATIVO PÚBLICO
 - 1.1 Dimensión política y formas administrativas públicas
 - 1.2 Institución, acción, organización, tecnología y gestión
 - 1.3 La administración pública como saber
Bibliografía complementaria
- 2 CONFIGURACIÓN DEL SABER ADMINISTRATIVO PÚBLICO. SIGLO XVII Y XVIII
 - 2.1 De los saberes del príncipe a los saberes de estado
Bibliografía complementaria
- 3 PLANTEAMIENTOS ADMINISTRATIVOS EUROPEOS Y NORTEAMERICANOS. DEL SIGLO XIX INICIOS DEL SIGLO XX
 - 3.1 Acción, institución administrativa y código administrativo
 - 3.2 Abordajes norteamericanos de inicios del siglo XX
Bibliografía complementaria
- 4 ELEMENTOS Y PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. PENSADORES COLOMBIANOS DEL SIGLO XIX E INICIOS DEL SIGLO XX
 - 4.1 Dos tratados del siglo XIX
 - 4.2 De los principios administrativos a la reforma administrativa
 - 4.3 Literatura de divulgación inicios del siglo XX
 - 4.4 Problemas colombianos en el centro de las obras
Bibliografía complementaria
- 5 PERSPECTIVA BUROCRÁTICA DE MAX WEBER
 - 5.1 Construcción típico ideal
 - 5.2 Fenómeno burocrático y administración pública
 - 5.3 Funciones, orden y legitimidad
 - 5.4 Saber, racionalidad y poder burocrático
 - 5.5 Procesos de transformación de las relaciones sociales
Bibliografía complementaria
- 6 MARXISMO FINALES DEL SIGLO XIX HASTA LA DÉCADA DE LOS SESENTA DEL SIGLO XX

- 6.1 Burocracia, burocratismos, lucha de clases y modo de producción
- 6.2 Administración pública, acumulación de capital y autonomía relativa
Bibliografía complementaria
- 7 PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO PÚBLICO
NORTEAMERICANO Y EUROPEO. MEDIADOS DEL SIGLO XX,
DÉCADAS DE LOS SESENTA Y SETENTA
- 7.1 Cooperación, organización y administración pública
- 7.2 Decisión racionalidad y administración pública
- 7.3 Política y administración
Bibliografía complementaria
- 8 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO SISTEMA DE ACCIÓN
- 8.1 Sistemas de necesidad y movilización de requerimientos
- 8.2 Sistema político y dinámicas funcionales
- 8.3 Dinámica institucional, jerarquía y ubicación
Bibliografía complementaria
- 9 CONCEPCIONES INSTITUCIONALES DE LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA
- 9.1 La institución como momentos
- 9.2 La institución como sistema de reglas
- 9.3 Reforma institucional y reforma administrativa
- 9.4 La relación organización institución
Bibliografía complementaria
- 10 NUEVA GESTIÓN PÚBLICA Y ECONOMÍA PÚBLICA
- 10.1 Burocracia/posburocracia y nueva gestión pública
- 10.2 Gestión pública, organización, propiedad, contratos y transacciones
- 10.3 Estado, mercado y gestión
- 10.4 Organización institucional de estado y costos de transacción
Bibliografía complementaria

DE LOS NÚCLEOS TEMÁTICOS Y PROBLEMÁTICOS



El plan de estudios del Programa de Administración Pública Territorial, modalidad a distancia, se encuentra estructurado en siete núcleos temáticos. Éstos, a su vez, se constituyen en los contenidos nucleares del plan de formación que, en la exposición didáctica del conocimiento, se acompañan de contenidos complementarios específicos.

Cada uno de los siete núcleos temáticos que componen el programa tiene una valoración relativa en número de créditos y, en consecuencia, varía también en el número de asignaturas que lo conjugan. El primer momento en cualquier proceso de formación ha de establecer las particularidades del programa, de ahí que sea necesario dar a conocer los núcleos temáticos con su respectiva valoración en número de créditos: Problemática pública, once (11) créditos; Problemática del estado y del poder, 23 créditos; Organizaciones públicas, 24 créditos; Espacio-tiempo y territorio, 22 créditos; Gestión del desarrollo, 16 créditos; Economía de lo público, 18 créditos; y Formación general, 21 créditos.

De igual manera, se debe reconocer que el plan de estudios se cimienta en el principio de la problematización. En otras palabras, la formación en Administración Pública Territorial parte del hecho de que la disciplina se encuentra en constante cambio teórico y práctico; lo cual genera, a su vez, problemas multifacéticos que implican la formación de profesionales con capacidad de comprender, explicar y resolver los distintos textos y contextos que conforman la administración pública.

NÚCLEO: PROBLEMÁTICA PÚBLICA

En la formación de un Administrador Público es fundamental estudiar que es lo que se denomina “público”. Esta palabra tan cotidiana, posee un campo de estudio amplio que ha evidenciado sus múltiples problemáticas. Por ello, este núcleo tiene por objetivo *“conocer la naturaleza de lo público y su transformación en los diferentes contextos espacio/temporales, en las diferentes posturas epistemológicas y lógicas bajo los cuales se ha abordado dicho conocimiento, a través de los distintos problemas contemporáneos que se estructuran alrededor de lo público y determinar sus manifestaciones y transformaciones en contextos espacio/temporales específicos”*.¹

En la actualidad se hace necesario comprender los problemas de lo público, en los distintos escenarios que ofrecen la política, la economía, la organización social y la cultura a nivel local, nacional e internacional. Lo público y sus debates son temas de primer orden en las acciones humanas contemporáneas. Por una parte los avances en las ciencias y la tecnología, los medios de comunicación y las TICS y las organizaciones transnacionales. Y por otra, la expedición de nuevas constituciones en las últimas décadas, los nuevos ordenamientos políticos y sociales, los problemas de etnias, género, generación, medio ambiente, subjetividad, globalización, autonomía y ética, son algunos de los ejemplos de la pertinencia del estudio de este tema.

En este sentido el desarrollo del núcleo Problemática Pública, según Ramiro Vélez 2005 se orienta, desde su mirada histórica, en tres dimensiones básicas: Las condiciones que han definido lo público como un fenómeno socio-cultural y político; las reflexiones que en torno a él se han generado (enfoques, doctrinas, teorías) y las situaciones específicas que configuran la problemática pública colombiana.

Para desarrollar estos contenidos se han organizado cinco (5) asignaturas recopiladas en sus respectivos módulos. A continuación se presenta cada una de ellas.

L

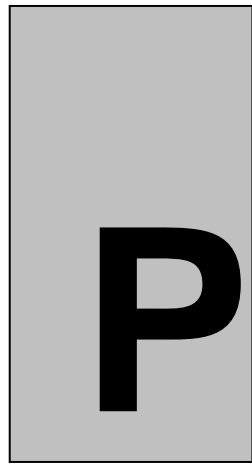
¹ Tomado del Documento de *Condiciones Iniciales, Factor No 4 Estructura Curricular*. Escuela Superior de Administración Pública. Programa a Distancia. 2004.

ASIGNATURAS DEL NÚCLEO PROBLEMÁTICA PÚBLICA	CRÉDITOS	SEMESTRE
1. Escuelas Filosóficas y Cambios Paradigmáticos I	2	1º
2. Escuelas Filosóficas y Cambios Paradigmáticos II	2	2º
3. Introducción a La Problemática Pública	2	3º
4. Pensamiento Administrativo Público	2	4º
5. Problemática Pública Colombiana	2	7º

EL TRABAJO DEL TUTOR

El tutor tendrá libertad de cátedra en cuanto a su posición teórica o ideológica frente a los contenidos del módulo, pero el desarrollo de los contenidos de los módulos son de obligatorio cumplimiento por parte de los tutores. Los Tutores podrán complementar los módulos con lecturas adicionales, pero lo obligatorio para el estudiante frente a la evaluación del aprendizaje son los contenidos de los módulos; es decir, la evaluación del aprendizaje deberá contemplar únicamente los contenidos de los módulos. Así mismo, la evaluación del Tutor deberá diseñarse para dar cuenta del cubrimiento de los contenidos del módulo.

El Tutor debe diseñar, planear y programar con suficiente anticipación las actividades de aprendizaje y los contenidos a desarrollar en cada sesión de tutoría (incluyendo la primera). También debe diseñar las estrategias de evaluación del trabajo del estudiante que le permita hacer seguimiento del proceso de autoaprendizaje del estudiante. Por cada crédito, 16 horas son de tutoría presencial o de encuentro presencial y 32 horas son de autoaprendizaje (y este tiempo de trabajo del estudiante debe ser objeto de seguimiento y evaluación por parte del tutor). Las asignaturas (módulos) de APT son de 2, 3 y 4 créditos.



ENSAMIENTO
ADMINISTRATIVO
PÚBLICO

UNIDAD I

PERSPECTIVAS DE ABORDAJE DEL FENÓMENO ADMINISTRATIVO PÚBLICO

PERSPECTIVAS DE ABORDAJE DEL FENÓMENO ADMINISTRATIVO PÚBLICO

Objetivo:

- Abordar tres perspectivas desde las cuales se puede caracterizar el fenómeno administrativo público en el marco de las sociedades occidentales, desde el siglo XVI hasta el siglo XXI.
- Identificar la existencia de formas administrativas públicas estatales, comunitarias, e internacionales – supranacionales.
- Identificar y caracterizar cuatro puntos de vista básicos para abordar la administración pública como: institución política, acción, aparato organizacional y fenómeno gestiológico.
- Identificar y caracterizar la administración pública como espacio de saber en términos de disciplina social, saber tecnológico y cuerpo de doctrinas

1. 1 Dimensión política y formas administrativas públicas

El surgimiento y consolidación de sistemas de administración pública solamente puede ser comprendido atendiendo a dinámicas sociales, políticas, económicas y culturales de diverso orden; la administración es en lo fundamental un espacio social diferenciado que logra, en el capitalismo, configurarse a la par con la emergencia de sistemas políticos. Por ejemplo, no es lo mismo las lógicas que asume la administración pública en el marco de los estados absolutos europeos del siglo XVI y XVIII, a aquellas que se presentan en los estados latinoamericanos de la primera mita del siglo XX.

Existen para el período señalado la constitución de formas administrativas públicas múltiples que se imbrican, superponen y complementan entre sí; algunas de ellas se tipifican de la siguiente manera:

De una parte se encuentran los sistemas de administración pública propios de los estados, en el sentido capitalista del término, cuyo surgimiento, consolidación y expansión se inicia en Europa a partir del siglo XV y XVI en adelante, diversificando sus formas en diferentes periodos y lugares, en el marco de sistemas políticos federales, presidencialistas, socialistas y parlamentarios, entre otros.

De otra parte están las dinámicas de sistemas administrativos públicos no estatales, muchas de ellas de naturaleza supraestatal, o por fuera de las lógicas estatales capitalistas, como aquellas que se dispusieron en múltiples ciudades renacentistas italianas, redes de ciudades como la liga Hanseática en Europa, y formas administrativas propias de la expansión colonial europea en África, América y Asia. Se destacan igualmente, formas administrativas internacionales como, por ejemplo, la Organización de los Estados Americanos y regionales internacionales como la Unión Europea.

Finalmente, están aquellas formas administrativas comunitarias de sociedades ancestrales o grupos sociales alternativos, que en el marco de singulares prácticas culturales han desarrollado sus propias dinámicas, en espacios territoriales estatales y/o supranacionales, muchas de ellas relacionadas con burocracias de estado y/o internacionales: en el caso colombiano, se encuentran experiencias circunscritas a comunidades indígenas y raizales, entre otras.

Dado lo anterior, nos encontramos con una diversidad de formas administrativas públicas que se relacionan y superponen entre sí de variadas maneras, en diversos períodos y lugares, sin reducirse exclusivamente a las administraciones estatales.

1. 2 Institución, acción, organización, tecnología y gestión

Ha prevalecido en la divulgación de los estudios en administración pública interpretaciones gestiológicas y organizacionales del fenómeno, sin embargo, es necesario considerar otras perspectivas que posibiliten dimensionar de una manera más integral y amplia el campo de estudio, y con ello la comprensión de las estructuras, orden funcional y dinámicas del fenómeno en cuestión:

Primero, la administración pública es ante todo una institución de naturaleza política que hace parte de aparatos institucionales de estado o de naturaleza interestatal y/o supraestatal; en consecuencia, la ubicación y función de la administración pública es comprensible, como se ha señalado, en el marco de sistemas políticos nacionales y aparatos organizacionales supranacionales que determinan su lugar, relación y jerarquía con otras instituciones, tipos de comunidad, relaciones de poder, regímenes políticos , cultura y sujetos políticos.

Segundo, la administración pública puede ser definida y abordada como acción y/o sistemas de acción articulados a la estructuración y resolución de las necesidades sociales, y a la generación de decisiones vinculantes; en marco de ciertos tipos de diseños institucionales y aparatos organizacionales, se la hace coincidir con acciones estatales, aunque no se la pueda caracterizar exclusivamente desde este único punto de vista.

De otra parte se caracteriza la acción administrativa pública desde ámbitos propios del hacer u omitir jurídico, gestiológico y tecnológico de organizaciones e individuos vinculados a la intervención de entes internacionales, supranacionales y estatales. La acción administrativa es igualmente interpretada como comportamiento burocrático y se la involucra con racionalidades instrumentales, estratégicas y práctico morales, en el marco de formas de dominación legal racional, patrimonial y/o carismática.

Tercero, la administración pública es también aparato de organizaciones formalmente constituido, dispuesto territorialmente y diferenciado funcionalmente a partir de dinámicas relacionadas con la división del trabajo, entornos institucionales y maneras de intervenir en diferentes ámbitos de la vida social, política, cultural, económica e identitaria.

En el marco estatal los aparatos organizacionales se diferencian atendiendo al régimen político dominante, la división de los poderes de estado; dinámicas de centralización y descentralización; la producción de bienes; la prestación de servicios; la adquisición y movilización de recursos; la defensa territorial; la definición, garantía y provisión de derechos, entre otros.

Las formas organizacionales de las actuales administraciones públicas tanto estatales, internacionales como supranacionales, configuran complejas redes en las que confluyen entidades de estado, organizaciones no gubernamentales, entidades de naturaleza privada con ánimo de lucro, así como organizaciones de naturaleza comunitaria diversa.

Cuarto, las administraciones se corresponden con fenómenos de naturaleza gestiológica, los cuales pueden ser abordados desde diferentes puntos de vista: Según sea tipos de acciones, procesos, procedimientos y sistemas que caracterizan fenómenos como la planeación, el control, la evaluación, la dirección, la coordinación y la ejecución. Según se trate de principios, doctrinas, estrategias, tácticas y acciones de naturaleza gerencial. Según se estructuren, adquieran, movilicen y utilicen recursos organizacionales de naturaleza económica; informacional; infraestructural; técnica; de suministros y saber; así como de formación, capacitación, movilización y asignación de personal.

1.3 La administración pública como saber

Las reflexiones relacionadas con el estatuto epistemológico y el desarrollo del saber administrativo público han sido emprendidas con ocasión de diversos criterios y formas de interpretación, entre los cuales se encuentran los siguientes:

Partiremos de un problema planteado por Jean François Lyotard en su texto sobre la condición postmoderna (un informe sobre el saber), este problema resulta relevante cuando se trata de comprender la naturaleza del campo de estudio del fenómeno administrativo público porque, en primer lugar, para Lyotard el saber no es la ciencia y, en segundo lugar, el saber tampoco se reduce al conocimiento².

Lyotard concibe el conocimiento como un conjunto de enunciados que denotan o describen objetos, estos enunciados son susceptibles de ser declarados verdaderos o falsos; sin embargo, lo que le interesa a este autor es señalar como todo discurso significa algo (semantikos), pero no todo discurso es denotativo (apophantikos); vale decir, no a todo discurso le corresponde decir lo verdadero o falso. Por ejemplo, en el caso de la plegaria nos encontramos con un tipo de discurso en donde no se trata de establecer lo verdadero o lo falso.

Para Lyotard la ciencia esta hecha de enunciados denotativos e impone además de lo anterior dos condiciones para su aceptabilidad: en un caso accesibilidad a los objetos de modo recurrente, y con ello condiciones de observación explícita; en el otro caso, la posibilidad de discernir si sus enunciados pertenecen a un lenguaje considerado por los expertos en el campo como pertinente

La importancia de considerar estos argumentos radica en que para tradiciones de pensamiento la administración pública es un campo que se configura como una disciplina de carácter científico-social, y con ello responde a los criterios ya

L

² Lyotard, Jean-François. "La condición postmoderna: informe sobre el saber". Cátedra. México.1993

expresados: enunciabilidad denotativa, accesibilidad a objetos y producción de un lenguaje especializado por un cuerpo de expertos.

En esta perspectiva, el conocimiento de un ámbito disciplinar cualquiera requiere contar con un conjunto de teorías y/o interpretaciones más o menos sistemáticas con las cuales se busca demarcar la naturaleza y límites su objeto de estudio; sin embargo, para algunos autores la administración pública es un fenómeno que puede ser objeto de conocimiento, pero en donde se encuentran dificultades para identificar una disciplina totalmente consolidada.

Es innegable la existencia de esfuerzos por teorizar, la presencia de comunidades de estudiosos del campo, la aparición desde la formación de los estados europeos capitalistas de escuelas de formación orientadas a profesionalizar e investigar sobre el fenómeno en cuestión, y finalmente es claro el surgimiento y consolidación de revistas especializadas tanto nacionales como regionales internacionales; pero, como se ha señalado, para buen número de estudiosos la administración pública es hasta el momento una "disciplina en formación".

Atendiendo a esta experiencia, es igualmente importante señalar que el fenómeno administrativo público se estudia de manera multidisciplinaria; este imperativo requiere del concurso de la historia, la filosofía, la epistemología, la economía, la teoría del discurso, la ciencia política, la sociología y antropología de la ciencia y de la técnica, entre otras; es igualmente destacable en este contexto la existencia de exploraciones que buscan establecer el estatuto epistemológico de la "disciplina; sin embargo el asumir de manera exclusiva este tipo de lectura e interpretación plantea una suerte de dificultades para otras tradiciones que caracterizan los discursos de la administración pública desde órdenes de saber que no son las disciplina.

En el marco de otras tradiciones expertos identifican un saber-hacer propio de la administración que no requiere de enunciados denotativos y se orienta en lo

fundamental, en términos de Lyotard, por prácticas argumentales centradas en criterios de eficiencia (cualificación técnica).

Por lo tanto para estas corrientes de pensamiento la administración pública es un saber de naturaleza tecnológica caracterizable en términos de factores como los siguientes: Susceptibilidad de manipulación, experiencia empírica, y aprendizaje en términos de desarrollo de habilidades; realización de procedimientos y/o productos, ejecución de algo útil, y dominio del hacer eficaz (Agazzi)³; conocimiento operativo articulado a imperativos hipotéticos, cuya validez se establece en términos de eficiencia⁴; e identificación de núcleo de problemas prácticos⁵.

Desde otra perspectiva autores como Andrew Dunseri⁶ encuentran que el saber administrativo público alude a cuerpos doctrinarios constituidos por conjuntos de ideas que se encuentran en puntos intermedios entre la teoría y las acciones propias de las acciones de política, las cuales implican declaraciones de intencionalidad orientadas hacia contextos intervenidos y guiadas por acciones para promover o impedir cambios.

En el caso de las doctrinas, la prueba no se da con ocasión del poder explicativo de los argumentos, ni tampoco con la efectividad en la intervención conseguida con el modelo tecnológico; se trata ante todo de orientar conductas mediante prescripciones y prácticas de persuasión que concitan argumentos que no requieren ser demostrados sino alcanzados.

L

³ Agazzi, Evando. "El bien, el mal y la ciencia. Las dimensiones éticas de la empresa científico-tecnológica". Tecnos. Madrid. España. 1996

⁴ Toribio, Josefa. "Semántica de las reglas tecnológicas: eficiencia y control en la organización y planificación de los sistemas tecnológicos". Contenido en "Nuevas meditaciones sobre la técnica". Trota. Madrid. España. 1995

⁵ Liz, Manuel. "Conocer y actuar a través de la tecnología". Contenido en "Nuevas meditaciones sobre la técnica". Trota. Madrid. España. 1995

⁶ Hood, Christopher; Jackson, Michael. "La argumentación administrativa". Fondo de Cultura Económica. México D.F. México. 1997.

Finalmente, en otros casos se ha caracterizado la administración como arte, sin embargo, en este caso no se hace referencia a problemas de naturaleza estética; el concepto se relaciona más con las artes latinas, vale decir con los oficios, los cuales están asociados con experiencias empíricas y destrezas inherentes al manejo técnico y/o tecnológico.

En conclusión, si se retoman las consideraciones de Lyotard, es posible identificar en el campo de la administración pública tanto pretensiones disciplinares, prácticas tecnológicas y cuerpos de doctrina que han operado obedeciendo en cada caso a sus propios criterios de validez; dado lo anterior, es mucho más preciso y comprensivo insistir en la existencia de un saber administrativo público no reductible exclusivamente a una de las formas ya expuestas, sino configurado por el conjunto de ellas.

Bibliografía complementaria

Anderson, Perry. "El estado absolutista". Siglo XXI. México D.F. 1980

Antal, Fredric. "El mundo florentino y su ambiente social: La república burguesa anterior a Cosme de Médicis, Siglo XIV y XV". Guadarrama. Madrid. 1963

Barudio, Günter. "La época del absolutismo y la ilustración. 1648-1779". Siglo XXI. Argentina. 1983

Bendix, Reinhard. "La autoridad administrativa en el estado nacional". Contenido en "Estado nacional y ciudadanía". Amorrortu. Buenos Aires. Argentina. 1964.

Bendix, Reinhard. "Transformaciones experimentadas por las sociedades de Europa occidental a partir del siglo XVIII". Contenido en "Estado nacional y ciudadanía". Amorrortu. Buenos Aires. Argentina. 1964.

Eisenstadt, S. N. "Los sistemas políticos de los imperios: La ascensión y la caída de las sociedades burocráticas históricas". Revista de Occidente. Madrid. España. 1966.

Elias, Norbert. "Génesis social del estado". Contenido en "El proceso de la civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas". Fondo de Cultura Económica. México D.F. México. 1989.

Heady, Ferrel. "Antecedentes históricos de los sistemas administrativos nacionales", "La administración en los países más desarrollados", "La administración en las naciones menos desarrolladas", "Regímenes políticos burocrático-dominantes". Contenido en "Administración pública: Una perspectiva comparada". Fondo de Cultura Económica. México D.F. México 2000

Mann, Michael. "Surgimiento del estado moderno: I. Datos cuantitativos", "Surgimiento del estado moderno: II. La autonomía del poder militar", "Surgimiento del estado moderno: III. Burocratización", "Surgimiento del estado moderno: IV: Expansión de la esfera civil". Contenido en "Las fuentes del poder social, II: El desarrollo de las clases y estado nacionales 1760-1914". Alianza. Madrid. España. 1997.

Mattingly, Garrett. "La diplomacia del renacimiento". Instituto de Estudios Políticos. Madrid. 1970

Mommsen, Wolfgang. "La época del imperialismo". Siglo XXI. Argentina. 1980

Pérez, Juan Beneyto. "Historia de la administración Española e Hispanoamericana". Aguilar. Madrid. España. 1958.

Plischke, Hans. "El movimiento de expansión inglesa y francesa". Contenido en "Historia universal: la época del absolutismo (1660-1789)". Volumen VI, Espasa-Calpe. Madrid. España. 1959.

Salomon, Félix. "El mundo de los estados anglosajones hasta fines del siglo XVII". Contenido en "Historia universal: la época del absolutismo (1660-1789)". Volumen VI, Espasa-Calpe. Madrid. España. 1959.

Salomon, Félix. "Historia de los estados anglosajones en el siglo XIX". Contenido en "Historia universal: estados en el siglo XIX". Volumen IX, Espasa-Calpe. Madrid. España. 1959.

Schanabel, Franz. "El siglo XVIII en Europa". Contenido en "Historia universal: la época del absolutismo (1660-1789)". Volumen VI, Espasa-Calpe. Madrid. España. 1959.

Skocpol, Theda. "Los estados y las revoluciones sociales: un estudio comparativo de Francia, Rusia y China". Fondo de Cultura Económica. México 1984

Tilly, Charles. "Coerción, capital y los estados europeos, 990 – 1990". Alianza. España. 1992

Tilly, Charles. "Las revoluciones europeas 1492 - 1992". Critica. Grijalbo. Barcelona. 1993

Tilly, Charles. "El siglo rebelde, 1830 – 1930". Presas Universitarias de Zaragoza España. 1997

Tocqueville, Alexis De. "La democracia en América". Alianza. Volumen I, Madrid. España. 1980.

Waldt, Friedrich Luck. "El sistema de los estados europeos de 1850 a 1890". Contenido en "Historia universal: liberalismo y nacionalismo". Volumen VII, Espasa-Calpe. Madrid. España. 1959.

Waljen, Hernán De. "El movimiento de expansión holandés, español y portugués del siglo XVI". Contenido en "Historia universal: la época del absolutismo (1660-1789)". Volumen VI, Espasa-Calpe. Madrid. España. 1959.

Weckmann, Luís. "El pensamiento político medieval y los orígenes del derecho internacional". Fondo de Cultura Económica. México. 1993

Weill, Georges. "La Europa del siglo XIX y la idea de la nacionalidad". Editorial Hispanoamericana. México. 1961

UNIDAD II

Configuración Del Saber Administrativo Público Siglo XVII y XVIII

Configuración Del Saber Administrativo Público Siglo XVII y XVIII

Objetivo:

- Abordar aspectos centrales que configuraron el saber administrativo público en las experiencias europeas del siglo XVI al XVIII, y determinaron su trayectoria en el siglo XIX y XX.
- Identificar principios, lógicas y problemas sobre el arte de gobernar planteados por la literatura de consejos al príncipe y el saber pastoral cristiano.
- Introducirse en aspectos y problemas planteados por las ciencias camerales y ciencias de la policía, como formas que adquiere el saber administrativo público entre los siglos XVI al XVIII en Europa

Es en el marco de las sociedades europeas entre mediados del siglo XVI y finales del siglo XVII, en donde se inicia un proceso de estabilización y consolidación de formas administrativas públicas que aún dominan en el panorama de las sociedades contemporáneas del siglo XXI y trascendieron el espacio estrictamente europeo para tener una ingerencia en todos los continentes.

Dos momentos de transición son los que corresponden a este período histórico: una etapa inicial en la cual se presenta una ruptura entre las formas feudales europeas y el aparecimiento de los estados absolutistas, y de otra parte, la crisis de estos estados, la progresiva consolidación del proyecto burgués y con ello la emergencia de formas administrativas estado nacionales, propiamente capitalistas.

La consolidación de un saber administrativo público estatal se encuentra, por lo tanto, relacionado con estas transiciones y su configuración; sus dinámicas

permiten identificar la confrontación de maneras de pensar y la disputa entre grupos sociales y proyectos políticos, económicos y culturales diversos.

2.1 De los saberes del príncipe a los saberes de estado

La emergencia de un saber administrativo estatal en el marco de las sociedades europeas del siglo XVI y XVII estuvo relacionado con las dos siguientes concepciones que la antecedieron e influyeron en él: Un saber pastoral cristiano orientado al gobierno de los hombres y, de otra parte, una literatura de consejos al príncipe sobre el arte de gobernar.

Este saber administrativo corresponde a las ciencias camerales (Polizeiwissenschaft) y las ciencias de la policía, las cuales gravitaron en torno a las doctrinas de la razón de estado; se trata, tanto en un caso como en el otro, de campos y experiencias de saber que pueden ser abordadas de la siguiente manera:

Primero, como cuerpos de saber doctrinarios sistematizados y aplicados en los asuntos de estado y gobierno. En segundo lugar, como movimiento intelectual en el que se organizaron comunidades de expertos que reflexionaron sobre problemas de gobierno, estado, poder y dominio, generando con ello espacios de controversia y producción de una extensa y variada literatura en lo que actualmente corresponde a Francia, Alemania, España, Italia y los países bajos. De otra parte, se trataba de un movimiento orientado a formalizar estudios en estas materias, dentro del estado y en instituciones educativas de formación técnica y universitaria. En tercer lugar, como un campo de experiencias prácticas en el que funcionarios –camerales- ejercen cargos estatales en el seno de monarquías absolutistas.

Dado lo anterior, para dar cuenta y tener una apropiada representación sobre el significado de estas ciencias como formas del saber administrativo público,

caracterizaremos primero temas relevantes que discutieron y replantearon frente a la literatura de consejos al príncipe y el saber pastoral cristiano de la época, para en un segundo momento ocuparnos de identificar los principales problemas que ellas abordan.

2.1.1 Literatura del arte de gobernar

Las formas feudales europeas, las ciudades independientes (por ejemplo, las ciudades mediterráneas italianas) y las ligas de ciudades configuraron progresivamente postulados, técnicas, lógicas, destrezas y prácticas administrativas centradas en el problema del gobierno y el ejercicio del dominio del señor (Monarca feudal y gobernante de la ciudad medieval).

Es en el marco de estas dinámicas que la literatura del arte de gobernar orientada al príncipe, permite plantear aspectos básicos sobre los que se centra este saber con el cual entra en conflicto las ciencias camerales y de policía

El núcleo de esta literatura es la actividad del príncipe; se trata de dar cuenta de sus habilidades para mantener el principado, de identificar y enfrentar las situaciones que pueden comprometer esta permanencia y la relación de vasallaje con sus súbditos; se trata, de otra parte, de una literatura que busca potenciar las fuerzas del príncipe, su lugar y su dominio.

Dado de lo anterior, abordaremos este fenómeno a partir de los planteamientos propuestos por Michel Foucault en un conjunto de lecciones ordenadas en diferentes obras y complementadas con las perspectivas de otros autores, explorando parcialmente supuestos y aspectos generales de este arte de gobernar, en términos de: las relaciones de singularidad, trascendencia y

exterioridad del príncipe; la precariedad y segmentación del dominio; y las relaciones entre el poder soberano y el poder pastoral⁷.

2.1.1.1 Singularidad, trascendencia y exterioridad

El príncipe representa una singularidad que es trascendente. El príncipe recibe el principado en actos de conquista, herencia, adquisición, anexión y/o alianza; desde la perspectiva de Foucault, se trata de un lazo que lo coloca en una situación de exterioridad con relación al territorio del dominio que busca conquistar y mantener.

El príncipe en su condición de exterioridad, singularidad y dominio define el lugar de una publicidad representativa (representative publicness); vale decir, de una posición desde la cual se constituye en símbolo y con ello representación de los ordenes dominantes de lo visible, enunciable y admisible, articulados a un poder señorial y su escenificación; todo ello manifiesto en la pérdida del nombre propio, la dignidad de la representación referida a un orden divino, la disposición de su retórica gestual y voluntad configuradora del dominio, y la estructuración de una escena que lo ubica como centro (cortejo, asamblea y ceremonial, entre otros)

De otra parte, y en el marco de esta misma lógica, la exterioridad y singularidad del señor se relaciona con la práctica del secreto en el ejercicio del dominium absoluto de su potestad; en este sentido, es de su resorte los arcania imperii, como catálogo de prácticas secretas para garantizar el mantenimiento de una dominación basada en la *voluntas*

Finalmente, la singularidad del príncipe esta igualmente dada porque posee el principado; esa espacialidad geográfica en la que se adscribe el vasallo a la tierra y se dan relaciones de soberanza.

L

⁷ Foucault, Michel. "Seguridad, territorio, población". Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires. Argentina. 2006. Foucault, Michel. "Defender la sociedad". Fondo de Cultura Económica. Mexico D.F. 2001

2.1.1.2 Precariedad y segmentación del dominio

La relación del príncipe con el principado es precaria dado que no hay un vínculo esencial o natural entre éste y el principado que garantice su dominio: la correlación de fuerzas entre señores está en función de alianzas de servidumbre que no aseguran una superioridad total y permanente de unos sobre otros; la situación es siempre de amenaza y desequilibrio.

2.1.1.3 Poder soberano y planteamientos del poder pastoral

Michel Foucault encuentra que los principios jurídicos desde los cuales se define la soberanía, en la edad media hasta el siglo XVI, formulan como ésta no se ejerce sobre las cosas sino sobre los territorios y aquellos que habitan en él; dado lo anterior, se presenta una dinámica de doble vía entre el príncipe y sus vasallos la cual opera, en términos generales, de la siguiente manera:

Desde la perspectiva de teólogos y juristas a los soberanos no se les confiere la autoridad sino para mantener y procurar un bien común; este bien está directamente asociado con la obediencia de un orden relacionado con la ley del soberano en esta tierra, pero de otra parte, con la ley del soberano absoluto que es Dios. En consecuencia, el bien común se entiende fundamentalmente como obediencia absoluta.

Pero de otra parte, el objetivo principal del príncipe es mantener, fortalecer, proteger y en casos ampliar el principado; es por esta razón que se presenta una dinámica circular de la soberanía (obediencia y fortalecimiento del príncipe), desde la cual el fin de ésta se encuentra en sí misma y extrae sus instrumentos de sí misma bajo la forma de la ley.

Finalmente, para Foucault, al margen de este conjunto de doctrinas teológicas y jurídicas, el poder pastoral se mantuvo autónomo del poder político; independientemente de que determinados individuos se relacionaran al mismo tiempo con estas dos formas de poder.

2.1.2 Pastorado cristiano

Entre el siglo III y XVIII el pastorado cristiano generará procesos en donde una comunidad religiosa se constituye en iglesia y configurará dinámicas de institucionalización con las cuales se tuvo como propósito el gobierno de los hombres en sus vidas cotidianas, con el pretexto de conducirlos a la vida eterna.

Este fenómeno occidental se manifestará y soportará sobre una materialidad que fue consolidando lógicas de gobierno de los hombres y las almas, sobre las que se apoya o entra en contradicción la formación de los saberes administrativos estatales absolutistas, y aún los procesos que generaron y apuntalaron la gubernamentalidad de finales del siglo XVIII y XIX.

¿Cuál es, entonces, esta materialidad?

De una parte, la producción de un saber múltiple y diferenciado desde disímiles experiencias las cuales dieron lugar a varios tipos de literatura (teología, derecho canónico, doctrinas de vulgarización, literatura de civilidad, entre otras), legitimadas desde voces oficiales institucionales y publicitadas por diferentes medios.

De otra parte, la existencia de formas organizativas altamente jerarquizadas y con dinámicas de centralización dominantes que se dispusieron territorialmente mediante actos de conquista, alianzas y expansión por la geografía europea, y en territorios copados mediante procesos de colonización agenciados

progresivamente por estados en formación e imperios que se disolvieron a lo largo de los siglos XIX y XX.

En el caso de la iglesia estas formas organizativas administraron recursos económicos; impartieron justicia; ejercieron diversos tipos de control sobre territorios, comunidades, individuos, credos y costumbres; y establecieron organizaciones con dominios territoriales, ámbitos de competencias y autoridades eclesiásticas formadas para estos tipos de oficios.

Finalmente, se encuentra la construcción y difusión de unos referentes imaginarios sobre la existencia de una comunidad cristiana con unos relatos de origen, destino y un lugar de llegada (juicio final), que en términos políticos formularon la necesidad de apuntalar la existencia de un sacro imperio constantemente amenazado por las fuerzas del mal, impíos y paganos.

Es en el marco de estas condiciones que las lógicas de la acción pastoral se soportaron sobre tres aspectos estructurantes encauzados a afectar los comportamientos:

El primero corresponde a la salvación como objetivo esencial que encamina a la comunidad y los individuos con el propósito de protegerlos. El segundo hace referencia a la ley como expresión de un orden al que es necesario someterse y debe ser mantenido por voluntad de dios para lograr la salvación. El tercero corresponde a la verdad, en tanto que al ser profesada y creerse en ella garantiza el sometimiento a la ley y posibilita el logro de la salvación. En consecuencia, el pastor guía hacia la salvación, prescribe la ley y enseña la verdad.

¿Cuáles son, entonces, los supuestos que subyacen a la concepción de este gobierno pastoral de los hombres?

La existencia de un orden de causas finales que culmina con la salvación del hombre y con ello la realización de una voluntad divina; la presencia de una temporalidad unificada, indefinida y eterna, centrada en los asuntos del origen, del momento fundante, pero igualmente apuntando a una dimensión teleológica religiosa; la existencia de un mundo de representaciones centrado en el hombre, en las analogías, en la revelación y en un mundo de prodigios; la concurrencia de una economía de obediencia articulada a la ley propia de un orden divino; y la disposición de una economía de la verdad que puede ser enseñada, revelada, oculta y a su vez develada por otras verdades.

En consecuencia, tanto la literatura de consejos al príncipe como los principios y prácticas relacionados con el poder pastoral dieron lugar a unas formas de saber sobre el gobierno de las almas y los territorios, centradas en supuestos y prácticas, que en algunos casos entraron en tensión con los principios y técnicas de gobierno propuestas por las ciencias camerales y de la policía; aspectos fundamentales como el orden de causalidad de los hechos del gobierno, la naturaleza de las relaciones de dominio entre gobernantes y gobernados, las concepciones sobre el tiempo y los supuestos de orden teleológico que orientan y encaminan la práctica de un tipo de gobierno frente a otro, resultaban diferentes y en ocasiones opuestos.

2.1.3 Ciencias camerales y ciencias de la policía

La razón de estado es el cuerpo de doctrinas sobre el cual se sostienen las ciencias camerales y de la policía como forma de saber administrativo público. La razón de estado es la esencia misma del estado; se trata de un arte de gobernar que tiene una práctica orientada a potenciar el estado desde si mismo, partiendo del conocimiento de sus fuerzas y de los medios que las aumentan, así como de las fuerzas y capacidades de los otros estados, en un espacio competitivo y extensivo

Es un tipo de saber cuyos referentes no son un orden natural y/o divino, ni tampoco leyes universales y fundamentales de la naturaleza. No hay finalidades anteriores o externas al estado mismo, no existe un punto de origen ni un punto de llegada; el supuesto de ese saber es la existencia de un tiempo histórico indefinido.

Es en el marco de estos referentes básicos sobre los cuales las doctrinas camerales y de policía se entienden como técnicas de gobierno de los propios estados, articuladas a objetivos y dominios que requieren su intervención, sobre la base de una estructura de problemas en los cuales se centran sus doctrinas

Dado lo anterior, nos ocuparemos de caracterizar algunos de estos campos problemáticos sobre los cuales operan estas técnicas de gobierno en los siguientes términos:

2.1.3.1 Los hombres y las cosas: las formas de vida

El objeto del cual se ocupa la policía son las cosas y la vida de los hombres en sus relaciones; su propósito es lograr, mantener y conducir a los hombres hacia la felicidad.

La policía se ocupa de la naturaleza y control de las cosas en materias como: religión y moralidad; carreteras, canales, puertos y edificaciones; abastecimiento, comercio, fábricas, agricultura y vivienda; pobreza, ornato, diversión y salud; ríos, bosques, minas, entre otros. La policía se ocupa de la vida de los hombres en religión; en sus profesiones; en el orden público; en la producción, comercio; y en la ciudad.

2.1.3.2 Las poblaciones

Desde las formas de representación propias de las monarquías absolutistas la población es incorporada como parte del blasón del poder soberano: habitantes, ciudades, mercados, artesanos y campesinos, están estrechamente relacionados con la extensión del territorio como espacio de dominio del señor.

Desde una segunda perspectiva la población se caracteriza a partir de una relación del soberano con sus súbditos que se juega en los siguientes términos; una voluntad sojuzgada de éstos y una voluntad impuesta por el soberano desde la cual se da lugar a la siguiente dinámica: La población es aquella que se somete a la ley del monarca y sus encuadramientos reglamentarios y jurídicos. La población es aquella sobre la cual descansa el aumento de la riqueza del reino; vale decir, es ella quien asegura la disponibilidad de la riqueza para la existencia misma del estado y su poder.

Desde el mercantilismo y el cameralismo la población esta concebida como fuerza productiva, pero de otra parte como fuerza adiestrada, distribuida y sujeta a mecanismos de disciplinamiento y control desde la regimentación misma del poder del soberano. Sin embargo, en el siglo XVII aparece una dinámica en la que el poder de estado y el poder soberano son uno y el mismo, pero de otro parte, una dinámica en donde estas formas de poder se fisuran y oponen.

Es en este proceso que en el marco de los siglos XVII y XVIII se constata en Europa la aparición de técnicas de poder centradas esencialmente en el cuerpo; se trata de su individualización y la identificación y acotamiento de los lugares desde los cuales se lo somete con técnicas de disciplinamiento (Cuerpos dóciles).

De otra parte, concurren procedimientos que aseguran la distribución espacial de los cuerpos individuales y la organización a su alrededor de todo un campo de

visibilidad (Panóptico); técnicas bajo las cuales los cuerpos se supervisan para incrementar su fuerza útil mediante el ejercicio y el adiestramiento.

Técnicas de racionalización y de economía estricta de un poder que debía ejercerse, de la manera menos costosa posible a través de un sistema de vigilancia, jerarquía, inspecciones, escrituras e informes. Se trata de una tecnología disciplinaria del trabajo; es en el este contexto que la disciplina trata de regir la multiplicidad de los hombres en la medida en que esa multiplicidad puede y debe resolverse en cuerpos individuales que hay que vigilar, adiestrar, utilizar y eventualmente castigar; en conclusión se trata de una anatomopolítica del cuerpo humano

2.1.3.3 La aritmética política

Las doctrinas de razón de estado, las técnicas de conocimiento y potenciación de las fuerzas del estado, así como los medios para lograr la felicidad de los hombres, se encuentran ligados al desarrollo de la estadística, de la aritmética política o social como saber, como práctica y como instrumento en manos de funcionarios y expertos: se trata de un saber que introduce la mensurabilidad y el calculo, las lógicas de la comparación y la inferencia, la predecibilidad y el control

2.1.3.4 Poder soberano y ley

En las lógicas camerales la relación jurídica de poder entre el monarca y el súbdito esta en función de dos regimenes: en el primer caso se trata de lo establecido en el régimen de derechos de supremacía del príncipe (landesherrliche Hoheitsrechte), cuyo conjunto constituye la supremacía territorial del príncipe (landeshoheit); en el segundo caso se trata del régimen consecutivo caracterizado por la preponderancia de la policía (Polizeistaat)

Es en el marco de estas dos dinámicas en donde Foucault encuentra que el derecho de vida y de muerte es un atributo fundamental de la teoría clásica de la soberanía asociada a los monarcas absolutistas.

El soberano tiene derecho de vida y de muerte, en los siguientes términos: éste puede hacer morir dejar vivir; frente al orden soberano el súbdito no está por pleno derecho ni vivo ni muerto, sino que en estas circunstancias es la decisión soberana la que pone de presente con los actos del monarca el hecho de la vida o muerte del súbdito, y es por efecto de esta voluntad en acto que se establece el derecho.

Sin embargo, subyace a esta situación un desequilibrio que igualmente es de naturaleza práctica; el soberano no puede hacer vivir como hacer morir; el derecho deja vivir y hace morir y con ello el soberano ejerce el derecho sobre la vida haciendo morir.

En un segundo orden de ideas el problema del poder soberano está relacionado con la suspensión del derecho articulado al tema del golpe de estado, el cual es un aspecto constitutivo de la doctrina de razón de estado. Uno de los asuntos centrales del golpe de estado es responder al problema de cómo garantizar la seguridad y salvación misma del estado; se trata de una acción extraordinaria frente al derecho común que no se orienta a impartir principios de justicia universal, y que lo excede vulnerándolo mediante su incumplimiento

El golpe de estado, con relación a la ley, y aún frente a la propia lógica de la vida y la muerte inherente al poder soberano, es una autoafirmación del estado mismo; su unidad nuclear de actuación es la necesidad de salvaguardar el estado mismo, lo cual implica, en momentos, el acto violento que obliga a sacrificar, amputar o engañar a algunos por el todo; sin embargo, no se trata de una antinomia entre violencia y razón, es ante todo una manifestación de la razón misma.

2.1.3.5 Fuerzas del estado y equilibrio entre estados

El problema de potenciar las fuerzas del estado no solamente se corresponde con una dinámica de naturaleza endógena, sino que la lógica del nuevo saber es la de establecer, conservar y expandir esas fuerzas, articulado al hecho fundamental según el cual el estado está en un espacio de competencia con otros estados: se trata de un mundo en donde domina un pluriverso de estados que no se orientan a constituir una unidad última; no se trata de llegar a un único imperio de salvación.

Dado lo anterior, el estado reafirma sus fuerzas en competencia política y económica con otros estados; no se trata, por lo tanto, de una doctrina de la rivalidad de los estados sino de un principio de razón de estado apoyado sobre la competencia entre éstos, mediante la armonización, identificación, utilización y cálculo de las fuerzas.

De acuerdo con Foucault, el surgimiento de esta interpretación sobre la balanza europea plantea el problema de una escatología básica y frágil, precaria y relativa a la paz universal; a una paz que nace de la pluralidad y no de la unidad, constituyéndose en garantía de seguridad. Pero de otra parte, se trata de una balanza y equilibrio que supone la organización de una policía que potencie sus propias fuerzas al interior; en consecuencia, sin una dinámica no se presenta la otra.

Sobre este conjunto de problemas se establece una experiencia de gobierno de los hombres y las cosas que asume dos formas de racionalización: una racionalidad centralizadora y una racionalidad individualizante, articuladoras de un nuevo saber administrativo que entrará en crisis a finales del siglo XVIII e inicios del siglo XIX con la consolidación del liberalismo, la economía política y la crisis de los estados absolutos.

Bibliografía complementaria

Arnold, Linda. "Burocracia y burócratas en México 1742-1837". Grijalbo. México. 1991

Bielfeld, Jacobo. "Instituciones políticas: obra, en que se trata de la sociedad civil, de las leyes, de la policía, de la real hacienda, del comercio y fuerzas de un estado". Madrid. España. Cuatro tomos. 1777

Castillo de Bovadilla. "Política para corregidores y señores de vasallos, en tiempo de paz y de guerra". Amberes. 1704

Fernández Albaladejo, Pablo. "Los Borbones: Dinastía y memoria de nación en la España del siglo XVIII". Marcial Pons. Madrid. España. 2002

Finestra, Joaquín. "El vasallo instruido: en el estado del Nuevo reino de Granada y en sus respectivas obligaciones". Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. Colombia. 2000.

Foucault, Michel. "Omnes et singulatim: hacia una crítica de la razón política". Contenido en "Tecnologías del yo y otros textos afines". Paidós. Barcelona. España. 1995

Foucault, Michel. "La guerra en la filigrana de la paz", "La parte de la sombra", "La guerra conjurada, la conquista, la sublevación", "El relato de los orígenes y el saber del príncipe", "La guerra infinita", "La batalla de las naciones", "Nobleza y barbarie de la revolución", "Totalidad nacional y universalidad del estado", "Del poder de soberanía al poder sobre la vida". Contenido en "Genealogía del racismo: de la guerra de las razas al racismo de estado". La piqueta. Madrid. España. 1992

Foucault, Michel. "La gubernamentalidad". Contenido en "Estética, ética y hermenéutica". Paidós. Volumen III. Barcelona. España. 1999

Foucault, Michel. "Nacimiento de la biopolítica". Contenido en "Estética, ética y hermenéutica". Paidós. Volumen III. Barcelona. España. 1999

Foucault, Michel. "Defender la sociedad". Fondo de Cultura Económica. Mexico. 2000

García de Enterría, Eduardo. "Revolución francesa y administración contemporánea y la formación del sistema municipal francés contemporáneo". Taurus. Madrid. España. 1981

Guerrero, Omar. "Las ciencias de la administración en el estado absolutista". Fontamara. México D.F, México. 1990

Hegel, Friedrich. "La familia", "La sociedad civil", "El estado". Contenido en "Principios de filosofía del derecho o derecho natural y ciencia política". Edhasa. Barcelona. España. 1988

Justi, Juan Enrique Von. "Ciencia del estado": Instituto de Administración Pública de Estado de México. D.F, México. 1996

Kantorowicz, Ernst. "Los dos cuerpos del rey: Un estudio de teología política medieval". Alianza. España. 1985

Mayer, Otto. "Derecho de supremacía de los príncipes", "El estado bajo el régimen de policía". Contenido en "Derecho administrativo alemán". Desalma. Volumen I. Buenos Aires. 1982

Mayer, Otto. "El poder de policía". Contenido en "Derecho administrativo alemán: Poder de policía y poder tributario". Desalma. Volumen II. Buenos Aires. 1982

Pérez, Juan Beneyto. "Historia de la administración Española e Hispanoamericana". Aguilar. Madrid. España. 1958.

Strayer, Joseph. "Sobre los orígenes medievales del estado moderno". Ariel. Barcelona. 1986

Wagenaar, Pieter. "Etude d'un système mort-né. L'absolutisme d'État et la pensée proto-burocratique dans la république des Pays-Bas du 17^e siècle. Contenido en: "Revue Internationale Des Sciences Administratives". Vol. 68. No. 1 Mars 2002

Weber, Max. "Los tipos de dominación". Contenido en "Economía y sociedad" Fondo de Cultura Económica. Volumen I, México D.F, México. 1977.

Weber, Max. "Sociología de la dominación". Contenido en "Economía y sociedad" Fondo de Cultura Económica. Volumen II, México D.F, México. 1977.

UNIDAD III

**Planteamientos
Administrativos Europeos Y
Norteamericanos
del Siglo XIX Inicios del Siglo
XX**

Planteamientos Administrativos Europeos Y Norteamericanos Del Siglo XIX Inicios Del Siglo XX

Objetivo:

- Introducirse en aspectos básicas de la caracterización de la administración pública desde la perspectiva de la configuración de la necesidad social y la ley en el siglo XIX
- Identificar las relaciones y diferencias entre administración pública, gobierno, justicia y orden legislativo en planteamientos del siglo XIX
- Abordar aspectos sobre la relevancia de los códigos administrativos
- Identificar argumentos que plantean la diferenciación entre política y administración pública en inicios del siglo XX
- Abordar el problema de la división de funciones de estado, y la administración pública como función ejecutiva en inicios del siglo XX

3.1 Acción, institución administrativa y código administrativo

3.1.1 Necesidad, interes público y ley natural

Para Bonnin la administración pública es una consecuencia natural del estado social, y procede de principios sobre los que se configura la comunidad misma; ella es órgano vital de la comunidad, medio de conservación del orden social y garante de las personas y las propiedades. Igualmente la administración pública resulta de la asociación política, cuyo fundamento se encuentra en la común necesidad⁸.

L

⁸ Bonnin, C. J. "Principios de administración pública". Fondo de Cultura económica. México. México D.F. 2004.

En el marco de los anteriores argumentos, Bonnin considera que las dependencias sociales son el elemento fundante de la sociedad y con ello de la administración; estas dependencias nacen de la sociabilidad natural del hombre, la cual se constituye a partir de la resolución de la necesidad cuyo motor es el interés público.

Dado lo anterior, se entiende por interés público la colección de todos los intereses particulares, en donde existe el elemento de la asociación y cuya expresión es la ley. El orden social no puede sostenerse sin reglas que mantengan en armonía estas relaciones, por esta razón a la ley le corresponde crear e impulsar la acción administrativa, según lo exija la común necesidad; sin embargo, es necesario precisar que la ley no viene de fuera para mantener la armonía, porque la base común de todas las leyes y aún la causa y objeto de toda legislación general son igualmente las dependencias sociales.

Si la legislación es la voluntad pública, la administración es la ejecución de esta voluntad. Es una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe y da una dirección más conveniente a los seres organizados y las cosas. La administración esta instituida para velar sobre las personas y bienes en sus relaciones públicas y hacerlas concurrir a la común utilidad, es el gobierno de la comunidad en su acción ejecutiva; la ejecución de las leyes de interés general es su verdadera atribución.

Esta caracterización del fenómeno administrativo público parte de una concepción sobre la realidad que la entiende determinada por la existencia de invariables, constantes y eternos principios naturales de creación y conservación, los cuales son para Bonnin la única cosa a la que los hombres deben adherirse, porque sin ellos no hay estabilidad y libertad.

El orden moral o físico es una continuidad de hechos encadenados entre sí, en una ininterrumpida relación de causas y efectos que obedecen a estos principios;

en consecuencia, la administración como la ley se asientan en ellos porque tanto una como la otra emanan de allí; y a su vez, se hacen extensivos a los intereses públicos que son igualmente invariables, constantes y universales.

3.1.2 Gobierno, administración pública, justicia y legislación

Dos perspectivas permiten caracterizar la administración pública en Bonnin, la primera la concibe como una forma de acción, la segunda la aborda como un fenómeno institucional, y desde estos dos puntos de vista se establece su singularidad y relaciones con el orden legislativo, el gobierno y la justicia.

El marco sobre el cual se han de entender estas relaciones es la asociación política, de cuyo seno se desprende la idea de pueblo, que para Bonnin es la multitud de hombres dividida en familias, reunidas por las relaciones y necesidades de todos y de las cuales se derivan las leyes. Finalmente, en lo que corresponde a esta dinámica hemos señalado que es el interés público expresión de la voluntad del pueblo y fundamento de toda organización pública.

Progresivamente en la historia de las sociedades se ha deslindado e instituido, para Bonnin, las diferencias entre el gobierno, la legislación, la administración y la justicia; y ha sido la confusión entre unos y otros lo que ha sembrado el desorden en la organización política, así como la existencia de falsos principios generadores de errores que perduran como verdaderos.

Para el pensador francés han sido propósitos del estado la necesaria conservación de los individuos y de su libertad natural; y es en la configuración de esta dinámica de generación de garantías en donde primero se instituye el gobierno y posteriormente la justicia, posibilitándose con ello la separación de éstas como instituciones públicas en el seno del estado. No obstante, en el caso de la administración, habiendo sido considerada como gobierno del estado, no se habían determinado los principios y leyes particulares que trazaran la línea

divisoria entre ella y el gobierno, determinando de esta manera sus propias funciones, atribuciones y competencias.

Lo anterior no significa, sin embargo, la inexistencia de la administración como convención, porque es precisamente esta condición la que ha permitido establecer la organización del orden interno de cada territorio. Para Bonnin es claro que sin agentes subordinados a jefes,

El gobierno por sí mismo es más dirigente y vigilante que activo, también se lo puede entender como administración suprema que comprende tanto a la administración en general como a la justicia; sin embargo, el gobierno no es juez, es voluntad pública activa cuya vigilancia recae sobre la ejecución de las leyes y la dirección de los asuntos; igualmente ejerce una tutela sobre la administración dado que ésta no actúa más que por su impulso y conforme a su voluntad.

El gobierno también coopera en la elaboración de la ley, tiene la iniciativa en la confección de las mismas porque es el encargado de su aplicación cotidiana y conoce mejor las necesidades del ciudadano al estar en relación directa con ellos.

Para Bonnin el gobierno es la autoridad creada para dar movimiento al cuerpo político y una dirección común a todos los individuos; desde su naturaleza institucional es alma del cuerpo político, y atendiendo a su objeto es administración general del estado. El gobierno es voluntad pública activa en tanto el cuerpo legislativo es voluntad pasiva, es pensamiento que dirige en tanto la administración es brazo que ejecuta.

Por su parte, el cuerpo legislativo es el encargado de dar las leyes del estado conforme a las maneras como lo establece la misma ley; su naturaleza y actividad esta relacionada con el sistema de representación el cual materializa la participación de los ciudadanos en la elaboración de las leyes. Es al legislativo a quien le compete hacer las leyes, dar a los actos públicos el carácter de ley, y

tener la iniciativa de su confección. De otra parte, no le corresponde a este cuerpo designar los empleados públicos, dado que estos nombramientos son consecuencia de la aplicación de las leyes.

En otra dinámica, para Bonnin la administración es consecuencia del gobierno, en tanto la justicia lo es de la administración, dado que ésta representa la comunidad al ocuparse de necesidades y deberes sociales, en tanto la justicia es puramente un medio coercitivo que remedia los males y enfermedades sociales.

La justicia entonces esta establecida para cuidar que el orden mandado por la administración no sea alterado por la pasión de los hombres y sus intereses particulares; es en este sentido que ella resuelve los debates privados y aplica a los delitos las penas que la ley establece, a través de medios civiles y penales. La justicia tiene por objeto castigar los delitos, corrige los vicios y reprime los abusos: su carácter propio es el juicio y juzgar es la regla particular al tener como objeto los intereses particulares.

Finalmente al abordar la administración y teniendo como perspectiva la acción, Bonnin concibe la administración pública como gobierno en acción, sin embargo matiza desde diversas lógicas y perspectivas la caracterización de este tipo de fenómeno:

En un primer orden de ideas se entiende la acción de gobierno como acción administrativa cuando se trata de asuntos parciales y pormenorizados; esta lógica da lugar a dos maneras de caracterizarla: según se aborde el fenómeno desde el territorio, o según sean los tipos de asuntos sobre los cuales ella recae.

Dado lo anterior, para Bonnin la administración es la división de la acción del gobierno en tantas partes este fraccionado el territorio; se entiende que esta dinámica es propia del gobierno parcial o local, en donde se consideran en detalle los asuntos públicos y se aplican directamente las leyes generales del estado. Lo

anterior produce un orden administrativo en el marco de lo singular asociado a las funciones de los agentes administrativos, sus grados de autoridad y su cercanía a los administrados.

De otra parte la acción administrativa es definida como administraciones especiales cuando se asocia a prácticas pormenorizadas que tienen una dirección propia, en asuntos en los cuales el estado actúa sobre el estado como cuerpo político, prescindiendo de los individuos y de los intereses privados en su relación con el orden público; se trata de asuntos como los impuestos, la moneda, los bosques, las aduanas, el timbre, el registro, entre otros. Para el caso se alude a atribuciones relacionadas con la ejecución de las leyes reguladoras de relaciones generales en el marco de ramas de la administración pública, instituidas para la seguridad y prontitud en la aplicación de la ley.

Cuando se trata del abordaje desde la perspectiva institucional tenemos que para Bonnin las tres instituciones políticas en la organización del estado son el gobierno, la administración pública y la justicia; dado lo anterior, la administración es la cadena que liga todas las partes del estado y las pone en relación con el gobierno; es el conjunto de la organización de las autoridades ejecutoras, destinada a dar a todos los ciudadanos una dirección común mediante la ejecución de las leyes; es igualmente parte ejecutiva y medio de conservación social cuya naturaleza es preservar todo cuanto interesa al orden social, la seguridad de las personas y las cosas, tendiente a proporcionando la felicidad de los hombres.

Paro para Bonnin la administración no es solamente acción sino igualmente consejo y juicio porque la dirección de los asuntos públicos exige también la voluntad de examinar, sopesar, juzgar y determinar que se dirige; es en este marco que surgen los consejos en administración, articulados al orden administrativo pero no sometidos a los funcionarios y el gobernante; por su naturaleza es dirigente y esta constituido por hombres cuya opinión debe ser

requerida y sin cuyo consejo no se puede actuar cuando se trata de acción en las que aplica al interés público o al interés privado en relación con el interés público.

La administración pública es potencia que ordena, corrige y mejora lo existente, da una dirección más conveniente a los seres y las cosas. Su vigilancia asegura los derechos comunes y personales. Solo siendo la administración lo que la naturaleza política quiere que sea, es como llena sus deberes, conoce sus obligaciones, calcula sus fuerzas y sus recursos, no ambiciona traspasar los límites de sus derechos

3.1.3 Código administrativo

La arbitrariedad absoluta y la rutina ciega son las únicas reglas que guían la administración cuando esta actúa al día, prima la voluntad y el impulso del momento, acompañados, sin embargo, de un ejercicio importante de poder mediante sus actos de autoridad; es en estas circunstancias que la administración tiene la necesidad de reglas fijas y positivas que la dirijan, porque de otro forma la arbitrariedad puede ocupar su lugar, acreditando, consagrando y dando paso a los abusos; rigen entonces las costumbres, las pasiones, las opiniones y los intereses particulares.

El código administrativo es el resultado de cotejar las leyes existentes con el propósito de constituir un sistema completo y concordante, en consecuencia su ordenación aplica los siguientes principios: excluir todas las leyes fuera del tiempo; elegir entre las leyes contradictorias el sentido más probable y descartar el opuesto; suprimir las leyes que se repiten unas a otras, conservando solamente la más perfecta; desechar las leyes que no determinan nada o proponen asuntos sin resolver; finalmente, dar una mayor presión al texto en aquellas en donde impera la verbosidad prolija.

El código administrativo tiene como objetivo la organización, competencia y atribuciones de la autoridad pública secundaria en cada parte del territorio, estatuyendo sobre las cosas de interés público y sobre las relaciones de cada uno con todos: sus leyes consideran a los individuos en sus relaciones civiles y públicas con la administración.

Se entiende que las relaciones públicas de los individuos con la administración son aquellas que los concibe en su persona o en sus bienes como miembros del estado; alude a interacciones en las cuales son cónyuges o célibes; reclutas, militares o marineros; propietarios o no propietarios; contribuyentes, agricultores o alumnos, entre otros. Se trata de los individuos que gozan de derechos políticos y civiles, al percibirlos colectivamente y como tales formando la sociedad.

En el caso de las relaciones civiles las personas son considerados bajo el dominio de leyes administrativas en lo que incumbe a cada uno de manera individual, haciendo caso omiso de sus relaciones sociales: en este caso la acción administrativa tiene como finalidad el mantenimiento del orden público; se trata de interacciones concernientes a sus bienes, atendiendo al orden y el uso que se les da, y a la conservación de la propiedad, entre otros.

3.1.4 Ciencia administrativa

La ciencia administrativa se deduce de elementos naturales y se funda sobre principios universales y fijos; es un conocimiento de los principios y propiedades de las relaciones sociales, es el análisis de cómo estas se aplican a las personas y las cosas, y de las reglas mismas que las encaminan al interés común.

La ciencia administrativa se centra en la naturaleza misma de las cosas y de las relaciones de los hombres en la solución de la común necesidad, poniéndolo en la teoría de las relaciones sociales. La administración tiene una doctrina que esta

determinada por la naturaleza de los objetos que abraza y como arte tiene por objeto la práctica de esa teoría.

3.2 Abordajes norteamericanos de inicios del siglo XX

3.2.1 Dicotomía política administración, ciencia administrativa y cultura política

Iniciando el siglo XX, Woodrow Wilson considera que en los Estados Unidos los problemas de corrupción administrativa, el imperativo de transformar el servicio civil como etapa inicial de la reforma administrativa, la necesidad de educar técnicamente a los funcionarios, el propósito de ajustar la funciones administrativas, la pertinencia de salvar los métodos ejecutivos de la confusión; son razones suficientes para consolidar en su país una ciencia administrativa pública orientada a enderezar los caminos del gobierno, dar a sus organizaciones un aire menos empresarial, fortalecerlas y lograr con ello coronar sus deberes⁹.

Es en este contexto y desde estos razonamientos que el pensador norteamericano concibe la ciencia administrativa como un tipo de ciencia práctica, rama de las ciencias del gobierno, la cual debía salvar los métodos ejecutivos, colocándolos sobre fundamentos basados en principios estatales

Dado lo anterior, para Wilson, era relevante conocer las experiencias de la historia europea en esta materia porque tanto alemanes, franceses como ingleses, habían consolidado un saber administrativo estatal sobre la base de los propios requerimientos políticos de sus estados y sociedades; por ejemplo, en el caso de Francia la necesidad de un estado compacto articulado a formas de gobierno altamente centralizadas; en la experiencia inglesa las luchas constitucionales posibilitaron desarrollos administrativos relacionados con el servicio civil, controles

L

⁹ Wilson, Woodrow. "El estudio de la administración". Contenido en "La revista del Colegio". México. México D.F. 1990. Año II, No. 4, Octubre 1990.

al poder ejecutivo por parte del parlamento; pero su vez, pocos desarrollos en el perfeccionamiento de los métodos ejecutivos.

La importancia de estos razonamientos de Wilson se relacionan con una perspectiva de análisis que dimensiona dos lógicas generadoras de la ciencia administrativa: De una parte, el imperativo de apropiarse de experiencias históricas de saber de otros estados, que pudiesen contribuir a la solución de los propios problemas administrativos nacionales; y de otra parte, no desconocer la singularidad de esas experiencias, dado que tanto sus alcances como límites estarían estrechamente relacionados con la particularidad de cada estado.

Es en este sentido que para Wilson la consolidación de la ciencia administrativa pública en su país, debería responder tanto a la apropiación de las experiencias extranjeras, como a su contextualización en las propias dinámicas históricas y naturaleza particular de la vida política de los Estados Unidos: en consecuencia, es en principios democráticos sobre los cuales requiere basarse la ciencia administrativa en los Estadounidenses, y es esta práctica y cultura política la piedra de toque de la teoría.

Igualmente, para Wilson, dada la experiencia y el espíritu norteamericano, toda teoría general, como teoría, necesitaría permanecer en segundo plano; los recursos doctrinarios requerirían ceder paso a las prácticas demostradas; en primer lugar debería venir siempre un arte de gobierno firme y práctico y en segundo lugar la doctrina de gabinete; finalmente, el hacer cosmopolita debería estar regido por el “cómo hacer estadounidense”. Este conjunto de oposiciones ponen de presente dos aspectos esenciales del pensamiento administrativo norteamericano; de una parte un saber centrado en el hacer práctico, y de otra parte, un saber que gravita en la experiencia demostrada.

Otra perspectiva de análisis parte debe subrayar y caracterizar la distinción y separación entre la administración y la política como aspecto medular del saber

administrativo público; esta tarea se hace a partir de identificar las relaciones que se presentan entre los campos, de diferenciar la naturaleza de funciones y asuntos de cada uno de ellos, y de contrastar las relaciones de cada campo con la ley.

En la situación inicial, la administración se encuentra por fuera de la esfera de la política y ésta última fija las tareas de la administración, sin embargo, la relación establecida entre ellas ha de considerarse desde las siguientes tres situaciones: En primer lugar, es claro que la administración no debe tolerar que desde el campo de la política se manipulen sus funciones. En segundo lugar, la política no hace nada sin la ayuda de la administración. En tercer lugar, la administración tiene una voluntad propia para la elección de los medios necesarios; en consecuencia, la administración no es un instrumento pasivo.

De otra parte, Wilson establece diferencias partiendo de la naturaleza de las cosas de las cuales se ocupa cada esfera: retomando a Biuntschi afirma que la política es actividad del estado en cosas grandes y universales, en tanto que la administración es actividad del estado en las cosas individuales y pequeñas; en esta misma perspectiva, considera que los planes generales de la acción gubernamental no son administrativos, en tanto la labor detallada de los planes es acción de la administración. En esta misma perspectiva de análisis, este tipo de diferencias se hacen extensivas a oficios y desempeños en los siguientes términos: la política es ámbito especial de la labor del estadista, en tanto la administración es campo del funcionario técnico.

Finalmente, y atendiendo a un orden de la naturaleza jurídica, Wilson argumenta la clara diferencia entre la esfera del derecho constitucional y los ámbitos de las funciones administrativas: de una parte están los ajustes gubernamentales que son esenciales para el principio constitucional, y de otra parte están aquellos que sirven de instrumentos para lograr propósitos que tienen una conveniencia aceptable; en consecuencia, la administración pública es la aplicación detallada y sistemática de la ley pública, marco en el cual toda aplicación particular de la ley

general es un acto administrativo, y toda ley general esta por encima de la administración.

Frente a la administración pública como gobierno en acción, el pueblo impone una disciplina administrativa y debe desempeñar el papel de crítico autorizado; en buena medida esa disciplina esta relacionada con los asuntos de la opinión pública.

Para Wilson la administración pública en los Estados Unidos debe ser en todo sensible a la opinión pública dado que es fuerza motriz del gobierno: si se quiere mejorar la opinión pública frente a la administración es necesario formar a sus funcionarios; se trata de una tarea para organizar la democracia, sin embargo, se debe temer a la creación de un burocratismo dominante.

Igualmente, es preciso, responder a una dificultad estadounidense de tratar de hacer demasiadas cosas mediante el voto y precisar que el autogobierno no consiste en meter la mano en todo; se trata, por lo tanto, de contar con una opinión pública eficiente sin que sea entrometida, entendiendo que la supervisión directa de la opinión pública en los detalles cotidianos de la elección de medios de gobierno es una verdadera dificultad, sin embargo, esta supervisión es sana y benéfica para vigilar las grandes fuerzas tanto de la política como de la administración.

3.2.2 Funciones de estado y función ejecutiva de la administración

Para 1900 Frank Goodnow aborda el tema de la separación entre política y administración, a partir de un problema de división de funciones de estado: el autor considera que la política se orienta a guiar o influir lo gubernamental, además de relacionarse con expresiones de voluntad del estado, en tanto la administración aplica dichas medidas. Goodnow, igualmente, busca apartarse de las concepciones populares de la administración, que la hacen coincidir con las

más importantes autoridades ejecutivas y administrativas, a pesar de lo cual la función administrativa, si se parte del sistema político, no se reduce a estas autoridades: por ejemplo, la legislatura de los Estados Unidos cumple funciones de administración y el ejecutivo ejerce influencia sobre el funcionamiento de la función política mediante el ejercicio de la facultad del veto¹⁰.

Sin embargo, para Goodnow, lo que había sido una teoría nebulosa de ciencia política se fue convirtiendo en una rígida, intolerable e inaplicable doctrina jurídica de separación de poderes; en esas circunstancias los jueces norteamericanos terminan acostumbrado a llamar administrativo todo poder que a sus ojos no sea incondicionalmente legislativo, ejecutivo o judicial, y que sea ejercido por cualquier autoridad

De otra parte, Goodnow señala como progresivamente la administración se va considerado función ejecutiva y se impone este criterio desde el derecho positivo; no obstante, los administrativistas subrayan los inconvenientes teóricos y prácticos de esta concepción y plantean como los sistemas gubernamentales tiene dos funciones básicas; una corresponde a la expresión de voluntad de estado (política), y otra es el cumplimiento de dicha voluntad (administración).

Dado lo anterior, el principio de separación de poderes en su forma extrema no puede ser base de ninguna organización política concreta por que él exige autoridades de gobierno separadas, a pesar de lo cual la necesidad política requiere armonía entre la expresión y el cumplimiento de la voluntad política.

Por su parte Leonard White hacia 1926 señalaba como para este período los comentaristas de las instituciones políticas estadounidenses nunca habían

L

¹⁰ Goodnow, Frank. "Política y Administración". Contenido en "Los clásicos de la administración pública". Fondo de Cultura Económica. México. 1999

presentado un análisis sistemático del sistema administrativo, y si lo trataron de hacer lo asumieron desde el derecho¹¹

White busca sistematizar los principales asuntos de la literatura norteamericana de las dos primeras décadas del siglo XX, sobre la base de los siguientes supuestos: Que la administración pública es un solo proceso uniforme en sus características esenciales (por ejemplo, no diferenciando lo municipal de lo federal); que el estudio de la administración pública debe partir de unas bases administrativas y no de fundamentos centrados en el derecho; y presupone que la administración es básicamente un arte, pero considera relevante constituir la en una ciencia.

En consonancia con lo anterior, White busca formular una definición de administración pública que destaque la naturaleza empresarial de la administración y minimice su dimensión legal; en consecuencia, considera que la administración pública es administración de los hombres y materiales a disposición de funcionarios, para la realización de los propósitos del estado como unidad organizada; se trata, por lo tanto, de la ejecución de los negocios públicos, de la realización expedita, económica y completa de los programas públicos.

Por lo demás, existen otros objetivos entre los cuales se encuentran la protección de los derechos privados, el desarrollo de la capacidad y responsabilidad cívica, el reconocimiento de la opinión pública, el mantenimiento del orden, y la aportación al bienestar nacional. Para White no es posible dimensionar las funciones de la administración pública, que en su perspectiva es administración estatal, sin que se consideren las condiciones culturales, económicas y políticas de la época, por esta razón el papel del estado moderno en el marco de la revolución industrial de inicios del siglo XX, implica un grado de cooperación social que no puede apoyarse en el *laissez faire* y promueve la aceptación de un estado entendido como organismo de cooperación y regulación social

L

¹¹ White, Leonar. "Introducción al estudio de la administración pública". "Los clásicos de la administración pública". Fondo de Cultura Económica. México. 1999

Bibliografía complementaria

Bonnin, C. J. "Principios de administración pública". Fondo de Cultura económica. México. México D.F. 2004

Foucault, Michel. "Nacimiento de la biopolítica Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires. Argentina 2006 [pp. 93-304]

Hyde, Albert; Shafritz, Yay. "Los clásicos de la administración pública". Fondo de Cultura Económica. México. 1999

Skocpol, Theda. "Los orígenes de la política social en los Estados Unidos". Ministerio de trabajo y asuntos sociales. Madrid. España. 1996

UNIDAD IV

**Elementos y Principios de
Administración Pública
Pensadores Colombianos del
Siglo XIX e Inicio del Siglo XX**

Elementos Y Principios De Administración Pública

Pensadores Colombianos Del Siglo XIX E Inicio Del Siglo XX

Objetivo:

- Identificar y caracterizar ideas y problemas centrales del fenómeno administrativo público, planteados por pensadores colombianos de mediados del siglo XIX e inicios del siglo XX

4.1 Dos tratados del siglo XIX

Los “Elementos de Ciencia Administrativa” de Florentino González se producen en el marco de la enseñanza de la Ciencia Administrativa a cursantes de Jurisprudencia¹². Son varios los motivos que concitan a Florentino para escribir la obra: de una parte el desconocimiento que se tiene sobre la ciencia administrativa en la república granadina, la necesidad de explicarse el fenómeno objeto de estudio atendiendo a la realidad político administrativa del país y a los planteamientos provenientes de pensadores como Bonnin, Tocqueville y Gordon, entre otros; finalmente el imperativo de elaborar una obra para la juventud, con propósitos docentes, que le permitiera acceder al conocimiento de la administración pública para un estado republicano, atendiendo a que ni las leyes orgánicas de la administración pública, ni el pensamiento de los autores extranjeros le habían permitido diseñar un plan orgánico para la enseñanza de la ciencia administrativa en su país.

Florentino consideraba que la clasificación de materias propuesta en su libro obedecía a la idea ordenada de un sistema de administración pública para una república central en su gobierno y federal en su administración, y no cabe duda,

L

¹² Florentino escribe su libro en el año 1840 y fue publicado, en dos volúmenes, en la imprenta de J.A. Cualla en Bogotá. Para Omar Guerrero el autor colombiano tiene el mérito de haber introducido la ciencia administrativa en el continente americano; sobre el asunto consultar el estudio introductorio de esta obra de Florentino publicada en la ESAP en el año 1994.

cuando se estudia su obra, que este planteamiento da cuenta, realmente, de aspectos centrales de su pensamiento.

El trabajo se ordena en cuatro libros; el primero corresponde a nociones generales, el segundo a la administración pública nacional, el tercero a la administración pública municipal y el cuarto al modo de evitar la colisión entre actos de diferentes autoridades administrativas. Sin embargo, desde los elementos básicos hasta los capítulos del libro cuarto, el eje conductor de toda la obra es la relación entre administración nacional y administración municipal.

La obra parte de la diferenciación que se debe establecer entre intereses y negocios públicos generales y negocios e intereses públicos singulares; sobre esta diferenciación se van vertebrando los elementos activos y pasivos de la administración, así como sobre ella se hace necesario dilucidar las relaciones, límites, potencialidades y colisiones, que se entretajan entre lo nacional y lo municipal.

La postura explícita de Florentino, ya sea crítica o por el contrario de aceptación, frente a los planteamientos de otros autores, en el marco de su propio libro, nos permite entender que sus reflexiones e investigaciones se alimentaron de tradiciones importantes del pensamiento de su época, especialmente europeo – francés- y norteamericano, y que en buena medida su concepción de la ciencia administrativa esta en diálogo con esas tradiciones.

Es parte fundamental de sus formas argumentativas el apoyarse, para la justificación o la explicación de un concepto, en aspectos de orden histórico tanto de hechos nacionales como extranjeros; igualmente, es relevante en su libro la presentación de principios administrativos orientados al hacer y relacionados con la administración pública colombiana. En su obra se articula propósitos que tienen la pretensión de ser científicos, planteamientos de orden práctico y un proyecto político relacionado con la relevancia de lo municipal.

Por su parte Cerbeleon Pinzón publica su obra "Principios sobre administración pública" en el año 1847 en una línea de pensamiento claramente diferente a la de Florentino González. La misma construcción de esta obra impele a buscar los antecedentes de su pensamiento en otros de sus libros como "Ciencia Constitucional" y "Filosofía de la Moral". Las diferencias claras que se presentan entre Florentino y Cerbeleon en lo tocante a las ideas rectoras que caracterizan lo nudamente administrativo público, no son generalizables al tratamiento y comprensión de temas específicos como el funcionariado público, la ley, el papel del gobernante, entre otros, en donde existe un importante acercamiento.

Cerbeleon, desde su perspectiva, se ocupa en "Principios sobre administración pública" de elaborar un tratado de ciencia sobre el fenómeno en cuestión; "hecho" que requiere ser estudiado y diferenciado de otros hechos relacionados con el régimen social. La forma misma de este "hecho" lleva a Cerbeleon, en su obra, a trazarse el plan de exposición de la misma, a saber: personal público, acción administrativa y vigilancia administrativa.

Al funcionario se le confía el encargo de dirigir la tarea administrativa, pero dada la magnitud de la empresa, éste requiere rodearse de agentes y auxiliares; suceso que da lugar a la primera operación y que corresponde a la formación del personal administrativo. Más, como los agentes y auxiliares requieren en su condición de subordinados de ordenes e instrucciones, es necesario un primer impulso, mediante comunicaciones para que éstos se movilicen; corresponde a este proceso la segunda operación que se denomina acción administrativa. Finalmente, en pos de la acción debe venir la vigilancia como tercera operación, la cual permite establecer el cumplimiento del mandado.

A estas tres operaciones propias de la administración pública como "hecho" Cerbeleon agrega a su exposición los deberes morales y principios de política que debe seguir quien gobierna y administra, ampliando de esta forma el plan de la

obra con dos nuevos temas: la moral administrativa y la política administrativa. Finalmente, el no considerar al legislador dentro de este plan es lo que permite no involucrarse en el campo de la ciencia de la legislación administrativa y si dar cuenta del poder ejecutivo que es lo propio de la administración pública.

4.2 De los principios administrativos a la reforma administrativa

El pensamiento sobre el significado y práctica de la administración pública en Colombia, durante la primera década del siglo XX, se da en el contexto de un proceso social y político relacionado con un cambio de constitución política (1886), en donde se busca promover la centralización política y la descentralización administrativa; una guerra civil al finalizar el siglo XIX (guerra de los mil días); la separación del Istmo de Panamá y un ambiente de reforma y crisis política y administrativa. Es en este contexto en el cual se produce la obra “La reforma administrativa en Colombia” de Antonio José Uribe, el trabajo más significativo, que tiene pretensiones científicas, en términos del pensamiento administrativo público durante el período señalado.

El conocimiento de Uribe sobre el país proviene del estudio minucioso del ordenamiento jurídico de la nación, del discernimiento de los problemas políticos anteriores, en y posteriores a la guerra de los mil días, el ilustrado y actualizado dominio de temas sobre la situación de la administración pública de países latinoamericanos, los Estados Unidos de Norteamérica, la administración alemana, italiana, inglesa y francesa, el conocimiento del derecho internacional, el derecho constitucional y administrativo francés; todo ello unido a su vasta experiencia como legislador, alto funcionario del ejecutivo y académico, miembro de varias sociedades científicas tanto nacionales como extranjeras. Esta formación y experiencia, en torno a los asuntos públicos, le posibilitó a Uribe una aguda interpretación de aspectos centrales de la administración pública colombiana y de temas principales articulados a la administración pública como campo de estudio, igualmente es relevante su denodado esfuerzo por buscar, ordenar, realizar y

promover la consecución y publicación de fuentes primarias relacionada con la literatura oficial del estado colombiano¹³.

“La reforma administrativa en Colombia” no es un libro escrito en un solo momento y con la finalidad de ser un tratado o una cartilla; el libro es el resultado de compendiar un conjunto de artículos de prensa, publicados en el periódico oficial La Opinión, que se escribieron sistemáticamente desde el 13 de noviembre de 1900 hasta marzo 10 de 1903. La obra se elabora en plena guerra civil y fue publicada, inicialmente, en el año 1903 por orden del presidente de la república José Manuel Marroquín¹⁴.

A pesar de la forma como esta escrita la obra y de las particularidades que se desprenden de este suceso, en el prólogo a la primera edición Uribe es claro en señalar que los estudios en él presentados tienen el carácter de generalización “en lo posible científica”, fundamentadas sobre el derecho público, el sistema de gobierno colombiano y la comparación con “lo existe”, en las más adelantadas naciones hispanoamericanas, que desde su perspectiva son México, Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y Perú.

El trabajo de Uribe esta inserto desde su inicio en abiertos debates sobre la administración pública colombiana de la época, y buena parte de su contenido

L

¹³ Quien esto escribe -<<considerando que no existe una colección completa de las *Relaciones de Mando* de los Virreyes que gobernaron el Nuevo Reino de Granada; que tales documentos constituyen parte importantísima de la historia oficial del país, y son indispensables para el estudio de los varios ramos de la administración pública>>- dispuso, en agosto de 1903 y en su carácter de Ministro de Instrucción Pública que se imprimiesen dichas *Relaciones* en uno de los tomos de la *Biblioteca de Historia Nacional*, con una introducción relativa a las piezas que lo compongan y un repertorio alfabético de materias que facilite su consulta, así como sendas reseñas biográficas de los Virreyes, al principio de las *Relaciones* respectivas (*Revista de Instrucción Pública*, tomo XIV, página 91). Uribe, Antonio José. “Exposición de motivos sobre el proyecto de ley por el cual se ordena publicar los mensajes presidenciales”. Contenido en “Anales de la comisión legislativa: 13 de diciembre de 1909 a 15 de junio de 1910”. Imprenta Nacional. Bogotá. Colombia. 1910. Considérese para el caso, igualmente, su trabajo “Anales Diplomáticos y Consulares de Colombia”: Correspondiente a seis volúmenes, publicados en Bogotá entre 1900 y 1920, en los que se da cuenta de la historia diplomática de Colombia de 1820 a 1920.

¹⁴ Los comentarios contenidos en este trabajo se hacen sobre la edición de la obra publicada en 1917, en donde se contempla un texto con fecha posterior a la presentación elaborada por Uribe a la primera edición y titulado “La cuestión venezolana” y dos discursos, uno encabezado “Centenario del observatorio astronómico” y otro “Restablecimiento de la Universidad Nacional”.

corresponde a claras descripciones de problemas puntuales de carácter administrativo, recomendaciones que se deben seguir y cambios que se deben producir. El contenido del título de la obra no es gratuito, realmente el eje articulador de toda la discusión de Uribe es la reforma administrativa en el país y si bien se ocupa de aclarar aspectos de orden conceptual sobre la administración pública la finalidad que subyace a este propósito es introducir discusiones sobre asuntos prácticos de la administración colombiana.

Dada la forma como se escribe el libro, son los vaivenes del debate sobre el manejo administrativo y la reforma de ramos del estado, lo que permite ir dibujando secuencias de temas. Atendiendo a esta situación, es posible definir tres tipos de secuencias; la primera corresponde al tema administración y política, la segunda a documentos relacionados con la situación de la administración pública de estados Hispano Americanos, la tercera con problemas puntuales de reforma al interior de ciertos ramos de la administración pública Colombia y temas de carácter constitucional y diplomático.

Independientemente de la forma que adquiere la presentación del libro hay ideas centrales en el pensamiento de Uribe que insistentemente se van retomando en el tratamiento de múltiples problemas y que se presentan, básicamente, en la primera secuencia de artículos de prensa. Tal vez una de las ideas sobre la cual se centra el interés general de la obra y que logra concitar la presentación de múltiples dificultades en la administración pública, es el no contar con una clara diferenciación entre política y administración, diferencia que no debe ser concebida como un asunto de orden especulativo sino que en la práctica del gobernante y el funcionario, en Colombia, ha conducido a una crisis y estado deplorable de los asuntos públicos y por ende de la prosperidad de la nación.

Gravitando en torno a este tema Uribe pone de presente otros tantos temas desde los cuales se permite escrutar el árido panorama de la reforma de los ramos, especialmente el de la educación y la hacienda. De esta manera, se hace

manifiesta la relevancia del “debido inventario de los recursos y negocios del estado”, la necesidad de disponer de un “plan administrativo”, la importancia de “manejar los negocios públicos con las mismas reglas con las cuales los particulares gerencian sus propios bienes” y el imperativo de contar con “un espíritu y hombres prácticos” para el manejo de los asuntos administrativos.

Si en Florentino González el eje articulador es la relación entre administración general y administración singular, en Uribe la dificultad central de una administración como la colombiana, que no logra la prosperidad de la nación, es la inexistencia de esa clara separación que se debe dar entre los asuntos de la política y los asuntos de la administración. Es interesante tener en consideración que esa idea, en buena medida, vertebra uno de los discursos que se consideran fundacionales de la tradición administrativa en los Estados Unidos de Norte América; se trata del trabajo que publica Woodrow Wilson en *Political Science Quaterly* con el título de “El estudio de la administración” en junio del año 1887 y que retoma, dentro de esa misma tradición norteamericana Frank Goodnow en el trabajo *Politics and Administration: A Study in Governement*, publicado en Nueva York en el año 1900.

Uribe es un conocedor de la obra de Florentino González y buena parte de la información dispuesta en sus artículos se apoya en trabajos actualizados del período; tal vez de los cuatro autores presentados es quien recurre a este procedimiento de manera más asidua, prolija y detallada, mediante notación de citas a pie de página, sobre documentos de autores nacionales y extranjeros. Muchos de sus artículos fueron transcripciones de parte de informes oficiales de altos funcionarios públicos de gobiernos latinoamericanos, con lo cual buscaba hacer evidente, para su público lector, aquello que él consideraba una buena administración. La transcripción de tales informes le permitía señalar con detalle la forma que debería tomar el informe administrativo de los jefes de ramo y el presidente de la república; la manera que revestía el argumento administrativo en estos informes manifestaba para Uribe, el marcado deslinde entre el discurso

político y la “pieza” administrativa, así como los evidentes resultados que se desprendían de contar con una debido inventario de los negocios del estado, cuando se trataba de tener un panorama cierto de la administración y con ello tomar decisiones.

Los alcances del ejercicio de cotejar, en torno a un tema central, la información actualizada sobre los asuntos administrativos de diferentes países, condujo a Uribe a introducir de manera temprana los elementos básicos del análisis comparado, con la finalidad de dilucidar tendencias y comportamientos administrativos específicos y sobre problemas de actualidad, especialmente en el campo de las cuestiones que él denominaba fiscales.

4.3 Literatura de divulgación inicios del siglo XX

Finalmente, la cuarta obra se titula “Elementos de administración pública” y fue elaborada por José Vanegas en año 1922 como secretario del tribunal de cuentas de Cundinamarca; un año antes había logrado hacer y publicar la codificación de asuntos fiscales y administrativos del municipio de Bogotá. Vanegas hace una cartilla sobre administración pública que permita relacionar de manera sencilla lo que él denomina prácticas administrativas que se dan en Colombia, alternando ésta información con disposiciones de orden legal que conciernen al ramo de la administración pública. La obra resulta ser un importante material que presenta de manera sintética asuntos administrativos y mandatos constitucionales relacionados con entes administrativos como las asambleas departamentales, los concejos municipales, los tribunales contencioso-administrativos y el ministerio público. De igual forma, da cuenta de aspectos de la administración nacional, centrándose en la descripción de los ministerios, para concluir con aspectos de la administración pública municipal y departamental.

4.4 Problemas colombianos en el centro de las obras

Tres de estas cuatro obras que concitan nuestro interés tienen la característica de ser trabajos en los cuales se debatieron los problemas de la administración pública

colombiana; en ellas los autores no solamente buscaban lograr cierta claridad sobre los aspectos básicos que comportaban el fenómeno administrativo público, sino igualmente planteaban principios y alternativas de acción que se orientaran a logro de cambios, considerados de primer orden, para el estado colombiano.

No obstante, es Antonio José Uribe quien tiene en “la reforma administrativa” el elemento integrador del libro y el debate más sistemático y acabado de los problemas administrativos colombianos, aspecto al cual no apuntan las obras de los otros autores que se han considerado en este trabajo. Ciertamente, Florentino González no es ajeno a las transformaciones que convienen a la administración y la necesidad de promoverlas, sin embargo en él es central el debate sobre la relación que se debe dar, en términos administrativos, entre la nación y el municipio; por su parte José Vanegas no deja de ocuparse de subrayar la importancia de promover cambios en el manejo de la red ferroviaria y el presupuesto nacional, pero su propósito es, primordialmente, presentar una cartilla de fundamentos que de cuenta de forma sistemática, organizada, simple y completa de la administración pública colombiana.

A pesar del énfasis, las diferencias y el debate más sostenido y pregnante en uno u otro autor, los asuntos administrativos colombianos fueron los que concitaron su reflexión sobre la administración pública, asuntos a los cuales se vieron avocados, no solamente por el interés académico, sino también por su práctica política y desempeño como funcionarios estatales.

4.4.1 Lógicas internas de las obras

Cuando se trata de explorar el pensamiento administrativo no es solamente importante tener en consideración los temas y el tratamiento que de ellos hace el autor en su obra, es igualmente relevante apreciar la forma como se organiza la obra para ser presentada a un público; estas formas involucran conjuntos de reglas y procedimientos que definen las maneras adecuadas que una comunidad de pensamiento tiene para establecer si el argumento, la lógica en la presentación

de los supuestos, las justificaciones y explicaciones y en general la obra, hace parte de la tradición que articula y configura la construcción del campo de estudio.

En el caso de este trabajo no se alcanza, por el momento, a vislumbrar la comunidad entorno desde la cual se va configurando el pensamiento de los autores que nos ocupa, pero si es claro que los asuntos relacionados con las formas argumentativas y de escritura admitidas en la ordenación del campo de estudio y aún la práctica administrativa pública, fueron objeto de discusiones y análisis.

Por ejemplo, cuando se trata de la pertinencia, forma, contenido y escritura de argumentos relacionados con la práctica administrativa, las mismas obras de los autores en cuestión, discutieron y realizaron planteamientos en torno a este tema. En la segunda parte de su libro, relacionado con la acción administrativa, Cerbeleon Pinzón se ocupa de señalar y explicar las maneras adecuadas a las cuales se debe atender en la producción de documentos como reglamentos ejecutivos, instrucciones y resoluciones, entre otros, en la práctica administrativa pública. Desde otra perspectiva, pero apuntando a lo mismo, como ya lo hemos señalado, Antonio José Uribe encuentra que la manera como el alto funcionariado da cuenta de los asuntos públicos en informes y memorias, es uno de los factores que influyen de forma decisiva en el mismo estado de la administración pública.

En segundo lugar. Es necesario destacar en tres de las obras la forma como los autores se apoyan en el pensamiento de otras personas, ya se trate de tratadistas o funcionarios. Florentino González menciona la obra de Bonnin, Chevallier y Alexis de Tocqueville y en el caso de este segundo y tercer autor se ocupa de señalar el título de los libros; en otros casos, especialmente cuando reflexiona sobre los asuntos municipales, remite a autores como Montaigne, Séneca, Juvenal, entre otros, utilizando cita a pie de página; sin embargo, Florentino no tiene un patrón regular para citar autores. Finalmente, en el último capítulo de la obra remite a normas jurídicas.

Antonio José Uribe es de todos los autores quien más remite a obras de diferentes pensadores, mediante citas a pie de página con títulos en el idioma original, especialmente en francés, inglés y español. La bibliografía corresponde a libros, periódicos y revistas, buen número de ellas actualizadas (uno, dos o tres años anteriores al momento de la referencia). Igualmente remite a normas jurídicas colombianas, códigos extranjeros, intervenciones de funcionarios tanto nacionales como extranjeros y en apartes de su libro transcribe fragmentos completos de estos tipos de intervenciones.

José Vanegas, por su parte, recurre en pocas oportunidades a citas a pie de página, sus apoyos son fundamentalmente la constitución nacional, comentarios contenidos en periódicos colombianos y menciona autores, entre ellos Florentino y Antonio José Uribe, sin remitir a sus obras. En el caso de Cerbeleon Pinzón no cita ningún autor.

De esta labor relacionada con la caracterización de fuentes y formas de citación se desprendería una segunda fase del trabajo de investigación que consistiría en hacer un estudio bibliométrico que permita establecer los autores considerados, tipos de obras y redes conceptuales, para con ello bosquejar tradiciones de pensamiento; por ejemplo una buena parte de la bibliografía de Uribe esta relacionada con el derecho francés. En el caso de Cerbeleon resulta enigmático parte de su trabajo porque su obra, que no explicita los autores y libros que le inspiraron su reflexión, propone una ordenación que en buena medida diverge con la ordenación de temas de los otros tres autores estudiados y su referencia a los asuntos nacionales es nula.

4.4.2 Temas relevantes de las obras

4.4.2.1 Qué es la administración pública

Para Florentino González la administración pública es la acción de las autoridades sobre los intereses y negocios sociales, que tengan el carácter de públicos y ejercida conforme a las reglas que se establecen en la nación.

Florentino parte de considerar a los individuos como miembros de la sociedad política y es en ella en donde los intereses y negocios de cada cual, al estar en conexión con la masa entera de la sociedad, adquieren el carácter de públicos. La relación que tienen los intereses y negocios de los individuos con el estado social, vale decir, con aquellos intereses y negocios que son el centro de la unión de la comunidad, permiten al individuo relacionarse con la nación.

Los intereses y negocios del individuo guiados por la propia utilidad y los principios morales que se derivan de esta utilidad no requieren de la intervención de la autoridad, esta intervención se articula a todo aquello que implique el alcance de medios para conservar la reunión de la comunidad, las medidas de seguridad para la población, la vigilancia de la policía, la fuerza conformada para la defensa, el cobro de las contribuciones sociales, la contratación, la vida y muerte de los asociados; todos ellos asuntos que no podría manejar el individuo particular.

Las autoridades a las cuales se refiere Florentino son los funcionarios y agentes que ejecutan las reglas establecidas por la nación, reglas que igualmente establecen la forma como éstos deben actuar e intervenir en los intereses y negocios públicos. Es por esta razón que los funcionarios son medios activos, en tanto imprimen movimiento a la masa y tocan activamente sus intereses, sirviendo con ello a la autoridad ejecutiva sin la cual las reglas quedarían simplemente escritas.

Este énfasis en lo público como aspecto que permite definir los intereses y asuntos que son propios de la administración pública los encontramos igualmente en el pensamiento de Bonnin, teórico del cual Florentino fue un conocedor, si bien su obra tomó distancia del administrativista francés.

El concepto de comunidad permite tanto a Bonnin como a Florentino caracterizar el elemento de lo público como aspecto inherente a la administración, a pesar de lo cual hay dimensiones de la concepción de Bonnin que serán clara y expresamente abandonadas por Florentino González; dos de los aspectos que llevan a plantear diferencias son los siguientes:

En primer lugar, Florentino rechaza en Bonnin un pensamiento centralista que desde su perspectiva le da poca importancia a los intereses y negocios locales. Es un hecho que para Bonnin la acción administrativa pública no es local, así las leyes de interés general sean necesarias a cada individuo para vivir en sociedad. Los principios sobre los cuales se funda la administración son universales y generales.

Por el contrario, en Florentino la administración debe dividirse en general o nacional y particular o municipal, y esto se deriva de la misma forma y contenido que reviste los intereses y negocios públicos. De hecho, si el accionar de la autoridad en sus intervenciones desconoce la variedad y peculiaridad, estará dándole la espalda a las desigualdades que plantea la superficie del globo y los puntos del territorio. Si toda acción de la autoridad debe ejercer resultados cuya realización se pueda apetecer, no todas ellas pueden ser uniformes porque no todos los intereses son iguales, y sin confluencia de estos intereses no se logra el progreso.

En segundo lugar, Florentino mantendrá este mismo debate con Bonnin en otro campo; se trata de las relaciones contrapuestas que pueden darse entre sociedad y localidad y la forma como se requiere que medie en estos asuntos la autoridad

judicial. Para Florentino el centralismo de Bonnin se sigue expresando cuando el autor francés proscribiera en los negocios administrativos la intervención de la autoridad judicial y plantea que las dificultades que ocurran al funcionario inferior (municipal) se resuelvan por la vía gubernativa, vale decir por el funcionario superior (nacional), el cual puede decidir soberanamente sobre los derechos que alegue la localidad frente a la sociedad o viceversa. Para Florentino la autoridad judicial debe ser la barrera que evite las colisiones entre las pretensiones locales y el poder abrumador de la sociedad y no una lógica en donde los funcionarios se sometieran a sus superiores sacrificando intereses que no deberían ser desatendidos.

Tal vez un elemento que en forma contundente diferencia a estas dos perspectivas de pensamiento es un asunto de concepción que marca toda la reflexión de Bonnin y que es ajena a Florentino; se trata del peso que para el tratadista francés tiene la ley natural y los principios universales.

De alguna manera Bonnin no es ajeno al fenómeno local, para él las reuniones de familia establecidas naturalmente en el territorio permiten la división de la asociación en pequeñas comunidades que forman tanto la población urbana como rural, y es necesariamente de estas circunstancias que resulta el gobierno administrativo que por su naturaleza es gobierno municipal, vale decir gobierno civil.

Sin embargo la comunidad que representa la unidad es la nación y es desde el gobierno que dirige la asociación, para Bonnin gobierno político, que debe plantearse la división del territorio porque este abraza la nación.

Pero así como en Bonnin la idea rectora es el principio natural, en Florentino González la idea rectora es la importancia de lo local, influenciado de manera radical por la experiencia Estado Unidense y los planteamientos de Alexis de Tocqueville.

En el caso de Cerbeleon Pinzón la administración pública es un orden de hechos que se encuentra entre los que constituyen el régimen social.

El régimen social en un país esta conformado por tres tipos de hechos, el primero de ellos se refiere a la organización política del país (constitución), el segundo tipo corresponde a los dirigidos a darse las leyes (lo legislativo) y el tercero a la observancia de la constitución y el cumplimiento de las leyes.

La administración tiene como objeto el tercer tipo de hechos del régimen social y desde la perspectiva del poder la podemos caracterizar como aquella que se orienta a la ejecución (poder ejecutivo).

El estudio del régimen social permite desglosar otros dos tipos de hechos, desde los cuales se hace más evidente y claro lo que significa la administración pública. De una parte se encuentran los hechos remotos que permiten plantearse la división del país en secciones, el establecimiento de funcionarios públicos y el poner en manos de éstos medios que les permitan actuar; sin embargo estos hechos son dominio del legislador, constituyen la legislación administrativa y están referidos a la ejecución, a pesar de lo cual no se debe ver en ello a la administración pública,

De otra parte están los hechos dirigidos directamente a ejecutar y que resultan del empleo y uso de los medios ejecutivos; éstos si constituyen la administración pública propiamente dicha.

Una segunda acepción de administración pública hace referencia al orden de funcionarios encargados de tareas ejecutivas, denominación que corresponde a los que presiden o dirigen y que lo hacen meditando y promoviendo el bien público.

La administración pública no puede existir sin la constitución, las leyes y funcionarios ejecutivos; estos son sus medios de ejecución. Pero, en este mismo sentido, es necesario anotar que si no se adelantan acciones para hacer cumplir las leyes, éstas solamente están escritas y a pesar de esta existencia material, con ello no se logra que el país este administrado.

Ejecutar las leyes no es lo mismo que cumplirlas. Ejecutar, en el sentido en el cual se alude, cuando de la administración pública se trata, corresponde a apremiar y estrechar los individuos que deben cumplirlas para que lo hagan. En el caso de los delitos y en general cuando se trata de las leyes que prohíben, el objeto de la ejecución no son aquellos individuos sobre los cuales directamente se habla en la ley, sino los funcionarios públicos responsables de impedir lo prohibido o vigilar para que no se haga más de lo que se permite. Cumplir la ley es hacer lo que ella manda, ejecutar la ley es hacer que sea cumplida; el poder ejecutivo y por ende la administración ejecuta las leyes e igualmente muchas de ellas las cumple.

Para José Vanegas la administración pública es la acción de las autoridades públicas sobre los intereses y negocios sociales que tiene el carácter de públicos, ejercida conforme a las reglas que la nación tenga establecidas para su manejo.

Esta definición de la administración pública es, probablemente, una transcripción literal de los planteamientos de Florentino González, impresión que permanentemente asalta al lector conocedor de la obra de González cuando se aborda algunas definiciones básicas presentadas por Vanegas en su cartilla; la similitud en el contenido de la definición y en la lógica expositiva del argumento lleva a plantear esta conjetura que puede encontrar algún asidero cuando Vanegas destaca, en la parte conclusiva de su libro, la importancia que ha tenido para su trabajo la obra de Florentino, sin embargo, cuando presenta las definiciones de administración pública, intereses públicos, ciencia administrativa, entre otras, no alude nunca a la fuentes de las cuales las toma.

Sin embargo, a pesar de presentarse esta situación, cuando se trata de dar cuenta de los conceptos básicos relacionados con la administración pública, Vanegas amplía en momentos éste concepto sin recurrir al texto de Florentino, y lo hace de la siguiente manera: considera que los asociados que componen la sociedad civil la organizan en torno al nombramiento de representantes que se ocupan de formular instituciones políticas y estatutos, estas formulaciones son la base de la legislación posterior que detalla las reglas relacionadas con el funcionamiento de los poderes públicos; el conjunto de reglas que corresponden al poder ejecutivo es lo que constituye, en definitiva, la administración pública.

Finalmente Antonio José Uribe no procede a definir administración pública de una manera directa, él procede a indicar que entiende por administración a partir de diferencias. La administración no es la política y no puede estar al servicio de la política; la poca claridad que han tenido los gobernantes colombianos en esta materia ha conducido al funesto manejo de los negocios públicos. La política es un campo en donde se discute todos los sistemas, teorías, asuntos públicos, cuestiones filosóficas y lo que interese al país en general o a un partido específico.

Por su parte se ha de entender la administración como gobierno, al cual le compete: (a) cumplir y hacer cumplir aquello que las instituciones, producto de la lucha en el juego de los partidos, han establecido y ordenado y (b) indicar al legislador la prudente reforma de las leyes. El gobernante es verdadero administrador de los negocios propios de la comunidad social.

Los intereses, asuntos y negocios públicos de orden administrativo son fundamentalmente problemas de índole práctica, ellos deben someterse, en buena medida, a las mismas reglas que los particulares aplican en el manejo de sus negocios; por esta razón y desde este punto de vista los empleados nacionales son meros gerentes de los bienes de la comunidad social.

Esta concepción de Antonio José Uribe sobre el fenómeno administrativo público resulta reveladora, porque en buena medida en la literatura administrativa que se ocupa de dar cuenta de la forma como se fue configurando un pensamiento administrativo público al iniciar el siglo XX en América, pone de presente, como hitos, planteamientos hechos por Woodrow Wilson, que en el mismo período histórico proponía el pensador colombiano.

Wilson al igual que Uribe buscaba, con ocasión de la crisis de la administración pública de su país, llegar a una concepción clara de lo que significaba la buena administración y para ello consideraba necesario el conocimiento y divulgación de la ciencia administrativa pública, asunto que igualmente pone de presente no solamente Uribe sino también Florentino y Vanegas.

De otra parte, ambos autores coinciden en diferenciar la política de la administración y encuentran en este proceder un elemento de primer orden para emprender la reforma; en el caso de Wilson los cambios que se deben operar en el servicio civil norteamericano y en Uribe la reforma fiscal, escolar y universitaria.

Finalmente, otro de los puntos en los que convergen estos dos pensamientos es la postura pragmática que es inherente a lo administrativo y la importancia de manejar los negocios públicos en ciertas condiciones como los particulares lo hacen con sus propios negocios.

4.4.2.2 Cómo se entiende la acción administrativa pública

Para José Vanegas la acción administrativa parte primitivamente de la autoridad legislativa y luego al ejecutivo. El autor asocia la relación acción administrativa – legislativo con la ley, la ordenanza y el acuerdo; desde su perspectiva estos son actos que regulan el sistema administrativo. En el caso de la relación acción administrativa – ejecutivo esta se asocia con agentes a los cuales les incumbe dirigir la acción (Presidente de la República, Ministros; Gobernador, Secretarios; Alcalde, Secretario).

Subyace en esta concepción de acción administrativa, ya se trate de los tipos de actos o los agentes, una estrecha relación de ésta con la forma como se divide el territorio; por esta razón para Vanegas la clara correspondencia que se da entre agentes y actos se explica por la forma como se configura el “territorio de la república” que es administrado.

Desde otra perspectiva, para Cerbeleon Pinzón a administración pública puede explicarse como el conjunto de cinco operaciones o tareas que obedecen a una secuencia lógica y que a su vez pueden caracterizarse como únicamente del poder ejecutivo. La segunda de estas operaciones es la acción administrativa. En la primera operación se confía a un funcionario, que ocupa un cargo, la realización de unas tareas y para hacerlo éste se rodea de auxiliares y agentes, sin embargo, una vez éstos son nombrados se requiere de un primer impulso el cual consiste en impartirles ordenes, darles instrucciones, resolver dudas; igualmente, expedir reglamentos y mantener la comunicación entre el gobernante y quienes les sirven de auxiliares. La acción administrativa es este impulso, que con fines analíticos Pinzón clásica en órdenes aisladas, reglamentos ejecutivos, instrucciones, resoluciones y comunicación oficial.

En un debate con los publicistas Cerbeleon se permite aclarar otros aspectos que dan lugar a caracterizar, de manera más amplia, la acción administrativa entendida como acción del ejecutivo.

En primer lugar, los publicistas consideran que es en el legislativo en donde se presta una expresión de voluntad primitiva y pensamiento nuevo. Dado lo anterior al gobernante solamente le quedan las consecuencias de esta voluntad y pensamiento que emana del legislativo. Para Cerbeleon esta apreciación es errónea porque con ella no se logra la finalidad que buscan los publicistas de deslindar los poderes ejecutivo y legislativo. Ciertamente el gobernante no debe

invadir el dominio legislativo pero él si debe entrar a reglamentar la ley y este reglamentar no significa legislar.

En segundo lugar, igual dificultad encuentra el principio que busca diferenciar claramente el ámbito de estos dos poderes planteando que el imponer obligaciones y dar derechos solamente le corresponde al legislativo. Igualmente en este caso el reglamento ejecutivo puede dar derechos e imponer obligaciones y no se limita a simples indicaciones y consejos.¹⁵

En el caso de Florentino González podemos tomar dos puntos de vista para escrutar su concepción sobre la acción administrativa, de una parte el concepto mismo de administración pública y de otra parte el concepto de movimiento administrativo.

Para Florentino la administración pública es de hecho una acción de autoridades sobre los intereses y negocios sociales que tienen el carácter de públicos. El ejercicio de esta acción la hacen las autoridades ejecutoras conforme a reglas establecidas por la nación. Sin embargo, esta acción sobre intereses y negocios públicos la comunica primitivamente la autoridad legislativa, por esta razón para este autor la autoridad legislativa es aquella que con propiedad se puede denominar gobierno, porque es quien da preceptos en virtud de los cuales se experimenta el ejercicio del poder y se conduce a la sociedad a su fin. Finalmente

L

¹⁵ Este debate esta presente en importantes autores del pensamiento administrativo del siglo XIX. Desde otra perspectiva Bonnin busca dar cuenta de la importancia que tiene la acción administrativa pública, tratando de mostrar como ésta no es una simple derivación pasiva de la ley o del gobierno. Para Bonnin es claro que de las leyes nace el impulso que la administración recibe y la acción que ella comunica a los ciudadanos, pero igualmente es claro que la legislación es voluntad pública así como la administración es consecuencia natural de la asociación, del estado social; por esta razón las leyes no instituyen a la administración y a la asociación, las leyes simplemente modifican su organización y les da un impulso vital en una determinada dirección. De otra parte, para Bonnin no es cierto que la administración no puede obrar si el gobierno no le da la acción ejecutiva; para el pensador francés la administración tiene naturalmente la acción ejecutiva por su institución y por voluntad de la ley; en este punto Bonnin es radical, simplemente se puede concebir la sociedad sin gobierno pero no sin administración. Esta idea sobre una naturaleza nada pasiva de la administración, comunica el pensamiento de estos dos estudiosos de la administración sin embargo, en este punto, sus pensamientos difieren en un aspecto relevante; para Cerbeleon Pinzón no se presenta una diferenciación, como la planteada por Bonnin, entre gobierno y administración, para Pinzón el ejecutivo es administración y el gobierno igualmente lo es.

la validez de un acto administrativo es un punto de derecho que se decide con vista al acto y a la disposición legal.

Si tomamos como punto de vista la naturaleza de los intereses y negocios públicos de los cuales se ocupan las autoridades podemos llegar a una diferenciación importante del accionar administrativo. La acción puede considerarse general cuando intereses y negocios: (a) afectan a gran parte de la sociedad. (b) Se pretende amoldar todos a una misma regla. (c) Las disposiciones son de carácter general. (d) Se quiere que la autoridad ejecutora pueda sacar sobre la acción que sobre ellos se ejerza resultados iguales.

La acción puede considerarse particular cuando intereses y negocios: (a) afectan solamente a una localidad. (b) Cuando los intereses por ser varios no pueden recibir una acción uniforme. (c) Exigen particulares modificaciones en el ejercicio del poder público, para que puedan ser manejados con acierto y prudencia

Estas diferencias en el accionar administrativo tienen varias consecuencias. En primer lugar, las leyes administrativas deben tener presente este fenómeno al dar a los funcionarios sus respectivas atribuciones. En segundo lugar, la naturaleza misma de estas diferencias del accionar administrativo implica que sean diferentes las autoridades que se ocupen de intervenir, según sea la acción.

Esta diferencia en la acción administrativa lleva a Florentino a proponer una diferencia entre administración general o nacional y administración parcial o municipal; la primera corresponde a una acción de autoridades públicas sobre intereses y negocios sociales comunes a la masa entera de la nación, la segunda a la autoridad pública de una sección de la sociedad sobre intereses y negocios que son peculiares de esta misma sección.

El segundo punto de vista es el movimiento administrativo. Hay dos referentes importantes en este caso, de una parte los agentes o funcionarios y de otra parte el territorio.

La acción administrativa procede de autoridades y recae sobre intereses y negocios sociales, sin embargo solamente la podremos considerar acción en la medida en que motive y con ello genere una reacción; es este acto de motivación y la reacción generada a lo que Florentino denomina movimiento administrativo.

La acción administrativa desciende desde el jefe de la nación hasta el último de sus agentes y produce una reacción que va desde el último punto de la escala hasta el principio de ella. La motivación la produce el funcionario superior con una actividad orientada a sus agentes inferiores en la cual procura que éstos sean cuidadosos en la aplicación de las leyes y providencias del gobierno, vigila incesantemente, recuerda los deberes a los funcionarios, aclara las dudas y exige frecuentes informes.

Para Florentino no es suficiente con la palabra escrita que detalla, en el catálogo, las obligaciones de los agentes o el precepto mudo que contiene la ley. El movimiento administrativo pone de presente la voz viva del ejecutor, es la actividad que de una parte recuerda el deber y de otra exige la responsabilidad.

Sin embargo la voz viva del ejecutor no solo se refiere a la motivación procurada por el funcionario superior, sino también a la operación reactiva que es aquella actividad que tiene su origen en el agente inferior y se manifiesta mediante la ejecución del mandato legal y providencia administrativa, así como por la elaboración del informe. Es importante destacar en este caso cómo la operación reactiva, de cierta forma, es generadora de una motivación de orden diferente a la que procura el funcionario superior; la relación directa que tiene el agente inferior con los intereses y negocios públicos le posibilita un conocimiento de las circunstancias desde el cual puede establecer en que medida el cumplimiento de

la orden es exequible o inexecutable, extemporáneo u oportuno. E igualmente, dado que los intereses y las circunstancias son cambiantes las observaciones hechas por el agente inferior y dirigidas al ejecutivo conducen a producir mayor acierto en las providencias administrativas del superior y en momentos pueden motivar interesantes mejoras por parte del cuerpo legislativo.

Finalmente, en buena medida, el movimiento administrativo dependerá de las calidades y compromisos de los funcionarios, y es por esta razón que para Florentino son los funcionarios quienes constituyen los medios activos de la administración y quienes imprimen movimiento sobre las masas sociales y los que tocan activamente sus intereses. Por esta razón cuando se busca entender el movimiento administrativo no se lo puede reducir a dar ordenes sino que es preciso considerar cómo se ha de asegurar los medios para lograr su cumplimiento o variación, en caso de que no se puedan obtener, y en segundo lugar la idoneidad y sentido de servicio de los agentes.

A pesar de las claras diferencias que se presentan en la interpretación que sobre la acción administrativa tienen Florentino González y Cerbeleon Pinzón, es posible argumentar que los planteamientos de Pinzón sobre este tema pueden hacer parte de la forma como Florentino concibe la acción administrativa. Ordenes, reglamentos, resoluciones, instrucciones, comunicaciones oficiales que en Cerbeleon constituyen la acción administrativa, son elementos sin los cuales no se podría entender la forma como el funcionario superior motiva a los agentes inferiores y éstos a su vez operan reactivamente.

4.4.2.3 El funcionario público

Como se ha detallado con anterioridad, para Florentino González el funcionariado constituye el elemento activo de la administración pública y son las relaciones que se dan entre los funcionarios lo que permite explicar el movimiento administrativo.

Desde tres puntos de vista es posible demarcar y dar razón del significado que adquiere el funcionariado; el primero parte de la diferencia entre administración general o nacional y administración parcial o municipal, el segundo del movimiento administrativo, el tercero de la relación que se debe presentar entre dirección de las secciones y la elección de popular de funcionarios.

La clara distinción que debe existir entre los negocios e interés públicos que representa la nación, de una parte, y el municipio, de otra, tiene como consecuencia una clara diferencia entre los asuntos de los cuales se ocupan los funcionarios, las relaciones con otros funcionarios y la forma de vincularse a la administración.

El funcionario municipal debe ser un conocedor de los asuntos locales; es quien de una manera directa tiene contacto con las necesidades y requerimientos básicos de la comunidad municipal, que es el centro en el cual se ejerce la ciudadanía; para Florentino el alcalde es el administrador más real y positivo por las razones antes anotadas, sin embargo, es necesario tener en cuenta que el alcalde debe tener una doble condición de una parte ser agente de la administración nacional y de otro lado es un empleado municipal.

Esta doble condición implica que para la designación de alcalde se recurra en un primer momento a la elección de una terna de posibles candidatos mediante votaciones en las cuales participen los miembros de la parroquia y un segundo momento en el que el presidente de la república elige el alcalde de la terna propuesta. Este proceso busca articular la doble condición que caracteriza la investidura del funcionario que asume las labores de alcalde y genera un ambiente de confianza y legitimidad tanto para los miembros de la comunidad como para el jefe máximo de la administración.

En el caso al jefe máximo de la administración, que es el presidente de la república, se requiere su elección por medios populares, porque representa al

conjunto de la nación y es de él de donde surge la acción instigadora con la cual se logra movilizar el conjunto de la administración, hasta el último de sus niveles.

La acción del presidente llega directamente por el mandato que puede ejercer sobre los funcionarios del ejecutivo o por medio de sus agentes, que con ocasión de la división del trabajo se ocupan de negocios específicos a través de secciones. Florentino, en este tema, utilizará el concepto de sección en un doble sentido, de una parte para dar cuenta de los ramos y de otra parte para denotar las divisiones territoriales que se encuentran sometidas a la orientación de agentes generales de la administración. En el primero de los casos nos encontramos con los secretarios de ramo y en el segundo con gobernadores, merinos y alcaldes.

Los secretarios de ramo se inscriben de dos maneras en la administración, en primer lugar son aquellos que generan la acción administrativa en lo concerniente a los asuntos que les corresponden (hacienda, interior, guerra, entre otros) y con ello orientan y controlan tanto a los subalternos que hacen parte del mismo ramo y en segundo lugar su acción también recae en gobernadores, merinos y alcaldes.

Las relaciones de subordinación de los funcionarios tendrán, entonces, dos formas de establecer niveles de jerarquía, en función de los negocios de que se trata. De una parte la acción administrativa en los departamentos esta en cabeza del gobernador y el se ocupa tanto de asuntos relacionados con los ramos, en lo tocante a la esfera departamental, como asuntos articulados a las provincias y parroquias. Esta misma lógica opera para los alcaldes, pero entendiendo que éstos no encuentran como subordinados a otros funcionarios que promuevan acciones en territorios específicos; el municipio es el último peldaño en la escala administrativa.

Cerbeleon Pinzón inicia el plan de la obra con el estudio del personal público; desde su perspectiva la tarea administrativa, propiamente dicha, se inicia cuando surge un encargo a un funcionario y este se rodea de auxiliares y agentes. Muy

cercano en esta percepción al pensamiento de Florentino, Cerbeleon encuentra en la orden del superior el impulso que permite continuar la tarea administrativa.

El eje sobre el cual gravita la mirada del autor colombiano, en este caso, es la relación del gobernante con sus subordinados: la actuación del funcionario se explica por la presencia del gobernante, en una relación que se centra, de una parte, en la orientación y el control y de otra en el nombramiento y la remoción de los subalternos.

El conocimiento de los hechos llega al gobernante por los funcionarios, estos son como “los sentidos al alma”; por esta razón el cuidado que el gobernante debe tener en la elección de sus agentes. Pero no solamente el gobernante depende de la percepción que se procure sobre los hechos los subordinados, sino también de su comportamiento: la fuerza moral, el prestigio y el crédito del gobernante pueden depender de la forma como los funcionarios atiendan los negocios públicos.

4.4.2.3.1 El concepto de “destino” y tres concepciones sobre funcionariado público

Dos interpretaciones sobre el funcionariado público, con ocasión de documentos oficiales, permiten ampliar la percepción que se puede tener sobre los problemas relacionados con función pública para el período objeto de estudio. La primera de ellas parte de normas jurídicas de orden local y corresponde tanto a prácticas administrativas como a el estado de los debates que tuvieron lugar en el país desde finales del siglo XIX hasta 1913. La segunda se relaciona con propuestas de partido (partido Republicano) que aboco el tema desde una perspectiva nacional, articulando todos los ramos de la actividad estatal, y giro en torno a debates parlamentarios (proyectos de ley) que se dieron entre los años 1914 y 1917.

Finalmente una tercera dinámica que si bien no corresponde estrictamente a una interpretación y tiene como ámbito de discusión las actividades adelantadas por la misión Kemmerer en el año 1923, pone nuevamente de presente la discusión sobre la situación del funcionariado público.

Desde inicios de siglo, a pesar de los esfuerzos por lograr estabilizar el mandato constitucional de centralización política y descentralización administrativa, la tensión recurrente fue la dificultad de mantener unidad por parte de los entes administrativos nacionales y las dinámicas que se desprendía de la actividad de los Departamentos, Provincias y Municipios. Este episodio se mantiene latente en la forma como se busca caracterizar y organizar el funcionariado público y uno de los hechos más dicientes de esta lógica es el proceso de debate, estabilización y puesta en marcha de la Ley 4 de 1913 sobre régimen político municipal.

En esta norma jurídica subyace una de las concepciones sobre lo que se entendía por administración pública; simplemente es necesario anotar como el título VIII de la mencionada ley se hace corresponder con lo Administrativo Público y se ocupa exclusivamente de lo relacionado con las autoridades públicas: la finalidad del título es señalar las reglas generales que se han de tener presentes en el ramo administrativo.

Esta distinción en la acción administrativa lleva a Florentino a proponer una diferencia entre administración general o nacional y administración parcial o municipal; la primera corresponde a una acción de autoridades públicas sobre intereses y negocios sociales comunes a la masa entera de la nación, la segunda a la autoridad pública de una sección de la sociedad sobre intereses y negocios que son peculiares de esta misma sección.

Para Florentino los empleados se nombran para *destinos públicos*¹⁶ que son de mando o jurisdicción. Atendiendo a este conjunto de criterios básicos se hace corresponder a las oficinas dos tipos de destinos que son los jefes de oficinas y secretarios. Los primeros encargados de distribución de trabajos a los subalternos y labores encaminadas a la imposición de lo establecido en los reglamentos, que se ocupan de pormenorizar el desempeño de funciones y el establecimiento de sanciones de diverso orden. Por su parte los secretarios se encargan de archivos, inventarios y otras actividades que las respectivas leyes, ordenanzas y acuerdos señalan.

Los destinos son de desempeño obligatorio y se clasifican en remunerados y no remunerados. Cada una de estos tipos de destino implican tiempos, formas de vinculación y retiro, así como licencias que varían en términos de compromisos y exigencias establecidos de manera explícita por las normas. La actividad de orden administrativo cuenta, además, con dos modalidades de vinculación de empleados a destinos: La primera necesariamente implica no remuneración y corresponde a los ayudantes, nombrados por los jefes de oficina, actividad que tienen como finalidad instruir en prácticas de desempeño diverso; esta modalidad permite generar condiciones de perfeccionamiento para funcionarios que con posterioridad pueden ocupar puestos vacantes. La segunda modalidad busca, igualmente, auxiliar la actividad administrativa mediante la creación de las denominadas Juntas o Comisiones Patrióticas; sin embargo las labores que corresponden a éstas son de carácter especial e implica la participación de conocedores del ramo.

Este tipo de lógica relacionada con la forma como se ocupaban destinos en la administración es dominante durante las dos primeras décadas del siglo, sin embargo el debate sobre la formación de los funcionarios, las formas de vinculación y permanencia de los mismos dieron lugar a múltiples propuestas orientadas a reformar las prácticas que de ella se derivaron.

L

¹⁶ La palabra destino público alude a cargo o puesto, sin embargo es dominante su uso en diferentes tipos de documentos oficiales relacionados con la caracterización de la función pública.

Por ejemplo. Para el año de 1915 la Convención Nacional del Partido Republicano liderada por un Directorio Nacional¹⁷ lanza un manifiesto en el que uno de sus temas es la necesidad de expedir “una ley sobre el servicio civil, protectora del empleo subalterno que llene cumplidamente sus deberes, librándole de los cambios arbitrarios que determinan cada situación política, cambios que impiden la formación de funcionarios hábiles, introducen, por el favoritismo, elementos de ineptitud en la administración y destruyen todo estímulo para el buen servicio público”.

En el seno de la convención se elaboró, comentó y acogió un proyecto de ley sobre “Régimen Administrativo y Jubilación” preparado por Adriano Muños, Adolfo León Gómez y Marcelino Uribe Arango. Las inquietudes y problemas más relevantes que encuentra la comisión para abordar el tema son los siguientes: El proyecto se considera imperfecto por que no fue preparado por expertos en la materia; la existencia de prácticas en el país que no se pueden pugar de un solo golpe; la inexistencia, hasta el momento, de un estatuto completo con los requisitos deseables; y la falta de capitales de instrucción científica que imponen la necesidad, a gran parte de la población, la subsistencia en las fuentes públicas, lo cual conduce a garantizar poca estabilidad a los buenos funcionarios.

El proyecto busca la exigencia de pruebas de competencia, buena conducta y reconocida laboriosidad, dejando en manos del poder reglamentario del gobierno la forma como se pueden fijar y detallar las materias sobre las cuales deben versar las pruebas, e igualmente la facultad de especializar dado que en esta materia se debe tener flexibilidad y un orden riguroso de jerarquías oficiales puede conducir a dificultades y paralizaciones.

L

¹⁷ El Directorio estuvo constituido por Nicolás Esguerra, Guillermo Quintero Calderón, Carlos E. Restrepo, Simón Araujo, Mariano Tovar, Adolfo León Gomez, José Joaquín Pérez, Pedro Ignacio Uribe, Enrique Olaya Herrera Y Rafael Ucrós. La convención contó con la participación de delegados de Antioquia, Atlántico, Bolívar, Boyacá, Caldas, Cauca, Cundinamarca, Huila, Magdalena, Nariño, Santander, Santander del Norte, Tolima y Valle.

La comisión tiene como referente para elaborar su propuesta las disposiciones que sobre función pública contenía la ley orgánica de los ministerios de Chile y que fue promulgada en el año 1887. Es de interés señalar aquellos aspectos de la normatividad Chilena sobre los cuales se detuvo la Comisión y que en buena medida inspiraron partes del proyecto.

La exigencia de formación profesional en destinos como las Subsecretarías¹⁸, el conocimiento de normas jurídicas (obligatorio el Derecho Público y el Derecho Administrativo) y los asuntos propios de cada sección para los Jefes de Sección, y título de bachiller en humanidades para Oficiales de Número que no hayan cumplido diez y ocho años de edad.

1. Departamento	2. Exámenes para jefes de Sección
Departamento del Interior	Derecho Público, Derecho Administrativo, Código Civil
Departamento de Relaciones Exteriores y Culto	Derecho Público, Derecho Administrativo, Derecho Internacional, Derecho Canónico y Código Civil
Departamento de Justicia e Instrucción Pública	Derecho Público, Derecho Administrativo, Código Civil y Código Penal
Departamento de Hacienda	Derecho Público, Derecho Administrativo, Contabilidad, Economía Política, Código Civil y Código de Comercio
Departamento de Guerra y Marina	Derecho Público, Derecho Administrativo, Derecho Internacional
Departamento de Industria	Derecho Público, Derecho Administrativo, Código de Minería, Arquitectura y Topografía

A pesar de la importancia que concede los miembros de la comisión a la forma como el estado chileno exige idoneidad de los funcionarios en ciertas materias según se trate del ramo, la comisión deja abierta la posibilidad para que el

L

¹⁸ En la organización chilena, los Subsecretarios son los jefes de los Departamentos de Estado.

gobierno establezca este tipo de exigencias y se limita a sugerir, para el Secretario del Despacho Ejecutivo y el Jefe de Sección la exigencia de títulos universitarios.

El proyecto mantiene un doble principio relacionado con el nombramiento de funcionarios. El primero, atendiendo a mandato constitucional, faculta al presidente para nombrar libremente a sus agentes. El segundo, parte de la imposibilidad de constreñir al gobierno a “conservar ineptos, negligentes, viciosos o desviados”; dado lo anterior prevalece la autonomía del presidente sobre la posibilidad de garantizar la estabilidad de los empleados.

En la misma línea de pensamiento de los dos argumentos antes expuestos la Comisión propone atender a los principios de alternabilidad republicana y renovación progresiva: Estos dos principios contribuyen a lograr el principio de una gestión hábil y recta del gobierno. Dado lo anterior las disposiciones legales no deben ser fuerzas que limiten demasiado la acción de los mandatarios sino principios y condiciones que obliguen moralmente a obrar con rectitud y prudencia, consultando en primer lugar el buen servicio y después las circunstancias personales.

Finalmente la comisión plantea la garantía de un período de dos años para funcionarios que se ocupan de destinos nacionales y cumplen satisfactoriamente los deberes, sin embargo lo anterior no obliga al gobierno a conservar empleados ineptos pero si le obliga a fundar las causas de la destitución y a manifestarlas al interesado. En los casos en los cuales los Ministros de ramo remuevan funcionarios deben fundar sus razones ante el Consejo de Ministros para que este emita un dictamen y lo acoja el Ministro si lo considera conveniente¹⁹.

En el caso de la provisión de empleos la Comisión plantea la posibilidad, a buen juicio del gobierno, el establecer concursos, atendiendo con ello a los siguientes

L

¹⁹ En todos los casos de destitución señalados con anterioridad los únicos derechos que tiene funcionario destituido son: que se le informe los motivos de la destitución y en segundo lugar la posibilidad de publicar rectificaciones u observaciones respetuosas en defensa de su honra.

objetivos: estimular legítimas aspiraciones, asegurar imparcialidad y atender a un mejor servicio. Cuando se trata del nombramiento de funcionarios se establece que el Consejo de Ministros debe verificar la calificación –verdad sabida y buena fe guardada- en vista de documentos calificativos, no obstante, nuevamente el Presidente y Ministro pueden proceder según su criterio. En los casos de funcionarios que prestan sus servicios fuera de la capital de la república se autoriza para formar un Consejo departamental compuesto por el Gobernador, sus secretarios, el director de Instrucción Pública y el Fiscal del Tribunal Superior.

El proyecto se ocupa en lo fundamental del funcionariado del poder ejecutivo y aboca algunas cuestiones relacionadas con reglamentaciones especiales articuladas a la carrera militar, la instrucción pública y el servicio diplomático; sin embargo estos temas junto con los problemas propios del funcionariado vinculado al manejo de actividades económicas del estado, fueron objeto de debate en diversos escenarios vinculados con diversas reformas del orden nacional y departamental.

Es importante, igualmente, destacar otras dinámicas vinculadas con problemas del fenómeno en cuestión. Por ejemplo, en el caso de las discusiones sobre la reforma educacionista los asuntos del funcionariado hicieron evidentes situaciones como la siguientes: a pesar de que buena parte de los inspectores de provincia y empleados departamentales del ramo educativo tenían conocimiento de aspectos pedagógicos, la formación impartida en las normales no procuraba el conocimiento de las labores propiamente administrativas que implicaba el manejo de los asuntos estatales en materia instrucionista; este tipo de inconvenientes fueron constantemente puestos de presente en las juntas de instrucción pública, congresos pedagógicos y encuentros nacionales y locales que gravitaban en torno a la educación.

De otra parte los procesos de reforma señalaron, como ya señalé, constantes tensiones en la articulación del funcionariado del orden nacional y

departamental²⁰: la reforma de la primera década propugno por una fuerte centralización de las labores en el Ministerio de Instrucción Pública a pesar de lo cual se hacia necesario la autonomía de los Departamentos en asuntos relacionados con el manejo de las finanzas y del personal. Ya para el año 1919 las Direcciones Generales de Instrucción Pública eran financiadas por los Departamentos y las Asambleas podían organizarlas a su arbitrio, lo cual implico que se redujera o ampliara el numero de funcionarios que estaban a su servicio, lo que dio como resultado modificación de los criterios que sobre el manejo de numero de personal había impuesto el Ministerio²¹. Otra de las consecuencias que se desprendieron de este mandato legal fue la reorganización de la División de las Provincias Escolares en cada departamento lo cual significo una disminución o aumento del número de Inspectores Provinciales, en manos de los Departamentos.

Para el año 1923, en las entrevistas mantenidas por los miembros de la misión Kemmerer a diferentes funcionarios de alto rango se hace evidente, nuevamente la importancia de modificar las formas de vinculación del personal público y la

L

²⁰ Es generalizada la preocupación de los funcionarios departamentales y municipales por el desconocimiento que tienen los funcionarios del Ministerio sobre la situación de la Instrucción Pública en los territorios y el excesivo centralismo. A pesar de los cambios operados durante la segunda década del siglo, los asuntos que aún maneja el Ministerio son objeto de controversia y malestar. Por ejemplo, en el trabajo de Gabriel Anzola sobre la situación de la educación en 1930 se expresa de manera explicita esta tensión: “Para el pequeño croquis, que nos sirve de ejemplo de una disposición escolar urbana, hemos supuesto un lote de 50 por 70 metros o sea una superficie total de 3.500 m², lo que nos da una capacidad para 140 alumnos, con un promedio de 25m² para cada uno. Esta proporción de espacio no la tiene ninguna de las escuelas primarias oficiales de Bogotá. Es posible que no llegue a tenerla en ninguna época pues los encargados de decretar los dineros para los edificios escolares, olvidan las necesidades y comodidad a que tienen derecho las clases trabajadoras y pobres, cuando ellos mismos gozan de todo el confort apetecido. El apartamento de los Ministros y los altos dirigentes de la educación nacional, de las escuelas, el desconocimiento por su parte, de la situación alarmante en que se encuentran, (voluntario o no), impide que su acción se extienda hasta allí.

²¹ Por ejemplo para el año de 1919 la Dirección General de Antioquia comunicaba al Ministerio lo siguiente: “En la importante Sección de la República la Dirección General ha quedado constituida así: Un Director General de instrucción Pública, un Subdirector, un Oficial Mayor, un Oficial de Registro, Un Ayudante de Almacenista, un Escribiente y un Portero. Por haber pasado las Direcciones Generales de Instrucción pública, de conformidad con la Ley 51 de 1917, las Asambleas han podido organizarlas a su arbitrio, de acuerdo con los deseos del señor director General, quien a querido empezar la organización de la Oficina, pues según dice él, cuando la cabeza anda bien, el cuerpo se mueve correctamente”. El número de destinos que anteriormente se habían establecido eran los siguientes: Un Director General de Instrucción Pública, un Oficial mayor, un Escribiente y un Portero. Memoria del Ministerio de Instrucción Pública al Congreso de 1919.

necesidad de una mayor idoneidad del mismo. Por ejemplo, en la entrevista que mantiene el señor Fairchild con el General Diógenes Reyes quien había orientado los destinos de la aduna de Barranquilla manifiesta lo siguiente:

“El aspecto principal que requiere atención en la administración pública es el de los empleados por cuanto, a causa de la política, son unos incompetentes.... Los nombramientos se hacen por razones políticas. Naturalmente este tipo de nombramiento no produce ningún efecto útil. La gente con influencias políticas piensa que el gobierno esta obligado a pagarles un salario pero sin la menor idea de que ellos le deben algo al gobierno. Antes que nada, se debería promulgar una ley para que las posiciones sólo sean ocupadas por personas eficientes”. Pregunta el señor Fairchild: ¿ Se refiere usted a una carrera administrativa ?, a lo cual responde Reyes: “Sí, por concurso. Se debería establecer una escuela para empleados públicos, especialmente en el ramo fiscal que ha sido una victima de muchos abusos. El 75 por ciento de los empleados públicos no conocen el significado de la palabra deber... Nada mejoraría si los liberales llegaran a ocupar el poder. No es cuestión de liberales o conservadores ni de partidos por cuanto la política ha desmoralizado a la mayoría de los empleados públicos”.²²

4.4.3 Publicación y documentos oficiales

La importancia que tiene la elaboración de documentos oficiales, la creación de tipologías documentales y la utilidad que se desprende de su existencia y uso es uno de los temas centrales para discernir la manera como se concebía la administración pública.

Una idea del significado que tiene el documento oficial, en el caso de la administración pública colombiana, la hemos tenido cuando atendimos a los planteamientos que sobre la acción administrativa tenía Cerbeleon Pinzón e igualmente en los debates que sobre los informes ministeriales realizo Antonio

L

²² Informe sobre conferencia con el general Diógenes Reyes, realizada en las oficinas de la comisión el 24 de abril de 1923. Caja 101, Edwin W. Kemmerer Papers, Seeley G. Mudd Manuscript Library.

José Uribe. De una parte el documento es el medio mediante el cual los funcionarios se relacionan entre sí para adelantar las tareas administrativas, de otra parte éstos son el soporte para conocer el estado de los negocios públicos, pero igualmente son la forma como se controla y se sabe sobre el proceder de la administración, así como los resultados de que son responsables los funcionarios.

El registro escrito de los asuntos administrativos es un principio que ha tenido una importancia central en el pensamiento administrativo²³; Cerbeleon daba cuenta de este tipo de razonamiento tomando la “orden” como unidad básica de la relación entre jefe y subalterno: dado lo anterior la orden, como elemento de la acción administrativa, debería estar escrita²⁴. Igualmente, los reglamentos ejecutivos son conjuntos de órdenes no aisladas que se constituyen en una unidad coherente de disposiciones extensivas a un negocio u operación. La escritura misma debería obedecer a criterios y su presentación como redacción a técnicas específicas. Por ejemplo, para Cerbeleon la redacción de los reglamentos ejecutivos debería orientarse por un plan y atender a unas condiciones generales como la claridad, la precisión, la sencillez, entre otras. De otra parte, están las instrucciones que tienen como objeto permitir desempeñar deberes y practicar operaciones contenidas en los reglamentos²⁵.

En un trabajo anterior establecimos la relación entre tipos de documentos oficiales y formas argumentativas que se consideraban administrativas, para el período

L

²³ Tómese en consideración la percepción que sobre este tema tenía Max Weber: “Rige el principio administrativo de atenerse al *expediente*, aún allí donde las declaraciones orales sean de hecho la regla o estén hasta prescritas; por lo menos se fija *por escrito* los considerádoos, propuestas y decisiones, así, como las disposiciones y ordenanzas de toda clase. El expediente y la actividad continuada por el *funcionario* hacen que la *oficina* sea la médula de toda forma moderna en la actividad de las asociaciones”. Contenido en “Economía y Sociedad”. Fondo de Cultura Económica. México. 1977 [175 p.]

²⁴ “Sería útil llevar una especie de *cuenta corriente* con cada uno de los inmediatos agentes, respecto de las ordenes que se le dieran; asentado en el ‘Debe’ un resumen o breve de la orden dictada, y anotando en el ‘Haber’ su cumplimiento. Por este medio, a una ojeada podría saberse qué órdenes se habían dado a un empleado y cuales no habían sido cumplidas; lo que serviría de mucho para poder ejercer una vigilancia metódica y sostenida”.

²⁵ “Como lo dejamos indicado en el capítulo anterior, las explicaciones de sentido, la definición de las palabras, el desenvolvimiento de las miras, así como los formularios y modelos deben ser objeto de especiales instrucciones. También pueden contenerse en estas amonestaciones, consejos y simples indicaciones”.

objeto de estudio²⁶. Se hace necesario, entonces, retomar estos planteamientos y ampliarlos con ocasión de los estudios realizados en este proyecto de investigación, resultados que nos han permitido ampliar la relevancia que tiene el documento oficial en la estructuración de la manera de pensar lo administrativo público.

Establecimos, en esa oportunidad, la forma como las normas jurídicas relacionadas con educación, instituían principios que eran considerados de naturaleza administrativa. No obstante es necesario tener en consideración que en las discusiones sobre la naturaleza de lo administrativo, varios polemistas de inicios de siglo plantaban la inexistencia de un instrumento legal que permitiera caracterizarlo. José Antonio Uribe propugnaba la importancia de contar con un código administrativo que diera unidad a la legislación en esta materia y permitiera a su vez el desarrollo de una jurisprudencia más ilustrada²⁷. A pesar de lo anterior es claro que no existía una concepción unificada sobre este asunto. Por ejemplo, para 1921 José Vanegas dirige la codificación fiscal del municipio de Bogotá y en ella aparece, en la ley sobre régimen político y municipal, la administración pública como uno de sus capítulos cuyo contenido es fundamentalmente asuntos de personal.

Desde otras perspectivas y prácticas se consideraba que los asuntos administrativos se desarrollaban en los reglamentos ejecutivos; estos tipos de reglamentaciones se articulaban más con los asuntos propios de cada ramo, lo cual tenía como resultado que la codificación de las normas del ramo diera cuenta de lo administrativo y en consecuencia se hiciera innecesaria una codificación exclusivamente administrativa. En general, los códigos se constituyeron en uno de

L

²⁶ Lozano, Alejandro. "Concepción e inserción de artefactos tecnológico administrativos en un proceso de reforma de la función de estado en Colombia. La reforma educacionista en Colombia 1903-1935". CINAP. ESAP. 1999

²⁷ La labor de lograr una ordenación y publicación de la normatividad jurídica del país y la producción de códigos en diversas materias fue objeto de estudio y debate en la comisión legislativa de 1910, en la cual participo Antonio José Uribe. Ya desde el año 1900 Uribe había promovido y participado en la elaboración de los códigos de minas y propugnaba por reformas al código penal, el código fiscal y el código militar.

los instrumentos más importantes para la actividad de los funcionarios en materia administrativa, y la mayor dificultad que se encontró en el período fue la tarea de elaborarlos.²⁸

Por su parte, los reglamentos ejecutivos buscaban operacionalizar los mandatos de ley y resolver las dificultades que se imponían en la cotidianidad a la tarea administrativa; este tipo de reglamentación revestía, finalmente, la forma de decretos y ordenanzas. De igual manera, las circulares fueron instrumentos para atender la administración cotidiana y el tipo de argumento variaba en función de los asuntos a tratar; unas enunciaban principios que debían orientar las actividades de los funcionarios, otras aclaraban aspectos relacionados con la interpretación de la ley, finalmente, otras instruían sobre procedimientos y negocios.

Los informes daban cuenta de las actividades realizadas y de las dificultades que se encontraban en labor administrativa (Las actas de visitas y de inventarios se concibieron igualmente como informes). En términos generales se pueden clasificar dos tipos de informe, el primero de ellos correspondía a los presentados por los subalternos a sus jefes y el segundo, atendiendo a criterios de orden jerárquico, aquellos que debían enviar las oficinas superiores o a las secciones, tanto del nivel departamental como nacional.

Por ejemplo, en el caso de las disposiciones de la administración municipal de Bogotá se imponía a todos los empleados de orden administrativo la entrega de informes periódicos y se establecía sanciones como multas para quienes no cumplieran con este tipo de imperativos.

L

²⁸ Es necesario tener en cuenta diferencias que se presentaban en las formas de codificar durante la primera década del siglo y períodos posteriores; cambios relacionados con este asunto se pueden percibir en el mismo José Vanegas quien igualmente oriento la realización del código fiscal de Cundinamarca en el año 1919. Dado lo anterior se hace necesario estudiar la forma como se codifico la normatividad en los Departamentos.

En el caso de la actividad de las Provincias, Departamentos y Ramos se exigían informes anuales que dieran cuenta de la totalidad de negocios y labores realizadas. Este tipo de exigencias encontraron constantemente límites de diverso orden: en primer lugar, la necesidad de disponer y suministrar información, dificultad que fue evidente en la relación que tenían los ministerios con los departamentos; en segundo lugar, no contar con criterios únicos de recolección y presentación de la información.

Como se ha indicado en páginas anteriores este tipo de inconvenientes tuvo consecuencias en la forma como Gobernadores, Ministros y el Presidente de la República pudieron decidir sobre la labor administrativa; en esta materia el argumento de Antonio José Uribe hacia hincapié en la inexistencia de un conocimiento acertado sobre el estado de los negocios públicos y de los recursos con que contaba el estado.

Durante todo el período se busco solucionar estas eventualidades tratando de agrupar la información mediante códigos, diarios oficiales y revistas de los Ramos. Por ejemplo, en el caso del Ramo instruccionalista las revistas departamentales y la revista nacional se concibieron como periódicos oficiales orientados a fomentar los asuntos educativos y a disponer de estadísticas sobre los establecimientos de instrucción; en el caso de este documento se procuro disponer de publicaciones y organizar la información de la siguiente manera: transcripciones de decretos, resoluciones, circulares, informes, actas de diversa naturaleza, contestaciones y comunicaciones científicas encaminadas a la presentación de trabajos afines con temas educativos. La importancia de este tipo de documentación no solamente radicaba en el conjunto de disposiciones legales que contenían, sino también en la puesta en escena de diversos problemas de orden administrativo que se presentaban en las labores del Ramo.

De otra parte se contó con medios para que las personas que no fueran funcionarios públicos pudiesen acceder a ciertos tipos de información de orden

administrativo: para el año 1921 se establecían mandatos como los siguientes: “Todo individuo tiene derecho a que se le den copias de documentos que existan en las Secretarías y en los archivos de las Oficinas de orden administrativo, siempre que no tengan el carácter de reserva; que el que solicite la copia suministre el papel que debe emplearse y pague el amanuense, y que las copias puedan sacarse bajo la inspección de un empleado de la Oficina y sin embrazar los trabajos de éste. Ningún empleado podrá dar copia de documentos que según la constitución o la ley tengan el carácter de reservados, ni copia de cualesquiera otros documentos, sin orden del Jefe de Oficina de quien dependa”.

Finalmente, el uso de información estadística es uno de los medios para construir argumentos administrativos que se consideraban de naturaleza científica. Son diversos los documentos en los cuales se subraya la importancia que tiene la estadística y su relación con lo administrativo; por ejemplo, en el decreto 491 de 1904, reglamentario de la ley 39 del año 1903, se considera que la estadística es la base de la parte administrativa de instrucción pública y en consecuencia el ramo debe buscar disponer con regularidad de la información relacionada con el movimiento escolar y universitario. Con este propósito la norma busca que la revista de instrucción pública sea la publicación que en períodos específicos suministre la información estadística oficial y además se ordena la elaboración de anuarios estadísticos de instrucción pública.

El siguiente aparte de un informe del Ministerio de Instrucción Pública de 1911 permite hacerse a una idea del sentido que tiene la estadística no solamente en la argumentación sino también en el ámbito de intervención de la administración:

“La formación de la estadística es la primera base para poder apreciar si nuestro movimiento escolar adelanta o retrocede. Este trabajo perfeccionado periódicamente por medio de estudios y cálculos comparativos providencia sobre el orden del ramo de la Instrucción Pública. No se trata simplemente de

decretos y resoluciones sino de medir el alcance de tales disposiciones y este alcance no puede graduarse sino con la estadística”.

En el período estudiado el argumento que se apoya en la estadística es válido porque permite ver, comparar y calcular. Desde dos puntos de vista la estadística posibilita lo anterior; de una parte con el manejo del presupuesto, de otra parte con el número de población (estudiantes, profesores, etc.) y el número de establecimientos educativos (colegios, escuelas, universidades, etc.), ordenados en función de ámbitos territoriales como departamentos, provincias, municipios y misiones.

Para el año 1910 en el seno de la Comisión Legislativa Carlos N. Rosales justifica la importancia de ordenar la estadística nacional y Antonio José Uribe presenta un proyecto de ley sobre esta materia.

Rosales también considera la estadística como un elemento relevante para las labores administrativas públicas; plantea la necesidad de nacionalizar el servicio estadístico; considera que las oficinas de este ramo dependan de una Dirección General y ésta del ministerio del tesoro.

Por su parte Uribe concebía la organización de la estadística de la siguiente manera: Subordinación de las Oficinas de Estadística de la República a una Dirección General que dependería del Ministerio de Gobierno; presentación anual, en el mes de diciembre, de las estadísticas de la República al Congreso; elaboración de boletines mensuales sobre datos estadísticos de interés general; sanciones de carácter pecuniario para los funcionarios que no entregasen oportunamente la información estadística.

No obstante las interpretaciones y concepción sobre el papel que jugaba la estadística en lo administrativo no se limitaba en Uribe solamente asuntos organizacionales y punitivos que permitieran obligar a los funcionarios a cumplir

con los mandatos de ley, sino que en buena medida el argumento fundado en lo estadístico era el argumento de la buena administración e igualmente los informes administrativos deberían apoyarse en la estadística. Como lo señalamos con anterioridad, para este pensador colombiano “pocas páginas, cuajadas de datos” pueden dar cuenta con claridad sobre lo que se requiere saber en asuntos administrativos, pero además esta lógica argumentativa es el signo de la buena administración: “Las frecuentes publicaciones sobre estadísticas demuestran que en la Argentina hay una verdadera administración pública; que el orden domina”.

Por su parte José Vanegas retoma, en el capítulo XXI de sus “Elementos de administración pública”, buena parte de las ideas sobre estadística y carta geográfica de Florentino Gonzáles y algunas de ellas las transcribe literalmente. Vanegas se aparta de considerar la estadística como una de las partes adjetivas de la ciencia administrativa, pero si toma en consideración argumentos como los siguientes: tanto la carta geográfica como la estadística “preparan el país a recibir la acción administrativa y son la guía que a ella conducen por el camino práctico”; presentan al legislador el compendio de la sociedad que gobierna y le facilitan el conocimiento indispensable para dividir su acción con acierto; y ofrecen al magistrado que administra la posibilidad de combinar sus órdenes y de formar sistemas que ofrecer a la consideración del legislador, como resultado de la observación y la experiencia²⁹.

L

²⁹ Vanegas retoma, igualmente, los planteamientos de Florentino en los cuales establece la relación entre el necesario uso de las estadísticas y la importancia de contar con personal idóneo para elaborarlas: “Yo hablo de una estadística formada por personas inteligentes, que comprenda la realidad y enumeración de todo lo existente; que de una idea de la riqueza y recursos actuales del país, y de las fuentes de donde puedan emanar en lo venidero iguales o mayores”. Estas preocupaciones también fueron planteadas por Alberto Schlesinger, funcionario de la Dirección General de Estadística Nacional en el año 1923, sobre cuyas apreciaciones y actividades los informes de la misión Kemmerer señalo lo siguiente: “El señor Schlesinger indicó que en el momento la organización general de estadísticas no era nada satisfactoria, que desde tiempo atrás buscaba apoyo legal para reorganizar su departamento sobre principios más eficientes y científicos, y que esperaba contar con la ayuda de la Comisión para reorganizar y mejorar el trabajo estadístico”.... “Nos informo que una de las mayores dificultades de su departamento era la impresión de sus informes en la Imprenta Nacional. La cogestión de trabajo de la imprenta, especialmente durante la guerra y en el período inmediatamente posterior, así como el aumento en el comercio exterior del país durante el último año de guerra y en el período subsiguiente, ocasionaron demoras considerables en la publicación de los informes estadísticos”.... “Otra de las dificultades de la oficina del señor Schlesinger es la relacionada con sus empleados. A pesar de

La importancia del uso de la estadística no solo daba cuenta de la científicidad del argumento administrativo sino que igualmente estuvo asociada a idea de progreso³⁰. Mediante la lectura estadística de los negocios del ramo es posible establecer el estado de progreso del “ movimiento escolar” y de la riqueza y buena administración de los países. Sin embargo el argumento estadístico, igualmente, hace manifiesta la inequidad y el trato desigual, por ejemplo para el año 1926 puso en “pie de lucha al los departamentos” al establecerse que éstos tenían una participación presupuestal en asuntos educativos que oscilaba ente el 4.4% y el 39.3 %, mientras la nación estaba en el 0.8%.

Ha existido en Colombia, desde el siglo XIX hasta las dos primeras décadas del siglo XX, un conjunto de tratadista que buscaron conocer y divulgar la ciencia administrativa pública porque la entendían como un saber relevante para el manejo de los negocios del estado. Buena parte de los esfuerzos divulgativos de esta ciencia, por parte de estos tratadista, estuvo vinculada a tres actividades: de

]

que su posición como director lo hace responsable del trabajo en su departamento, no tiene ningún poder de nombramiento; en la mayoría de los casos los empleados de su oficina son nombrados por autoridades de mayor jerarquía, en lo que nosotros denominaremos nombramientos políticos. Piensa que los salarios de sus subalternos son demasiado bajos, lo que le impide conseguir personas mejor calificadas para este oficio. Es partidario de aplicar un examen de admisión para ocupar las posiciones en su oficina y de que la contratación y remoción de personal esté en sus manos”.

³⁰ Las ideas de progreso y moderno fueron de objeto de debate permanente en las reformas de estado en Colombia durante las dos primeras décadas del siglo XX y estuvieron estrechamente relacionadas con el papel que podía cumplir el “exterior” o lo “extranjero”. Pero igualmente, la educación por si misma sin relacionarla necesariamente con el exterior, es tenida en las controversias como factor que determina o no el progreso del país. Son diversos los caminos con los cuales se puntualiza esa apreciación, como por ejemplo: (a) es la disponibilidad de maestros con calidad lo que determina el progreso de la educación y del país. (b) es la educación de los ciudadanos lo que dispensará un progreso cultural del país. (c) la educación permitirá detener la degeneración de la raza en Colombia; la enseñanza de la higiene y la nutrición, en otras, contribuyen al progreso y a la lucha contra el crimen, el alcoholismo, la sífilis, la locura, la debilidad biológica de los colombianos. (d) la educación práctica relacionada con la enseñanza de destrezas y oficios, de la agricultura, el comercio y la industria es lo que permite el progreso económico. (e) la enseñanza de la moral y la virtud cristiana es la que permite el progreso de la nación. Cuando se trata de lo moderno se encuentran dos argumentos que organizan todo el debate; el primero relaciona lo moderno y la educación con la consecución del progreso, el segundo parte de una percepción totalmente contraria. Para el caso de esta controversia tenemos lo siguiente: (a) lo moderno esta relacionado con la ciencia y una educación fundamentada en la ciencia es lo que permite el progreso. (b) lo moderno atenta contra la moral cristiana y no permite el progreso. (c) siempre y cuando la ciencia no transgreda la moral cristiana y coadyuve

un lado la elaboración de tratados u obras en las que se diera cuenta de la naturaleza del fenómeno administrativo público, de otro lado buscaron, algunos de ellos, mediante la labor docente formar y preparar para fortalecer la función pública, finalmente todos ellos estuvieron directamente vinculados con el ejercicio de cargos públicas y muchos de ellos lideraron reformas y cambios de ramos específicos del estado.

Tanto el pensamiento administrativo público que pretendía ser científico como aquel que surgió como principios doctrinarios con los cuales se atiende al saber hacer cotidiano de la administración, estuvo estrechamente relacionado con los grandes debates sobre la reforma de la administración pública colombiana y busco dar respuesta a los problemas de esa administración.

UNIDAD V

Perspectiva Burocrática de Max Weber

Perspectiva Burocrática De Max Weber

- Conocer supuestos básicos de la construcción típico ideal Weberiana, como estrategia investigativa desde la cual se aborda la burocracia
- Introducirse en aspectos generales sobre tres perspectivas de análisis de Weber sobre el fenómeno burocrático

El sociólogo alemán Max Weber ha sido uno de los autores más estudiados y discutidos durante décadas enteras, cuando se trata de formular una perspectiva burocrática de los debates sobre la administración pública estatal. Es claro que Weber no busco crear una teoría sobre este fenómeno, sus preguntas sobre los procesos de configuración de formas de la racionalidad en occidente es uno de los lugares que lo llevan a tratar el fenómeno burocrático; Weber en sentido estricto no es un administrativista, es un sociólogo cuyos planteamientos no se pueden pasar por alto y aún hoy concitan relevantes interrogaciones

Nos ocuparemos en esta parte de presentar aspectos significativos de los aportes Weberianos al estudio de la administración pública; centrándonos en un primer momento en aspectos de su estrategia metodológica; en lo fundamental en la construcción típico ideal. En un segundo momento, abordaremos perspectivas de lectura del fenómeno burocrático, atendiendo a aspectos básicos de su teoría de la acción y de la asociación política, sin los cuales no son comprensibles importantes aspectos de sus planteamientos sociológicos y políticos.

5.1 Construcción típico ideal

Desde la perspectiva de Weber la finalidad del conocimiento económico social esta relacionado con la exploración de la realidad en su significado cultural y de conexión causal; en consecuencia, se trata de conocer un fenómeno histórico pleno de significación en su especificidad, sin embargo, nada indica en las cosas mismas que ellas deben ser consideradas en conexiones causales adecuadas o expresadas en reglas³¹.

Dado lo anterior, los supuestos básicos sobre los cuales se apoya el pensador alemán para dar cuenta de su concepción sobre el saber científico son los siguientes: la naturaleza de los fenómenos, la realidad como fenómeno, la orientación frente a esa realidad, y la índole discursiva del conocimiento. Por lo tanto para Weber es relevante subrayar que:

- Únicamente una parte finita entre una multitud infinita de fenómenos es significativa; el número y la índole de las causas que determinan cualquiera de estos eventos individuales es siempre finito
- Jamás puede concebirse como exhaustiva la descripción del segmento más infinito de la realidad
- Sólo una parte de la realidad reviste para nosotros interes y significación
- Abordamos la realidad con ideas y valor cultural, en consecuencia, todo conocimiento de esta realidad parte de puntos de vista particulares, éstos se derivan de ideas de valor que vuelven significativo el fragmento de la realidad pensado en conceptos
- Conocer la realidad tiene una índole discursiva; aprendemos la realidad sólo a través de una cadena de transformaciones de representación

Estas cinco afirmaciones son base para comprender el diseño mismo y alcance de la construcción típico ideal; criterios desde los cuales se aborda el fenómeno burocrático

L

³¹ Weber, Max. "La objetividad cognitiva de la ciencia social y de la política social (1904)". Contenido en "Ensayos de metodología sociológica". Amorrortu. Buenos Aires. Argentina.

La construcción típico ideal, en relación con la investigación y la realidad, se trata de un cuadro conceptual que reúne determinados procesos y relaciones de la vida histórica en un cosmos de conexiones conceptuales carentes de contradicciones entre sí

Este cuadro en su pureza conceptual es inhallable empíricamente en la realidad; se trata de una utopía que se obtiene por el realce conceptual de ciertos elementos de la realidad, planteando a la labor historiográfica la tarea de compararlo, en cada caso singular, para determinar su acercamiento o alejamiento de la realidad.

Dado lo anterior, tiene el significado de un concepto límite puramente ideal respecto del cual la realidad es medida y comparada, a fin de establecer determinados elementos significativos de su contenido empírico. Se trata de intentos de aprehender en conceptos genéticos a individuos históricos o sus elementos singulares, y con su formación excluir la contingencia que tiene lugar cuando se busca aprehender el individuo histórico.

Su significación práctica esta dada porque sólo refiriéndolo empíricamente, dado un caso límite ideal, es posible volver consistente la significación que a él corresponde, y es por esta misma razón que la formación de tipos ideales son un medio y no una meta en sí misma; igualmente, no son la realidad histórica ni tampoco son esquemas bajo los cuales se deba subsumir la realidad como espécimen.

Según Weber, se trata de conexiones que aparecen como suficientemente motivadas para una fantasía disciplina y orientada en vista de la realidad, vale decir, como objetivamente posibles y que se adecuan a un saber nomológico; es decir, un conocimiento de las regularidades y de las conexiones causales.

De otra parte, no constituye una exposición de la realidad pero proporciona medios de expresión unívocos para representarla; se los obtiene mediante el realce unilateral de uno o de varios puntos de vista, y la reunión de una multiplicidad de fenómenos (difusos y/o discretos)

Finalmente, con respecto a la investigación, la construcción típico ideal pretende guiar un juicio de imputación; no se trata de una hipótesis pero quiere señalar una orientación a la formación de hipótesis. Es en este mismo orden de ideas, que allí en donde la realidad se comprueba o se supone que en algún grado operan las conexiones del tipo abstractamente representado, podemos ilustrar y volver comprensible paradigmáticamente un tipo ideal; esta posibilidad es conveniente con fines heurísticos y expositivos.

Bien, es en el marco de estos supuestos y estrategias de trabajo conceptual que Max Weber aborda el fenómeno de la burocracia, especialmente en sus trabajos sobre la sociología de la dominación y del estado; y por lo tanto, es por estas razones que es preciso subrayar de manera enfática la no existe un modelo burocrático construido por Weber; los modelos estas orientados a ser operacionalizados y aplicados, en tanto la construcción típico ideal no tiene esa finalidad.

5.2 Fenómeno burocrático y administración pública

Es posible plantear desde del pensamiento de Weber la existencia de las siguientes tres perspectivas de análisis de la administración pública como fenómeno burocrático, en el sentido moderno del término: Atendiendo a la configuración de cuadros administrativos en el marco de la asociación política y de formas de dominación legal racional. Abordando la burocracia como una forma de

dominación gracias al saber. Explorando la burocratización desde la dinámica de la relación comunidad – sociedad³².

Ninguno de estos tres puntos de vista es inteligible sino es claro que toda perspectiva de análisis Weberiano de la burocracia debe partir de entender el fenómeno como acción social y en el marco de relaciones sociales específicas. Dado lo anterior, nos ocuparemos de: introducirnos a la conceptualización básica de Weber que permite entender la burocracia en las dinámicas de la acción social; después daremos cuenta de las tres perspectivas de análisis ya anotadas; y finalmente, compararemos y diferenciaremos aspectos del fenómeno burocrático desde la perspectiva de tres formas de dominación (Tradicional, carismática y legal racional)

5.2.1 Administración pública y acción social

Si se atiende a la lógica de los planteamientos de Weber tenemos que el fenómeno burocrático, en términos de estrategia conceptual y metodológica, es explicado por una teoría que entiende la acción en términos de comportamientos; vale decir, desde una perspectiva Weberiana es viable comprender, en lo fundamental, el fenómeno administrativo público estatal como acción.

Para Weber la acción social es una conducta humana intencional, orientada a otros o por otros; en cada uno de estos casos se puede individualizar o hacerla corresponder con una pluralidad de individuos indeterminada y completamente desconocida. Es en este marco que los comportamientos son pasados, presentes o esperados como futuros; a ellos el sujeto de la conducta enlaza un sentido

L

³² Weber, Max. "Concepto de acción social". Correspondiente a la página 18 del volumen uno (1) hasta la página 45 del mismo volumen. Desde "Las formas de legitimidad", correspondiente a la página 170 del volumen uno (1) hasta la página 180 del mencionado volumen. Desde "Estructuras y funcionamiento de la dominación" correspondiente a la página 695 del volumen dos (2) a la página 752 del mencionado volumen. Contenido en "Economía y sociedad" Fondo de Cultura Económica. México D.F, México. 1977.

mentado que es al mismo tiempo de naturaleza subjetiva y referida a la conducta de los otros.

Dado lo anterior tenemos los siguientes elementos básicos del concepto acción:

Se trata de una conducta humana

Es intencional porque implica una orientación y con ello un sentido

Este sentido es subjetivo pero al mismo tiempo mentado

Es una conducta referida a otros y centrada en la conducta de los otros

Sin embargo, la orientación de esta conducta puede ser caracterizada desde las siguientes cuatro tipos fundamentales:

Primero, una racionalidad orientada a fines, es decir, determinada por expectativas en el comportamiento tanto de objetivos del mundo exterior, como de otros hombres: dado lo anterior, se utilizan estas expectativas como condiciones o medios para el logro de fines propios, racionalmente sopesados y perseguidos. Se trata, en todo caso, de usos determinados por situación de intereses.

Segundo, una racionalidad con arreglo a valores, es decir, determinada por la creencia conciente en el valor -ético, religioso, estético, entre otros- propio o absoluto de una determinada conducta, sin relación alguna con el resultado, sino en mérito de ese valor.

Tercero, la afectividad, especialmente emotiva, determinada por estados sentimentales actuales

Cuarto, la tradición, determinada por las costumbres arraigadas y duraderas

Dado lo anterior, tenemos que la orientación puede cambiar de manera radical el contenido del comportamiento según éste gravite entorno a una u otra de las

lógicas ya señaladas; pero, además, es viable que esta orientación este apoyada no en una sola de las lógicas sino al mismo tiempo en varias de ellas.

5.2.2 Administración pública y relación social

Un segundo lugar teórico relevante tiene como centro el concepto de relación social; para Weber ésta consiste en una conducta plural -de varios- que por el sentido que encierra se presenta como recíprocamente referida y se orienta en lo fundamental por esa reciprocidad.

Es igualmente la probabilidad de que se actuará socialmente en una forma indicable, y aunque desde la partes sea objetivamente unilateral, no deja de estar múltiplemente referida, en la medida en que la pluralidad de actores presupone una determinada actitud de los otros, y esa expectativa permite orientar las conductas de todos

De otra parte, la relación social puede tener un carácter enteramente transitorio o por el contrario implicar permanencia; igualmente, el contenido de la orientación en su sentido puede variar en el tiempo y puede ser pactado por declaraciones reciprocas, lo cual significa que los participantes hacen una promesa respecto a su conducta futura.

Dado lo anterior, surge una pregunta central en el pensamiento de Weberiano frente a esta conducta plural, que se expresa en lo siguientes términos: ¿Qué es aquello que posibilita la reciprocidad en esta conducta plural?

La respuesta de Weber esta relacionada con el concepto de orden, el cual se entiende como máximas y/o principios que pueden orientar conductas, y es por la

existencia de estos principios por los que una diversidad de grupos o personas logran contar con una referencia común.

Sin embargo, no es suficiente afirmar que no existe relación social sin que ésta se encuentre referida al orden, es necesario resolver nuevamente dos preguntas formuladas por el autor alemán, a saber: ¿Por qué los individuos y los grupos orientan sus conductas por esas máximas?, y en segundo lugar, ¿Cómo se hace para garantizar que individuos y grupos sigan esas máximas? La primera pregunta tiene que ver con la validez del orden, la segunda con garantizar el orden.

Weber encuentra que en el primer caso los individuos y grupos articulan o relacionan los principios y máximas con una representación sobre si es valido o no orientar la conducta por un orden determinado; a esa representación se la denomina legitimidad. Si los individuos o grupos consideran valido orientarse por un orden éste es legítimo, si piensan lo contrario el orden es ilegítimo.

La forma de legitimidad más corriente en la modernidad es la creencia en la legalidad, vale decir, en la obediencia a preceptos jurídicos positivos estatuidos según procedimiento usual y formalmente correcto; a pesar de lo cual, es necesario precisar las relaciones entre legalidad y legitimidad: la pretensión de la legalidad es ser legítima, pero no necesariamente lo es.

Ahora bien, la validez o no del orden cambia según la legitimidad se encuentre asociada a uno o varios de los cuatro tipos de orientación ya señalados (racionalidad orientada a fines, racionalidad con arreglo a valores, de manera puramente afectiva y tradición), este tipo de relación puede hacer cambiar la cohesión que se logre en torno al orden: no es lo mismo creer que un orden es valido desde la perspectiva racional orientada a fines, o hacerlo por considerar que se trata de una costumbre.

En el segundo caso Weber aborda dos alternativas: En una se busca garantizar de manera externa el cumplimiento de las máximas por la existencia de cuadros de individuos -cuadros administrativos- con la misión de obligar su observancia y castigar su trasgresión, mediante el uso de coacción física o psíquica (orden por derecho). En la otra, en un círculo de hombres se garantiza de manera externa la validez del orden, cuando la conducta discordante tropieza con la reprobación general de quienes hacen parte de ese círculo; la característica básica en este caso es la inexistencia de un cuerpo especializado (orden por convención)

Al problema de la validez como al de la garantía del orden, les es consustancial los conceptos de poder y dominación. Se entiende el poder como la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, en una situación dada y contra toda resistencia; por su parte, se entiende la dominación como la posibilidad de encontrar obediencia a un mandato por parte de un conjunto de personas. Finalmente, relacionada con estos dos conceptos se encuentra la lucha, entendida como una relación social en la que la acción se orienta a imponer la propia voluntad contra la resistencia de una u otra parte; la lucha puede ser pacífica o violenta, y se denomina competencia cuando se trata de adquirir por medios pacíficos un poder de disposición propio, sobre probabilidades deseadas por otros.

Atendiendo a los planteamientos anteriores el fundamento del fenómeno administrativo público estatal es desde una perspectiva weberiana la relación social, pero igualmente la especificidad de su comportamiento solamente es inteligible desde los conceptos de asociación política y estado.

La asociación política es una relación social con una regulación limitadora hacia fuera, en la que la existencia y validez de sus ordenaciones se da en un ámbito geográfico determinado, garantizadas de manera continúa por la amenaza y aplicación de la fuerza física por parte de un cuadro administrativo.

El ejercicio de dirección o participación en la acción de este cuadro -sus poderes de gobierno- puede darse por apropiación, o estar atribuido por el orden vigente de modo permanente; esta acción igualmente está relacionada con la legitimidad del mismo, especialmente en mérito de los poderes de gobierno o de representación, y de la conducta de los participantes de la asociación.

En el caso de la administración pública estatal, se entiende que el estado es una asociación cuyas acciones han sido otorgadas (instituto) y que como asociación política el cuadro administrativo busca mantener con éxito la pretensión del uso legítimo de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente en su territorio (asociación de dominación); y en donde se presentan acciones políticamente orientadas, vale decir, tendientes a influir en la asociación política, especialmente con la apropiación o expropiación de la atribución o distribución de poderes gubernamentales.

De acuerdo con Weber, la particularidad de esta asociación de dominación está dada por la forma en que se administra, el carácter del círculo de personas que ejercen la administración, los objetos administrados y el alcance de la dominación: de las dos primeras características señaladas depende el fundamento de la legitimidad en la dominación.

En conclusión, tenemos que cualquier interpretación sobre la administración pública centrada en el pensamiento de Weber, debe concebirla inicialmente como relación social circunscrita en el marco de una asociación política y del estado, entendido este último como instituto de actividad continuada. Finalmente es consustancial al fenómeno administrativo público el orden por derecho, en términos de su validez y garantía, y con ello los asuntos de poder del estado y de dominación legal.

5.2.3 Administración pública y dominación legal racional

Tres perspectivas desde Weber posibilitan abordar, en términos de dominación legal racional, la administración pública estatal en tanto fenómeno burocrático, a saber: (a) en términos de funciones específicas y un tipo de orden; (b) como dominación gracias al saber; y (c) como proceso de transformación de relaciones sociales

5.3 Funciones, orden y legitimidad

5.3.1 Orden y validez del orden

Todo derecho pactado u otorgado puede ser estatuido de modo racional (racional con arreglo a fines o a valores), con la pretensión de ser respetado por los miembros de la asociación, de aquellos que realicen acciones sociales dentro de su ámbito de poder (dominio territorial), y por el soberano que orienta sus disposiciones

El derecho es un cosmos de reglas abstractas e impersonales estatuidas intencionalmente, aplicadas por la judicatura en los casos concretos, y con las cuales la administración cuida racionalmente los intereses de la asociación, dentro de los límites que establecen sus ordenaciones

5.3.2 Atribuciones oficiales

Las funciones se ordenan mediante leyes o disposiciones establecidas en reglamentos administrativos, y corresponden a acciones que se distribuyen en actividades metódicas para el cumplimiento de los fines de la organización burocrática; dado lo anterior, opera una división centrada en tipos de funciones ordenadas por asuntos

La ordenación funcional se encuentra relacionada con unos poderes de mando necesarios para el cumplimiento de los deberes que han sido determinados de

modo fijo; el poder de mando supone la existencia de medios coactivos y la definición de ámbitos claramente demarcados de competencias legales para el ejercicio del mandato

Tanto la disposición funcional como los poderes de mando permiten ordenar, en la esfera oficial, la autoridad administrativa (magistratura) en despachos u oficinas (Bureau), y en cuadros administrativos.

Los cuadros administrativos se encuentran constituidos por cargos ejercidos por funcionarios; corresponde a cada uno de ellos un conjunto de funciones que enmarcan la actividad del funcionario y se articulan entre sí por relaciones de mando/obediencia (jerarquías de autoridad) y por relaciones de naturaleza funcional entre las actividades desempeñadas (jerarquía funcional).

La relación entre el funcionario y el ejercicio del cargo, en el caso de la dominación legal racional, se puede abordar desde las maneras como se accede, se permanece en su desempeño y se sale de los mismos

Se puede acceder a los cargos por elección, por designación unilateral de un jefe y por carrera administrativa. La designación por elección, según weber, no tiene estrictamente una figura burocrática dado que son escogidos por los dominados; este procedimiento modifica la severidad de la subordinación jerárquica inherente a la relación de mando/obediencia, porque el electo posee en principio plena independencia frente al funcionario jerárquicamente superior, al derivar su situación de quienes lo han elegido.

En el caso de los funcionarios de carrera, el acceso se centra en un conjunto de reglas que operan especialmente entorno al mérito: los grados de profesionalización relacionados con la especialización en un campo de conocimiento específico y firmemente prescrito, la experiencia acumulada y

claramente demostrada; el desempeño evaluado: en general, opera en este caso como mecanismo expedito los concursos y evaluaciones de mérito.

Se asocia al desempeño de los cargos la aceptación de un deber específico de fidelidad a éste, a cambio de la garantía de una existencia asegurada; un servicio centrado en una finalidad objetiva impersonal; la separación y no propiedad de los medios administrativos; el sometimiento a una rigurosa disciplina y vigilancia administrativa; el ejercicio del cargo como única o principal profesión; y la existencia de una retribución en dinero con sueldos fijos y derecho a pensión.

Tanto el ejercicio de los cargos como las relaciones entre cargos y entre despachos están sometidas al estatuto

5.4 Saber, racionalidad y poder burocrático

La segunda perspectiva Weberiana se ocupa de explicar la administración burocrática como un tipo de dominación gracias al saber y la forma como opera el poder burocrático

La acción administrativa pública estatal es acción burocrática que se impone por mecanismos mediante los cuales ordena y opera cierto tipo de saber (saber burocrático) que para este caso es igualmente saber de estado

El primer campo que se incorpora como parte del saber burocrático es el saber profesional de los funcionarios que ejercen cargos en la administración estatal. Se trata de un saber académico que en buena medida se apoya en las ciencias, las disciplinas y la tecnología; se caracteriza por ser altamente especializado y abarcante de diferentes campos del conocimiento humano, articulados mediante relaciones de naturaleza funcional y de mando obediencia, para el logro de objetivos propuestos por la organización burocrática

La burocratización incita con estas dinámicas a una dilatación extensiva/cuantitativa, así como intensiva/cualitativa de las tareas administrativas en los más heterogéneos y disímiles campos de actividad humana. La convergencia de saberes lograda con el funcionamiento de cuadros administrativos, el ejercicio de relaciones de mando obediencia, la impersonalidad impuesta por la contratación administrativa para el ejercicio de cargos, la obediencia debida, la racionalidad técnico formal imperante, y la precisión, rapidez, uniformidad y univocidad que ahorran fricciones; hacen de la burocracia la forma de dominación gracias al saber más implacable, organizada y poderosa.

Es por esta razón que para Weber la organización burocrática es una máquina inerte, espíritu coagulado, pero al mismo tiempo máquina viva que va forjando el molde de una servidumbre del futuro, a la que los hombres se ven obligados a someterse, dado que dispone de un poder de forzarlos a servirla, determinando a su vez el curso cotidiano de sus vidas.

De otra parte, el segundo campo que incorpora el saber burocrático de la administración pública estatal es el saber jurídico, el cual en el ámbito de la dominación legal racional se constituye en referente central del orden que opera en la asociación política (orden por derecho) y al que se encuentra incorporado el monopolio de la coacción física legítima. En consecuencia, tanto uso de la fuerza y saber jurídico confluyen e interactúan mutuamente para el ejercicio de la dominación en virtud de la legalidad; vale decir, en virtud de la creencia en la validez de un estatuto legal y de una competencia fundada en reglas racionalmente creadas.

La burocratización del derecho define la posibilidad de una rigurosa distinción entre el orden jurídico objetivo y derechos subjetivos de los individuos por él garantizados, además de suponer la separación abstracta entre el estado como sostén de los derechos de mando y creador de las normas jurídicas, y todas las atribuciones personales de los individuos

Finalmente, el tercer campo que incorpora el saber burocrático es el saber del oficio, el cual corresponde al conocimiento que tienen los funcionarios de hechos adquiridos en relación con el servicio; se trata de un conocimiento centrado en la experiencia lograda en el ejercicio de cargos y sobre el cual la burocracia busca mantener un secreto, sustrayéndolo con ello a la publicidad estatal.

Frente a ésta dificultad, una de las alternativas de control a los funcionarios abordada por Weber se relaciona con el papel de los parlamentos como espacio de representación de los dominados por los medios burocráticos; el mencionado control consiste en que para ciertos actos de los poderes públicos es obligatorio, especialmente en materia presupuestal, la formación de acuerdos por medio de la ley, después de la discusión previa con el parlamento.

Esta fuerza parlamentaria es decisiva, no obstante mientras éste solamente puede apoyar las quejas de la población frente a la administración mediante la denegación de dinero o rehusándose a aprobar proyectos de ley, la situación así generada puede conducirlo a quedar marginado de una participación positiva de la dirección política. En tal caso, el parlamento hará política negativa, esto es, se enfrentará a los directivos administrativos como potencia enemiga y solamente recibirá de ellos mínima información sobre el hacer burocrático

La difícil relación entre control parlamentario y actividad de la organización burocrática se hace evidente, no solamente porque el parlamento requiere de información de la administración para adelantar su actividad, sino, además, porque no necesariamente los parlamentarios tienen el saber académico y de oficio requerido para entender con idoneidad el hacer altamente especializado de los funcionarios; tal dificultad es mucho más infranqueable cuando se toma en consideración la situación de los administrados. Para Weber la publicidad de la administración impuesta por un control efectivo de los parlamentos, es lo que se

requiere postular como condición previa a una labor parlamentaria fructífera, y a toda educación política.

Estos tres tipos básicos de conocimiento que configuran parte del saber burocrático son generadores de un poder burocrático expansivo, intensivo, permanente y objetivo en términos de sus propios procedimientos, orientándose con ello a garantizar los órdenes vigentes en el seno de la asociación política, mediante la superioridad de una racionalidad organizada metódicamente y centrada técnicamente.

En términos de las relaciones articuladas a esta forma de imposición de voluntad la burocracia continúa funcionando, según Weber, para la revolución triunfante, el enemigo en la ocupación o el gobierno legal; la cuestión es entonces ¿Quién domina el aparato burocrático existente? La superioridad del poder saber burocrático se impone a todo lo demás en las asociaciones de masas

De otra parte, la organización burocrática de una estructura social y política lleva aparejada al mismo tiempo la concentración de los medios materiales burocráticos y la imposición de voluntad procurada a través del saber y del uso legal de la fuerza, a pesar de toda resistencia; en muchos de los casos la misma oposición y resistencia a estas estructuras burocráticas terminan generando en sus opositores, paradójicamente, lógicas y dinámicas burocráticas

Finalmente, parte de la materialidad que se soporta el saber burocrático lo constituye el expediente, el cual corresponde a la masa de documentos e información escrita, de diferente naturaleza, conservados en borradores, minutas y archivos producto del hacer de los funcionarios, de las relaciones que se establecen entre éstos, de aquellas que se presentan con los administrados, y de las relaciones entre la organización burocrática y los poderes públicos estatales (parlamentos, jueces, organismos de control).

En consecuencia, el expediente caracteriza las situaciones, fija los procesos y procedimientos, individualiza a los administrados en el marco de una dominación impersonal formalista, sin odio y pasión, sin amor y entusiasmo, sometiéndolo todo tan sólo a la presión del deber escrito y operando según el principio de atenerse a aquello que está consignado de esa manera.

5.5 Procesos de transformación de relaciones sociales

La tercera perspectiva Weberiana se ocupa de explicar la manera como la burocratización transforma las relaciones sociales atendiendo a interacciones que se presentan entre diferentes formas que éstas adquieren; especialmente aquellas caracterizadas como sociedad y comunidad.

Weber establece una diferencia entre estos dos conceptos y para el caso se entiende la comunidad como una relación social en la cual la actitud de quienes participan de ella se inspira en un sentimiento subjetivo, fundamentalmente afectivo y emotivo, de hacer parte de un todo. La orientación frente los principios y máximas que posibilitan la conducta plural se traduce en este sentimiento de constituir y representarse de esta manera, abarcando situaciones muy heterogéneas.

De otra parte, se entiende la sociedad como una relación social cuando la actitud de quienes participan de ella, se inspira en una compensación de intereses por motivos racionales orientados a fines o valores. Lo que permite la unión en este caso es la manera como convergen intereses, descansando la relación, de forma dominante, en acuerdos o pactos racionales que están en función de las expectativas de lealtad entre las partes.

Sin embargo, la mayor parte de las relaciones sociales participan al mismo tiempo de la comunidad como de la sociedad. En general, toda relación social, aunque este estrictamente originada en la persecución racional de un fin puede dar lugar a aspectos afectivos que trascienden los simples fines queridos.

Dado lo anterior, la burocratización es un procedimiento específico de transformación de una acción comunitaria en una acción societaria racionalmente ordenada. Para Weber, la burocratización como instrumento de socialización de las relaciones de dominación ha sido un recurso de poder para quien dispone del aparato burocrático, puesto que la acción societaria metódicamente dirigida y ordena es superior a la acción comunitaria de las masas, o a otras acciones comunitarias que se le opongan.

La burocratización permite explicar como la relación social que se encuentra centrada fundamentalmente en el plano afectivo llega a un plano que se juega en las dinámicas de la constelación de intereses y de las racionalidades orientadas.

Bibliografía complementaria

Habermas, Jürgen. "Retrospección sobre la teoría Weberiana de la modernidad" Contendida en "Teoría de la acción comunicativa: crítica de la razón funcional". Taurus. Volumen II, Capítulo VIII. Madrid. España. 1988.

Habermas, Jürgen. "Teoría de la racionalización de Weber". Contenido en "Teoría de la acción comunicativa: racionalidad de la acción y racionalidad social". Taurus. Volumen I. Madrid. España. 1992.

Lerner, Bertha. "Un destino inexorable". Contenido en "Democracia política o dictadura de las burocracias: una lectura de Max Weber con miras al porvenir". Fondo de Cultura Económica. México D.F, México. 1993.

UNIDAD VI

**Marxismo Finales Del Siglo
XIX Hasta Década De Los 60
Siglo XX**

Marxismo Finales Del Siglo XIX Hasta Década De Los 60 Siglo XX

- Identificar conceptos básicos y problemas planteados sobre el fenómeno administrativo público, desde la perspectiva de pensadores marxistas del siglo XX
- Contrastar desde perspectivas marxistas la naturaleza y función de la administración pública, frente a algunas lecturas del fenómeno administrativo provenientes de Weber y del funcionalismo norteamericano

Marxismo no significa necesariamente Marx; es claro que Marx no desarrolló una teoría sobre el estado y el fenómeno burocrático, pero sí planteó algunos problemas relacionados con la burocracia estatal en fragmentos de sus obras. Por lo tanto, no nos ocuparemos de presentar el pensamiento de Marx en este asunto, como tampoco asumiremos desarrollar una exposición sistemática y acabada de diversas interpretaciones eruditas y polémicas hechas en esta materia por pensadores marxistas en diferentes momentos del siglo XIX, y especialmente del siglo XX; en su lugar, tomaremos algunas apreciaciones y formulación de problemas básicos, especialmente de Nikos Poulantzas y John Holloway, para tener una idea de formulaciones marxistas sobre la administración pública.

6.1 Burocracia, burocratismo, lucha de clases y modo de producción

Las consideraciones de Poulantzas en varias de sus obras suponen que el análisis del problema burocrático implica el establecimiento riguroso de relaciones entre la categoría de burocracia, el burocratismo como sistema de organización particular del aparato de estado, y las estructuras de un tipo de estado; el tener como eje

esas tres categorías básicas hace necesario, al mismo tiempo, examinar este fenómeno en el marco de un modo de producción determinado y, de otra parte, establecer su inserción en el marco de la lucha de clases³³

Para Poulantzas la concepción Weberiana fue explícitamente formulada para combatir la lucha de clases; según Poulantzas, en Weber la burocracia como grupo social termino constituyéndose en sujeto creador del poder político moderno, haciéndose con ello sujeto productor de las normas de comportamiento a nivel político; argumentación que oculta sistemáticamente la relación de la burocracia con las clases y la lucha política de clases

Desde la perspectiva del pensador marxista, la continuidad histórica de esa lógica que subyace al pensamiento de Weber es detectable, de otra parte, en la década de los cuarenta del siglo XX, con un desplazamiento hacia cierto tipo de preocupaciones relacionadas con perspectivas funcionalistas como las de Robert Merton, para el cual resulta relevante abordar las disfuncionalidades del fenómeno burocrático, en la medida en que este tipo de exploraciones identifican problemas relacionados con el funcionamiento mismo de la burocracia en el sistema capitalista; si bien para el autor norteamericano estos comportamientos no constituyen una dificultad, es claro que en casos excepcionales pueden llegar a generar patologías cuyas dinámicas rebasan sus propios ámbitos, afectando con ello los marcos referenciales de la propia integración del sistema en su conjunto. En consecuencia, resulta relevante en estas circunstancias, desde las propias lógicas del capitalismo, distinguir entre burocracia funcional eficaz para el sistema y burocracia disfuncional.

Ya frente a esta situación Weber había establecido la tensa relación entre burocracia, burocratismo entendido como sistema de organización del aparato de

L

³³ Poulantzas, Nikos. "Estado capitalista, burocratismo, Burocracia". Contenido en "Poder y clases sociales en el estado capitalista". Siglo XXI. México. 1980. Poulantzas, Nikos. "La irresistible Ascensión de la administración del estado". Contenido en "Estado, poder y socialismo". Siglo XXI. Madrid. España. 1978

estado, y lo que él llamaba racionalidad del sistema, concebida en momentos como conjunto de modelos normativos que rigen la organización de los diversos sectores del sistema capitalista. Es en este marco, que Weber insiste en una contradicción inevitable entre el fenómeno burocrático y la democracia política, en términos de una racionalidad formal funcional organizativa que paradójicamente deviene en momentos, desde sus propias dinámicas, como irracional para el propio sistema.

Desde la perspectiva de Poulantzas ya en el Marx de la madurez y en autores como Engels, Gramsci y Lenin, se establecía una relación necesaria entre el fenómeno burocrático -burocracia y burocratismo-, el estado capitalista y una formación capitalista a la que subyace un carácter contradictorio; en consecuencia, la burocracia no remite de ningún modo a un funcionamiento excepcional y patológico del aparato de estado capitalista, sino que ésta situación expresa el carácter constitutivo y estructurante mismo del aparato de estado capitalista

Dado lo anterior, en Poulantzas, cuando Marx hace una crítica de la burocracia de estado calificándola como cuerpo parasitario extraño a la sociedad, no tiene la finalidad de circunscribir y caracterizar este hecho como un comportamiento excepcional de este aparato en la formación capitalista, se propone en realidad en descubrir la serie de contradicciones inherentes a la categoría específica de aparato de estado, de formación capitalista y de cuerpo de funcionarios necesario para su funcionamiento. En fin, esta contradicción termina constituyéndose en un aspecto estructurante de las relaciones de funcionamiento entre la burocracia y las clases sociales.

Para Poulantzas, en la reflexión clásica marxista, la burocracia es un fenómeno específicamente político y designa una categoría referida al aparato de estado; es por esta razón que el burocratismo se debe a la vez a las estructuras del estado

capitalista, como al efecto de la ideología capitalista sobre las reglas normativas que organizan el mencionado aparato.

En consecuencia, es por este motivo que la ideología sobre el burocratismo se corresponde con las siguientes dinámicas:

Primero, formas generales de la ideología que implican un ocultamiento del saber administrativo, el cual se manifiesta en el secreto burocrático.

Segundo, formas particulares de la ideología que Marx estudiaba en el fetichismo de la mercancía, y que van desde el carácter impersonal de las funciones burocráticas, hasta los modelos normativos de la división del trabajo.

Tercero, formas jurídico políticas de la ideología dominante que se relacionan especialmente con el impacto de la legitimidad burguesa, desde la cual la burocracia se busca representar como la unidad política del pueblo/nación, planteándose como cuerpo neutro que encarna el interés general y cuyo funcionamiento respecto de la clase es así sistemáticamente enmascarado.

Cuarto, formas ideológicas pequeño burguesas desde las cuales se representa la ignorancia y la falta de cultura como elemento consustancial a las masas, lo cual promueve y posibilita el monopolio burocrático del saber

Desde otra perspectiva, Poulantzas considera que para finales de los sesenta del siglo XX tanto burocracia como burocratismo van transformándose históricamente; la distinción clásica burguesa entre poder legislativo y poder ejecutivo se esfuma, el dictado de las normas y su promulgación se desplaza hacia el ejecutivo y la administración; cambio relacionado con las transformaciones que se va operando en dicha reglamentación. Vale decir, la legitimación encarnada en el parlamento como marco de racionalidad universal se desliza progresivamente hacia una

legitimación centrada en la racionalidad instrumental de la eficacia articulada al ejecutivo – administrativo

Para Poulantzas es en estas circunstancias que el parlamento pierde prácticamente la iniciativa de las proposiciones de ley, las cuales recaen en mayor grado en el ejecutivo, y con ello las leyes se circunscriben más a la esfera de las acciones concretas de la política económica articuladas al aparato administrativo, y no tanto a la lógica formal de un sistema jurídico fundado en la racionalidad de la voluntad general representada por su promulgador en los parlamentos.

La transformación del papel de los parlamentos y la relevancia de la administración en esta materia ha estado igualmente ligada al cambio en el funcionamiento del sistema institucional de partidos. En el caso de los partidos de poder, vale decir aquellos que tienen vocación de participar en el gobierno dentro de una alternancia regulada, orgánicamente fijada y prevista por las instituciones del estado, se comprueba el relajamiento de los vínculos de representación entre el bloque en el poder y estos partidos que ponen en escena fracciones de ese bloque, alianzas entre dichas fracciones, y alianzas de compromisos específicos de las misma fracciones con las clases dominantes.

Este trance ha estado acompañada por la transformación del lugar institucional de los partidos en el poder y con la crisis de la representatividad, no obstante la dinámica requiere ser dimensionada a la luz de las formas como la administración se ha convertido en el lugar central de la elaboración del equilibrio inestable de los compromisos en el seno del bloque en el poder, y entre éste y las masas populares. Evidentemente tanto el ejecutivo y la administración monopolizan el papel de organización y dirección del estado con respecto al bloque de poder, en asuntos como: la elaboración de un interés político general de largo plazo de este bloque, la reproducción de la hegemonía, y la concentración en sus manos de la legitimidad de estado frente a las clases dominadas.

Finalmente, para Poulantzas, otro aspecto relevante en esta dirección da cuenta de las relaciones entre administración y gobierno; desde su perspectiva se presentan contradicciones internas en el seno del ejecutivo, sin embargo, no son significativas en tanto no implican una disyunción del sistema político sino que corresponden a un rasgo orgánico de la adopción de decisiones.

Estas relaciones conflictivas plantean con regularidad una resistencia de la estructura del aparato de estado y de la organización burocrática generadora de rigidez con respecto a la burguesía misma; por lo general el fenómeno es la manifestación de la inadaptación general al cambio propio de la burocracia, y no tanto una resistencia a la naturaleza concreta de la política gubernamental.

Independientemente de la multiplicidad de formas que revista esta dinámica, para Poulantzas, el estatismo autoritario se caracteriza por la dominación de la alta administración y la intensificación del control político del ejecutivo sobre ésta; por regla general la autonomización de la burocracia estatal con respecto a los parlamentos va aparejada a un reforzamiento de la subordinación de las altas instancias al ejecutivo presidencial y gubernamental, autoridad bajo la cual la burocracia se convierte no sólo en el lugar sino en el actor principal de la elaboración de la política estatal.

La importancia de considerar a Poulantzas en este punto, está dado por una ampliación de las perspectivas de lectura sobre el papel de la administración pública en el marco del capitalismo, desde una lectura marxista que sin abandonar perspectivas clásicas del marxismo del siglo XIX, como los problemas del modo de producción, la forma estado y la dominación de clases, introducen interpretaciones las cuales reconsideran explicaciones básicas provenientes de cierto tipo de literatura de divulgación marxista que resultaba ser mecanicista y economicista.

El extendido argumento que relaciona la administración pública con parte de una supra-estructura, la cual es determinada siempre y en última instancia por una

estructura que corresponde a las fuerzas productivas y relaciones sociales de producción, fue uno de los principales argumentos forjadores de una explicación causal sobre la naturaleza del comportamiento de la burocracia, que se amplió de igual manera a fenómenos como el lugar del estado, la ideología y el saber.

Este tipo de interpretación también estuvo articulado a formulaciones que concibieron la administración pública como un instrumento al servicio de las clases dominantes: en el caso del capitalismo orientado a perpetuar las relaciones de dominación explotación burguesas, y en el marco de los estados socialistas a dar cuenta de un aparato administrativo al servicio del proletariado y encaminado en sus funciones programáticas e instrumentales a la consecución del ideario socialista.

Por su parte, a diferencia del capitalismo, en las prácticas cotidianas de las formas organizativas del socialismo realmente existente, se superponían en buena medida los cuadros de funcionarios administrativos estatales con miembros de los partidos oficiales de estado; situación que se complementaba, en la mayor parte de los casos, con la inexistencia de funcionarios y organizaciones por fuera de la órbita estatal, o en su defecto, con la presencia de organismos no estatales pero afines y al servicio de los propósitos socialistas oficialmente formulados por el partido.

Poulantzas por su parte pone de presente una dimensión histórica del fenómeno administrativo público que identifica y subraya sus transformaciones funcionales y estructurales, sin responder a una interpretación unícausal y general, sino leyendo las transformaciones mismas en la articulación y multideterminación de las lógicas de acumulación, considerando la multiplicidad y tensión inherente a la configuración de las clases, y con ello los desplazamientos funcionales mismos de las formas de poder de estado; en lugar del mecanicismo instrumental se da cuenta e identifican problemas inherentes a las autonomías relativas del estado y la administración pública.

6.2 Administración pública, acumulación de capital y autonomía relativa

Desde otra perspectiva y a pesar de gravitar en torno a reflexiones cercanas a las de Poulantzas, el teórico marxista John Holloway da lugar a replanteamientos o nuevos problemas significativos: para el mencionado autor, la crítica marxista de la administración pública debe partir de una comprensión histórica sobre cómo opera las divisiones internas del estado, sus usos tecnológicos y sus reformas, atendiendo a la significación que éstas tienen en lógicas administrativas concretas, en contextos puntuales de la lucha de clases y del desarrollo capitalista, buscando establecer, a su vez, su relación con las formas de acumulación del capital³⁴.

Dado lo anterior, Holloway considera que la crítica y formulaciones marxistas sobre el fenómeno administrativo público han estado presentes en los debates de los años cincuenta y sesenta del siglo XX, relacionados con la capacidad de unidad que tiene hacia su interior los aparatos administrativos estatales, y la posibilidad, en estas condiciones, de planificar el desarrollo económico y social, fundado este supuesto de ciertas escuelas burguesas sobre la existencia de suficiente cohesión interna y racionalidad para asumir estrategias coherentes a largo plazo.

Holloway consideraba que estos debates en el seno del marxismo se encontraron relacionados con las discusiones que frente al asunto hicieron, especialmente en los Estados Unidos, las corrientes incrementalistas y pluralistas. Los primeros argumentaban que la reforma administrativa racional se basaba en premisas falsas (Lindblom y Wildavsky) dado que no existía la suficiente cohesión, y el aparato de estado terminaba siendo un conglomerado de unidades centradas en sí mismas, persiguiendo sus propios intereses en procesos de rivalidad y competencia intraburocrática; por lo tanto, el resultado de la reforma administrativa

L

³⁴ Holloway, John. "Fundamentos marxistas para una crítica marxista de la administración pública". Instituto Nacional de la Administración Pública. México. 1982

no consistía tanto en un incremento de la racionalidad misma, sino en la alteración de las reglas de juego con las cuales se dirimían los conflictos.

Por su parte, la concepción pluralista intentaba interpretar los conflictos intraburocráticos articulándolos con formas más generales del conflicto social. En este contexto se argumentaba que las unidades administrativas desarrollaban y mantenían relaciones especiales con los sectores sociales que intervenían; en consecuencia, este modelo deja percibir la forma como los conflictos se desprendían de diferentes dinámicas sociales en donde se movilizaban una pluralidad de actores sociales diversos, y con ello la dinámica no obedecía a simples lógicas administrativas endógenas.

De acuerdo con Holloway los trabajos de Poulantzas y Hirsch se acercan más al enfoque pluralista, pero interpretando el conflicto desde una perspectiva marxista de la cual se deriva, igualmente, que la administración del estado no puede ser analizada como un bloque monolítico.

Por su parte, para Holloway, Poulantzas aborda el problema en términos de la manera como a través de la organización estatal se logra la unificación de intereses de las diversas fracciones de clase dominante, constituyendo con ello en un bloque de poder bajo la égida de una facción de clase hegemónica; esta dinámica permitía percibir las contradicciones internas del estado y la pluralidad de tensiones del sistema.

Por su parte Hirsch promovía una doble perspectiva para dar cuenta del debate: en el primer caso, siguiendo a Poulantzas, se ocupa del papel que cumple el estado en la constitución del bloque de poder, introduciendo la diferenciación de tres formas que revestía el aparato de estado: el primero como aparato represivo, el segundo como aparato ideológico y el tercero como aparato integrativo de las masas, que interviene y organiza los intereses de las clases dominadas; dado lo anterior, cada aparato tenía sus propias dinámicas de unidad e integración.

Desde la segunda perspectiva Hirsch se centra en la tensión que se mantiene entre el estado y los procesos inmediatos de acumulación; el estado busca responder a través de reacciones a las presiones políticas contradictorias que surgen de los proceso de acumulación; sin embargo, esta dinámica no constituye una anomalía sino que corresponde a una característica estructural del funcionamiento mismo del estado capitalista. En estos procesos el estado establece vínculos entre sus aparatos y sus monopolios cliente, generando competencia intercapitalista en su propio seno

Tomando en consideración estas reflexiones, Holloway plantea que el conflicto administrativo no puede ser entendido como una mala administración, sino como parte constitutiva de la estructura administrativa pública estatal; además, la administración no representa una unidad monolítica y uniforme del estado, sus reformas no son simplemente procesos articulados a problemas de eficiencia y a dinámicas endogamas del propio aparato; ellas no dejan de estar articuladas al movimiento del capital como un todo.

En el caso de las interpretaciones y comentarios de Jacques Chevallier sobre interpretaciones marxistas de la administración pública se subrayará como relevante tres tipos de problemas que amplían los debates ya identificados por Poulantzas y Holloway.

Desde una perspectiva funcional la administración pública se juega en tres lógicas: En el primer caso se orienta a perpetuar por diversos medios (ideológicos, coercitivos físicos, latentes y simbólicos) y según circunstancias históricas diversas, las relaciones de dominación, explotación y sujeción de los grupos dominantes sobre los grupos dominados. En el segundo caso se trata, de manera paradójica y contradictoria, de generar condiciones y lograr formas de la cohesión social que permitan la subsistencia del sistema, y finalmente, se trata de relativizar los conflictos sociales latentes y de alta pugnacidad, concediendo a los

grupos conflictivos ciertos tipos de requerimientos, con el propósito de relativizar su potencial revolucionario y reactivo, pero sin que ese tipo de soluciones comprometan las lógicas y dinámicas estructurantes del sistema.

Esta disposición funcional, de acuerdo con Chevallier, opera como referente para todo el sistema de acción administrativo, sin la cual no se entiende la naturaleza misma de la administración pública como fenómeno político y social; no solamente en el marco de los sistemas democrático liberales, sino también en ciertas formas que pueden llegar a asumir los sistemas políticos totalitarios³⁵.

En el caso los totalitarismos, la acción e institucionalidad administrativa tiende a irrigarse en la totalidad del conjunto del cuerpo social, disolviendo los límites entre las lógicas estatales y no estatales, en pro de una expansiva estatización de las diversas formas que tienen las relaciones sociales, políticas, culturales e identitarias. Las formas del control, saber y dominación burocrática se expanden penetrando de manera permanente y cotidiana interacciones sociales antes no sometidas a su influjo.

Bibliografía complementaria

Bharo, Rudolf. "La alternativa: Crítica del socialismo realmente existente". Alianza. Madrid. España.

Chevallier, Jacques; Loschak, Daniele. "Las tesis marxistas: aparato de estado y lucha de clases". Contenido en "Ciencia administrativa: teoría general de la institución administrativa". INAP. Tomo I, Madrid. España. 1986

Lenin, Vladimir. "Contra la burocracia. Diario de las secretarías de Lenin". Cuadernos de pasado y presente No.25. Siglo XXI. México. 1977

Skocpol, Theda. "El estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual". Contenido en "Zona abierta". Enero-Marzo de 1989.

L

³⁵ Chevallier, Jacques; Loschak, Daniele. "La ciencia administrativa". Fondo de Cultura Económica. México D.F. México. 1983.

UNIDAD VII

**Pensamiento Administrativo
Público Norteamericano y
Europeo
Mediados del Siglo XX,
décadas de los Sesenta y
Setenta**

Pensamiento Administrativo Público Norteamericano Y Europeo Mediados Del Siglo XX, décadas De Los Sesenta y Setenta

- Introducirse en aspectos básicos sobre problemas inherentes al comportamiento cooperativo y el origen, naturaleza y funciones de las organizaciones públicas.
- Identificar y caracterizar elementos consustanciales al problema de la decisión administrativa, las dimensiones fácticas y valorativas, las relaciones medios fines y problemas propios de la racionalidad administrativa
- Identificar algunas relaciones en la diferenciación entre política y administración, desde los problemas decisionales y la discrecionalidad administrativa

7.1 Cooperación, organización y administración pública

Para Herber Simon la administración corresponde al comportamiento cooperativo de un grupo; vale decir, una actividad consciente de dos o más personas que se organizan: en el caso de la sociedad moderna esta actividad tiene una estructura formal en donde los participantes se relacionan mediante la asignación de tareas que deben ser ejecutadas, con el propósito de conseguir objetivos y lograr productos finales de manera eficaz, mediante la asignación de esfuerzos humanos y recursos³⁶.

En un sentido restringido la administración alude a normas de conducta que son comunes a muchas clases de grupos cooperativos, en consecuencia, a la

L

³⁶ Simon, Herbert. "Administración pública". Letras. México D. F. México. 1968. Simon, Herbert. "Hechos y valores en la toma de decisiones", "La racionalidad en el comportamiento administrativo". Contenido en "Comportamiento administrativo". Aguilar. España. 1962

administración no le atañe los objetivos concretos con los cuales se coopera, ni tampoco métodos tecnológicos específicos; se ocupa en lo fundamental de cuestiones relacionadas con el modo como se escoge el método, se induce a la cooperación, se divide el trabajo y se aprende de cada uno de estas dinámicas.

De otra parte, Simon considera que el uso común del vocablo administración pública corresponde a actividades de los gobiernos nacionales y locales, juntas y comisiones independientes creadas por el congreso y legislaturas; se excluye las actividades legislativas y judiciales en virtud de que estos cuerpos tienen problemas peculiares a sus estructuras, sin embargo éstos forman parte del ambiente dentro del cual se mantiene la administración pública, generando y ejerciendo una poderosa influencia en el proceso de administración

Dado lo anterior, la manera más corriente de confiar tareas a los órganos gubernamentales, reviste de dos formas de poder que no están presentes en las asociaciones privadas; el primero corresponde al poder de recaudo de fondos mediante impuestos, y el segundo alude a la regulación de la conducta de personas que no pertenecen a estas organizaciones. Sin embargo, a pesar de que la administración pública está relacionada con la actividad gubernamental, para Simon existen ejemplos de actividades gubernamentales que podrían ser ejercidas por organizaciones privadas, sin que necesariamente estén referidas a facultades fiscales y/o de reglamentación.

El estudio del origen de las organizaciones administrativas públicas exige establecer las fuerzas y grupos que instigan la creación de las mismas, a partir de situaciones en las que el gobierno pretende asumir una nueva actividad, reagrupar las ya existentes, y/o convertir unidades estratégicas de organizaciones ya actuantes, en nuevas organizaciones que sean núcleo de atención del legislativo o del mismo gobierno.

Dado lo anterior, para Simon la primera condición que subyace a la creación de una organización gubernamental es la existencia de problemas cuyo comportamiento puede obedecer a varias lógicas: por ejemplo, que éste no pueda ser resuelto con acciones individuales y en estas condiciones sea más viable hacerlo mediante organizaciones; que sea prioritario asumirlo desde estructuras gubernamentales y no dejar su resolución fuera de ellas, especialmente dado el alcance de los poderes reservados al gobierno. De otra parte, pueden también influir en las condiciones de creación, su ubicación en la estructura gubernamental (local, estatal, federal), y la naturaleza que tendrá la organización en términos de jerarquía, autonomía, control del ejecutivo y relación con otras organizaciones.

La creación o no de organizaciones de esta naturaleza pueden apoyarse en varios tipos de argumentos políticos que se sustentan sobre creencias como las siguientes: en casos priman perspectivas antigubernamentales planteadas en razones económicas que promueven el establecimiento de la competencia, o advierten sobre la amenaza monopólica y el imperativo de proteger de la facultad de negociar; en otras circunstancias se hace hincapié en la necesidad de preservar la libertad individual e impedir las concentraciones gubernamentales excesivas, dado que se entiende el gobierno como un mal necesario que debe ser restringido; finalmente, argumentos respaldados en concepciones humanistas para las cuales el gobierno debe asumir la protección a desvalidos y promover e impulsar una democracia económica y social.

Para Simon en las dinámicas de origen se presente una etapa inicial de reconocimiento de los problemas desde los cuales se formulan propuestas en el marco de la estructura gubernamental; esos reconocimientos pueden proceder de grupos sociales privados relacionados con profesiones, sectores industriales, usuarios, y espacios de actividad gubernamental. De otra parte, el reconocimiento requiere además de la obtención de apoyos organizados en círculos de defensores articulados a intereses en momentos diversos, y con ello el diseño de

adecuadas propuestas con objetivos claros y aperturas eventuales a cambios de naturaleza secundaria.

Una vez creadas las organizaciones, con la promulgación de la ley, experimentan procesos de configuración y adaptación en donde inician una lucha por la propia supervivencia y su sometimiento a influencias externas e internas que involucran su desarrollo y sostenibilidad. En el caso de las dinámicas internas se impone el reconocimiento de realidades políticas, la existencia de grupos de clientes que asumen interpretaciones y posturas frente a sus programas; además, surge para la organización el imperativo de reconocer la opinión pública y las cambiantes condiciones de su propio ambiente. De otra parte se encuentra la reacción de empleados, en diferentes niveles de la organización, frente a la orientación de objetivos y metas, así como a la estabilización de técnicas, procesos y procedimientos, y el surgimiento de nuevas percepciones sobre la misma organización.

7.2 Decisión, racionalidad y Administración pública

Si se tiene como perspectiva las organizaciones, es preciso destacar y comprender la existencia de una intencionalidad que tiene como consecuencia la integración de modelos de comportamiento, en términos cooperativos, sin los cuales no es viable pensar las organizaciones; y es atendiendo a esta situación como se hace inteligible que cada decisión comprende, al mismo tiempo, la selección de una meta y de un comportamiento relacionado con la misma; proceso en el que las metas pueden ser simples medios para una finalidad más lejana, y así hasta llegar a objetivos relativamente últimos.

Es justamente esta relación entre organización como modelo de cooperación y las metas como intencionalidad, la que lleva a Simon a formular el imperativo de reconocer que una teoría administrativa debe ocuparse de los procesos de decisión, dado que se trata de un fenómeno que se extiende, junto con el hacer, a

la organización administrativa en su conjunto; y es en este contexto en el que para Simón se llaman juicios de valor aquellas decisiones que llevan a la selección de finalidades últimas, y juicios de hecho cuando impliquen el logro de tales finalidades.

Para Simón el diferenciar en la decisión elementos de hecho y elementos de valor resulta relevante porque permite comprender qué se entiende por una decisión administrativa correcta, y con ello la viabilidad de distinguir entre cuestiones políticas y administrativas.

En consecuencia se entenderá que las proposiciones fácticas son afirmaciones sobre un mundo que vemos operar y funcionar; estas proposiciones se ponen a prueba contrastándolas directamente con la experiencia (hechos), para determinar su verdad o falsabilidad, y con ello su ocurrencia o ausencia en el mundo. De otra parte, las proposiciones éticas afirman deberes más que hechos; con ellas se declaran estados de cosas en términos de deber ser, preferencia o deseabilidad; su función imperativa no es ni verdadera ni falsa, y por esta razón la tarea de la ética es seleccionar imperativos.

Atendiendo a estos postulados básicos Simón afirma que la decisión tiene un contenido fáctico en términos estrictamente empírico, así como un contenido ético en términos de una cualidad imperativa: por lo tanto, siempre se podrá determinar si una decisión es correcta con relación a un objetivo, y por ende establecer con ello la manera como las transformaciones de objetivos implican cambios de valoración

De otra parte, en la práctica administrativa solo se mantiene de manera parcial la separación entre elementos éticos y fácticos. El valor de buena parte de objetivos y actividades se deriva de las relaciones medio-fin, en una dinámica en la cual el valor inherente al fin deseado se transfiere a los medios por procesos anticipatorios: en estas circunstancias la valoración incluye elementos fácticos e

implica la existencia de valores intermedios y no valores finales de naturaleza filosófica o psicológica; es por esta razón que los resultados de la actividad administrativa solo pueden ser considerados como fines en un sentido intermedio y dependerán de las relaciones empíricas que se crea existen entre ellos, y las finalidades últimas establecidas.

Atendiendo a esta dinámica y conjunto de supuestos es posible afirmar que los procesos decisorios se dividen en dos segmentos: el uno da cuenta del desarrollo de sistemas de valores intermedios, que implica consideraciones de naturaleza ética y fáctica, en tanto el segundo corresponde a una comparación entre líneas posibles de acción de acuerdo con el sistema de valores, en el que se registrarían problemas de orden fáctico. La diferenciación de estos dos campos reside en la importancia de establecer criterios de corrección que deben ser aplicados tanto a los elementos éticos como a los elementos fácticos de la decisión: en el caso de las proposiciones fácticas significa verdad objetiva y empírica, en tanto que con los imperativos se encuentra los asuntos de orden subjetivo.

En una segundo perspectiva de análisis Simon centra su atención en otra dimensión del problema, a saber: Si las decisiones administrativas son correctas porque los medios elegidos son apropiados para alcanzar los fines señalados, la construcción de una teoría administrativa precisa necesariamente examinar la noción de racionalidad y con ello aclarar el alcance de lo que significa “selección de medios eficaces”, la coordinación y el problema de la elección.

Hechos y valores se relacionan con medios y fines, y en los procesos decisorios con frecuencia los fines mismos son simples instrumentos para lograr objetivos, lo cual implica la existencia de jerarquías y la construcción de cadenas de fines-medios; en tales circunstancias interesa la racionalidad de estas construcciones, atendiendo a que este tipo de cadenas sirven para integrar los comportamientos y posibilitar su coherencia en las organizaciones.

Dado lo anterior, el estudio del fenómeno permite a Simon develar un conjunto de problemas en los siguientes términos:

Primero: en las organizaciones la fuerza de los objetivos depende de otros fines más lejanos, ordenándose niveles de objetivos jerarquizados entre sí, generando una integración de comportamientos singulares, al lograrse ponderar en consonancia con una escala compresiva de valores articulada a los fines últimos. Sin embargo, rara vez esta jerarquía resulta ser completamente integra y conexas, dado que las relaciones entre objetivos últimos y actividades organizacionales resultan ser poco claras, por razones como la incompleta definición de los mismos o contradicciones internas entre objetivos-últimos y medios elegidos para su consecución.

Segundo, el análisis de comportamientos racionales relacionados con jerarquías fines-medio puede estar sujeto a problemas en los que las finalizadas orientadas a alcanzarse por elección alternativas se exponen de manera incompleta o incorrecta porque no se consideran fines alternativos que se podrían alcanzar seleccionando otros comportamientos; en consecuencia, la elección racional requiere de la comparación alternativos con relación a los fines que de ellos se desprenden.

Tercero, en situaciones reales es casi imposible separar los medios y los fines porque los medios alternativos no son neutrales en su valor

Cuarto, la terminología de fines y medios oscurece aspectos del tiempo de la toma de decisiones; cuando un fin es condición de una situación a realizar, ésta solamente se puede cumplir en un momento, no obstante otras tantas situaciones se estarán efectuando, lo cual implica que las elecciones no estan influenciadas solamente por los fines especiales, sino también por las expectativas de fines que logran realizarse en distintos momentos. En consecuencia, la realización de un fin

en un momento implica renunciar al logro de fines alternativos, y de otra parte la realización de un fin, en un momento, limita la realización de otros.

Para Simon estos cuatro tipos de problemas logran tener solución si desde una teoría de la decisión se les hace frente mediante posibilidades alternativas de comportamiento y consecuencias. Dado lo anterior, se entenderá que la serie de decisiones determinante del comportamiento a largo plazo puede llamarse estrategia, y con ello la decisión racional consiste en elegir aquellas estrategias seguidas por series de consecuencias preferidas.

En este marco de ideas la función de conocimiento en el proceso decisorio, determina qué consecuencias se derivan de estrategias alternativas y posibilita su selección a partir de clases posibles; igualmente, este conocimiento procura un fenómeno en el que consecuencias futuras determinan el comportamiento presente, sobre la base de expectativas basadas en relaciones empíricas conocidas y en información de situaciones existentes: se trata de un esquema de racionalidad el cual dispone de descripciones completas de las consecuencias de cada estrategia alternativa; sin embargo, es casi inconcebible que el comportamiento real se acerque a esta racionalidad. En los casos de las tomas de decisiones de organismos públicos debe sopesarse, además, en el sistema comprensivo de valores públicos o de la comunidad.

Si se parte del comportamiento de los grupos, Simon subraya nuevos problemas a los cuales se somete la racionalidad de la decisión administrativa, dado que más de un individuo involucrado en el proceso da lugar a una compleja trama de interacciones estratégicas de elección: lo anterior deriva en un sistema de comportamiento, en el cual Simon percibe dos situaciones: o los individuos se encuentran en competencia, o los individuos están en situación de cooperación.

Atendiendo a los argumentos señalados y problemas delimitados Simon afirma que la racionalidad se ocupa de la elección de alternativas preferidas de acuerdo

con sistemas de valores, cuyas consecuencias de comportamiento también pueden ser valoradas. Por ende, se entenderá que la decisión es objetivamente racional si es en realidad el comportamiento correcto para maximizar uno de los valores dados en la situación dada; es subjetivamente racional si maximiza la consecuencia relativa al conocimiento real del sujeto; y es deliberadamente racional en la medida en que el ajuste de los medios y los fines haya sido realizado deliberadamente.

7.3 Política y Administración

Argumentos ya planteados han mostrado la manera como la corrección aplicada a los imperativos, tienen sentido únicamente en relación con valores humanos subjetivos; en tanto, la corrección aplicada a las proposiciones fácticas significan verdad objetiva empírica; para Simon, esta diferenciación posibilita y significa también una más clara distinción entre las cuestiones políticas y administrativas

Para el mencionado autor, algunos planteamientos de Frank Goodnow tendieron en un momento dado a identificar inadecuadamente política con decisión y administración pública con ocasión; sin embargo, Goodnow se apartaría de esta tendencia e identificaría igualmente elementos de decisión en la función administrativa, además, sería válida la afirmación de Goodnow según la cual es preciso diferenciar una clase de decisiones que no requieren de un control externo a la administración porque obedecen a criterios internos de corrección.

El anterior asunto pone de presente el problema de la discrecionalidad de la administración pública frente al punto de vista de la ley administrativa, y en este debate la tendencia a negar la existencia de cuestiones de naturaleza fáctica inherentes a la decisión. Para Simon autores como Freund y Dickinson admiten y justifican la discrecionalidad administrativa, pero entendiéndola exclusivamente como aplicación de decisiones a casos concretos, o como fenómeno limitado a esferas de incertidumbre aún no regladas por la ley; no obstante, ninguno de los

dos autores admite la diferencia entre elementos fácticos y normativos en la búsqueda de la ley, y no comprenden que este fenómeno justifica las acciones discrecionales de la administración.

Pero igualmente, en el marco de este debate, para Simon son inaceptables argumentos extremos frente al problema de la discrecionalidad administrativa, como aquellos en los que toda decisión administrativa puede guiarse por criterios internos de corrección, y/o aquellas en donde el control legislativo puede ser suplantado por controles ejercidos por comunidades científicas: para el autor estos argumentos son falaces dado que las decisiones no son todas fácticas o éticas; se trata de comprender como los procesos de validación fáctica son distintos de aquellos que validan juicios de valor; el primero valido de conformidad con los hechos y el segundo por el principio de autoridad.

Bibliografía complementaria

Crozier, Michel. "El fenómeno burocrático: ensayo sobre las tendencias burocráticas de los sistemas de organización modernos y sus relaciones con el sistema social y cultural". Amorrortu. Buenos Aires. Argentina. 1969

Crozier, Michel. "No se cambia la sociedad por decreto". Instituto Nacional de administración Pública. Madrid. España. 1984

Dimock, Marshall; Dimock, Gladys. "Administración Pública". Editorial Hispánica Americana. México. 1967

Simon, Herbert. "Los proverbios de la administración". Contenido en "Los clásicos de la administración pública". Fondo de Cultura Económica. México. 1999

Waldo, Dwight. "Teoría política de la Administración Pública". Tecnos. Madrid. España. 1961.

Waldo, Dwight. "El estado administrativo: conclusión". Contenido en "Los clásicos de la administración pública". Fondo de Cultura Económica. México. 1999

UNIDAD VIII

Administración Pública como Sistema de Acción

Administración Pública Como Sistema De Acción

- Introducirse en conceptos elementales y problemas sobre configuración de la acción administrativa pública desde las dinámicas de producción de las necesidades en el marco de sociedades postindustriales
- Conocer aspectos y perspectivas básicas de la administración pública como institución política, en el marco de componentes estructurantes del sistema político.

8.1 Sistemas de necesidad y movilización de requerimientos

El tratadista francés Jacques Chevallier hace parte de una tradición de pensadores que establecen como fundamento de configuración de la acción administrativa pública en la formación y resolución de la necesidad social.

Hemos considerado con anterioridad reflexiones como las de Charles Bonnin y Florentino Gonzáles las cuales de manera explícita y amplia formulan este problema y buscan explicarlo desde diversas perspectivas.

Bonnin vincula la necesidad social con el estado natural del género humano, y en el marco de esta situación considera que la acción administrativa pública surge de la resolución de la común necesidad, de la cual se deriva la existencia misma del estado social, en tanto que es por la reunión de las necesidades individuales como se posibilita la satisfacción de las mismas, la conservación de los individuos y el surgimiento de la sociabilidad entre los hombres. En Bonnin, la necesidad social no sólo es lugar de generación de la acción administrativa sino de la propia ley; por esta razón, a pesar de que la administración ejecuta la ley, esta última no se encuentra jerárquicamente por encima de la administración.

Por su parte, Florentino Gonzáles hace visible un problema de primer orden cuando se trata de establecer la relación entre ley y necesidad: hemos establecido como el concepto de acción en este autor se encuentra asociado al hacer y omitir de los funcionarios en lo que para él constituye el movimiento administrativo. Es claro que para Florentino, siguiendo una tradición dominante en interpretaciones administrativas de los siglos XVIII y XIX, la función principal de la administración pública es ejecutar la ley, entendida en el marco de ciertas tendencias del pensamiento burgués de la época, y concebida como manifestación de la voluntad del pueblo.

Dado lo anterior, Florentino considera que el funcionario superior motiva con sus orientaciones, escritas y verbales, la actividad de los funcionarios inferiores, gravitando especialmente en los asuntos relacionados con la aplicación de los mandatos de ley, de los cuales se deben ocupar éstos. Pero de otra parte, la dinámica implica que los funcionarios inferiores adelanten una operación reactiva que como respuesta frente a las orientaciones del superior informen sobre las realizaciones resultantes de la aplicación de la ley.

Con regularidad los funcionarios inferiores se ocupan de resolver los asuntos singulares centrados en situaciones y problemas que demandan la administración local y cotidiana; se trata de un mundo que se resuelve en el orden de las necesidades, el cual con regularidad puede poner en tensión la viabilidad misma del mandato legal. Es en estas circunstancias que estas dos lógicas no necesariamente coincidentes, determinan la orientación misma de la acción administrativa: de una parte, los imperativos jurídicos ajustados a la manifestación de la voluntad del pueblo y al formalismo del procedimiento normativo; y de otra parte, la necesidad y naturaleza contextual y singular de sus exigencias, que la administración tampoco puede desconocer.

Para Loscha y Chevallier³⁷, desde una perspectiva funcional, lo que subyace y se constituye en fundamento de la administración como sistema de acción es la configuración y resolución misma de necesidad social.

Estos autores se apartan de concepciones naturalistas, biologists y esencialistas de la necesidad; por ejemplo, como aquellas que consideran que la necesidad puede ser entendida como una carencia, una falta o una privación que busca ser resuelta mediante su satisfacción. Desde una primera perspectiva, la necesidad no es un fenómeno individual que resuelve cada persona, sino que se trata de un acontecimiento de naturaleza social e histórica. ¿Qué significa esto?

En primer lugar, la necesidad no es natural e intemporal. Chevallier retoma a Marx para subrayar el carácter histórico de la necesidad. Por ejemplo, tener hambre no es un problema reducible a un episodio exclusivamente biológico; concebir algo como alimento (una fruta, un animal, una sustancia) varía en el tiempo en función de contextos culturales. La necesidad es ante todo una relación social: alimentarse está articulado a prácticas sociales y culturales atravesadas por formas simbólicas, imaginarias y rituales de diverso orden; sistemas de prohibiciones y constitución de gustos sociales.

Los autores igualmente rechazan aquellas concepciones que separan entre los requerimientos que se tienen y las maneras de satisfacerlo, para ellos las lógicas de la demanda no son independientes de aquellas relacionadas con la oferta y la distribución, los satisfactores están estrechamente relacionados con aquello que satisfacen; tanto unos como otros se constituyen en una misma dinámica.

De otra parte, igualmente, rechazan aquellas concepciones que separan los lugares de generación y producción de los requerimientos y los lugares de su

L

³⁷ Chevallier, Jacques y Loschak, Daniele. "Los fundamentos de la demanda social" y "La construcción de la demanda social". Contenido en "Ciencia administrativa: teoría general de la institución administrativa". Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid. España. 1986. Volumen 2.

resolución; como por ejemplo, aquellas interpretaciones que consideran que en la sociedad civil se encuentran los requerimientos de las poblaciones y en el estado o en el mercado el lugar de su resolución.

Para Loscha y Chevallier, a lugares específicos del aparato organizacional de las administraciones públicas pueden llegar requerimientos de miembros de la sociedad o de las propias entidades estatales; por esta razón los mencionados autores los caracterizan como puntos de entrada de los requerimientos.

Dado que opera una división del trabajo y una especialización en las organizaciones, los puntos de entrada de los requerimientos varían según sea la naturaleza del problema a solucionar, el bien o servicio que se debe proveer. En sentido estricto, no hay necesidades que lleguen al estado sino requerimientos que tienen puntos de entrada (oficinas, unidades organizacionales, cargos) en determinada entidad del estado; si el requerimiento no logra transitar a ese punto de entrada, no logra ser visible para la acción estatal.

Sin embargo, el requerimiento no es la necesidad. Si un requerimiento hace tránsito y tiene acceso en una instancia de la administración, éste es sometido, según Chevallier, a un proceso de codificación y traducción que lo inscribe en las lógicas jurídicas, sociotécnicas y lenguajes de la administración pública.

Aun en el seno de una misma organización estatal los requerimientos transitan en diferentes instancias que los traducen y codifican de diversas maneras: por ejemplo, para la prestación de un servicio domiciliario algunas unidades organizacionales hacen tratamientos sociotécnicos de la solicitud, en tanto otras se ocupan de considerar su viabilidad económica; tanto en uno como en el otro caso operan campos de saber diferentes, discursos y expertos diversos, ordenamientos jurídicos múltiples y problemas disímiles.

En el caso de la administración pública, el resolver un requerimiento de un individuo o de una grupalidad social, política o cultural, requiere de la intervención de varias instancias, y con regularidad de diversas organizaciones; si retomamos el ejemplo de los servicios públicos domiciliarios, resolver la solicitud hecha por una comunidad en esta materia impone, no solamente, la actividad de la entidad prestataria, sino de otras unidades o instancias en diversas organizaciones estatales que suministran autorizaciones, hacen controles y resuelvan querellas, entre otras labores.

Pero de otra parte, el requerimiento no tiene un único lugar de origen: resolver la solicitud de la prestación de un servicio domiciliario a una comunidad barrial implica que la entidad prestataria haga requerimientos a los posibles usuarios del servicio, y al mismo tiempo responda a otras tantas entidades estatales y no estatales que le hacen requerimientos cuyo cumplimiento son casi imperativos: como por ejemplo, en el caso que nos ocupa, establecer tarifas en consonancia con mandatos de orden jurídico y de naturaleza constitucional, respetar ciertas reglas sociotécnicas orientadas a proteger los consumidores, encaminar el gasto y ajustar las prelaiones de servicios según ciertas prioridades establecidas en planes gubernamentales marco.

En conclusión, un requerimiento no es la necesidad. La necesidad se configura como una red de requerimientos y trayectorias de resolución, en un momento histórico específico, las cuales implican la movilización de múltiples actores, racionalidades, recursos y intereses, entre otros. Como se ha señalado, no hay una separación entre necesidad y su resolución; una no antecede a la otra. Los procesos de resolución constituyen la necesidad misma. En la disposición de requerimientos que configura la necesidad social de la que hacen parte las dinámicas administrativas públicas estatales, se genera un espacio no solamente de movilización de actores e interes, sino igualmente de pugnacidad y confrontación social; un espacio de lucha política.

Los progresivos y constantes procesos de recodificación de los requerimientos en las instancias están sometidos a círculos de admisibilidad y censura en las trayectorias de los circuitos administrativos públicos. ¿Qué son estos círculos y cómo operan?

El acceso de requerimientos a la esfera de la administración pública estatal no está dado solamente porque éstos se presenten y tramiten en puntos de entrada dispuestos en los aparatos administrativos con esta finalidad y, en consecuencia, sean impugnados o incluidos en las agendas administrativas públicas, y/o introducidos en las estructuras de servicios estatales. El acceso está igualmente condicionado en las labores de codificación y recodificación de los mismos, mediante principios, normas y sistemas de pautas inherentes a la cultura administrativa, el régimen político, las reglas de civilidad imperantes, los valores políticos hegemónicos, así como por los mandatos legales y la legitimidad estatal vigente. Operan igualmente en este caso, reglas sociotécnicas propias de cada campo especializado del aparato (educación, salud, economía, vivienda, medio ambiente, etc.), y estándares de diferente naturaleza establecidos en procesos y dinámicas gestiológicas de la administración.

De otra parte se presenta en este mismo ámbito una dimensión expresiva relacionada con las formas argumentativas, la retórica y el lenguaje oficial de estado, que opera como un imperativo para la realización de reclamos y solicitudes a las autoridades estatales, así como en los procesos de publicitación oficial adelantados por sus organizaciones, funcionarios y gobernantes.

La ampliación de estas perspectivas de lectura sobre la configuración de la necesidad como aspecto estructurante del accionar administrativo público, ha sido asumida desde perspectivas teorías que muestran como este accionar no se circunscribe exclusivamente al ámbito institucional del estado sino que se dispone, igualmente, en circuitos sociales que expanden su espacio configurante.

Por ejemplo, los círculos de admisibilidad administrativa no se ciñen a lo estrictamente estatal sino que igualmente operan según se jueguen las prácticas sociales y culturales de los administrados; de igual forma, organizaciones no estatales con ánimo de lucro, ONGs, y organizaciones comunitarias hacen parte de las trayectorias de ejecución de la prestación de servicios administrativos públicos; y reglas sociotécnicas en campos especializados emergen y son formalizadas por fuera del estado, pero se aplican en el hacer administrativo.

La red de instancias que dibuja una trayectoria administrativa pública no pasa exclusivamente por circuitos estatales (cargos, unidades organizacionales, comisiones, entre otras), igualmente en instancias no estatales actores organizados movilizan recursos y estrategias de poder orientados a ingerir en las lógicas y trayectorias del accionar administrativo, dentro o fuera de los marcos jurídicos, en fenómenos como el clientelismo político, la protesta social, la captura de recursos estatales, la organización de cuadros de expertos que buscan afectar el diseño e implementación de las políticas públicas, entre otros.

En dinámicas paralelas, en el seno mismo de los aparatos estatales se superponen en las jerarquías burocráticas y gubernamentales, redes organizadas según sean intereses de clase, de saber, económicos, culturales y políticos; su disposición se configura y ordena estratégicamente mediante el acceso a cargos, unidades organizacionales, procesos de normalización, de orientación de política o de distribución de recurso de diversa índole.

La presentación y movilización de requerimientos en el aparato administrativo público, esta en función de diversas dinámicas heterogéneas que se relacionan con el tiempo, la disposición geográfica de la acción, y la constitución misma de los ámbitos intervenidos por el estado.

Los tiempos electorales, de debate parlamentario, de discusión y estabilización de ordenamiento jurídico; los tiempos administrativos de programación

presupuestaria, de asignación de recursos y de contratación, de pronunciamiento de tribunales e instancias de control; los tiempos de confrontación y movilización de grupos sociales reactivos, de comportamiento de las economías y de la dinámica internacional, determinan las temporalidades con las que se presentan y tratan los requerimientos en los circuitos administrativos.

En los casos de la disposición territorial de la acción, no necesariamente coincide la disposición y perspectiva de los problemas y soluciones desde la espacialidad federal, nacional y/o central de aquella que corresponde a los órdenes locales. De igual forma, las intervenciones sectoriales determinan sus propias geografías y formas organizativas, como la naturaleza de cada organización define sus propias lógicas y prácticas de espacialidad, superponiéndose y determinándose de diferente manera unas a otras.

Es en el marco de esta disposición de situaciones y tendencias en donde Chevallier considera que las trayectorias de los requerimientos y sus posibilidades de movilización están en función de la manera como actores, en los circuitos administrativos, disponen y utilizan o no de recursos económicos, políticos, de saber, organizativos y de información, entre otros; recursos que cambian en el tiempo y cuya eficacia y significación pueden variar según sean las circunstancias y los contextos.

8.2 Sistema político y dinámicas funcionales

Para Chevallier y Loscha la administración pública, en el seno de las sociedades capitalistas, es una institución política que se ha configurado en el proceso de formación y diferenciación de los sistemas políticos de los estados: la naturaleza política de la institución administrativa pública está dada por su relación con el monopolio y uso de la fuerza física, en tanto actividad propia del estado.

Desde la perspectiva de autores que abordan la administración pública estatal como fenómeno político, en el marco de interpretaciones sistémicas, su estructura y funciones es caracterizable no solamente considerándola como parte de sistemas políticos, sino abordándola en sus relaciones con aspectos o dimensiones constitutivas de éstos; dado lo anterior, la administración pública se explica y define su naturaleza a partir de sus relaciones con el régimen político, las instituciones políticas, las formas del poder político, la comunidad política, la cultura política y los sujetos políticos.

El régimen político da cuenta de los reglas básicas que permiten la determinación de un orden político para una comunidad política; es claro que hace parte de esta dimensión el ordenamiento jurídico y la carta constitucional, como elemento estructurante del mismo, sin embargo, el orden político no se agota en el ordenamiento jurídico; la naturaleza de este orden, las relaciones básicas entre gobernantes y gobernados, las formas de representación política y de disposición del poder político, estatal y social, están igualmente determinadas por reglas culturales y costumbres consolidadas durante generaciones, en el marco de múltiples tipos de conflictos y procesos de unificación históricos. En consecuencia, la posición y función de la administración pública está definida de manera central por estas formas del ordenamiento político.

En una segunda perspectiva la administración pública es una institución política, tal como lo son el estado, el gobierno, los parlamentos, los partidos políticos, entre otras. Un buen número de autores conceden una especial centralidad, en el marco de los sistemas políticos, al estado como institución; en consecuencia, en ciertas interpretaciones se considera a la administración como parte de la institución estatal, en tanto que en otros casos se la concibe independiente del estado y con ello define como una institución política claramente diferenciable pero no por ello desarticulada de éste. Son igualmente significativas, en esta dimensión, el lugar y las relaciones que se establece para la administración pública en su interacción con otras instituciones políticas como los partidos y el gobierno, pero también con

instituciones no necesariamente estatales como el mercado, la familia y el dinero, entre otros.

Una tercera perspectiva relaciona las administraciones públicas con las formas del poder político y especialmente con el poder de estado, en lo atinente al monopolio y uso de la fuerza física, en el seno de las comunidades políticas. En este mismo contexto, autores establecen un lazo entre la acción administrativa y el poder que se deriva de la formulación y aplicación de la ley por parte del estado, definiendo esta relación como aspecto estructurante de la intervención administrativa.

En planteamientos clásicos sobre el balance y diferenciación de los poderes de estado, se vincula la administración pública con el poder ejecutivo y se establece relaciones que ella tiene y el poder judicial, legislativo y electoral. En el caso de los planteamientos Weberianos hemos subrayado la manera como este autor la relaciona con el poder burocrático y formas del saber-poder que son exploradas igualmente, desde otros puntos de vista por Foucault.

De igual manera en los estudios genealógicos del siglo XVII y XVIII, de este último autor, se relaciona el poder administrativo con formas del poder centralizante del estado y formas del poder individualizante de las sociedades disciplinarias, las cuales llevan progresivamente a la consolidación de las lógicas de poder biopolítico del siglo XIX y XX.

En el caso de autores como Jürgen Habermas plantean la existencia de un vínculo entre estado, saber científico y administración pública, en términos de la generación de una forma de racionalidad orientada al éxito, ordenadora de un tipo de poder que entra en choque con las esferas de mundo de vida y lógicas centradas en un poder comunicativo. En el caso de ciertas perspectivas marxistas, como lo hemos señalado, se relaciona el poder administrativo público con el poder vinculado a las clases dominantes y la configuración de sus bloques hegemónicos

En conclusión, son diversas las maneras como se caracteriza la naturaleza política de los poderes constitutivos y vinculados a la acción, intervenciones e institución administrativa pública, así como variados los autores que contraponen a estos poderes administrativos la existencia de poderes sociales y políticos alternativos y de resistencia frente a la dominación burocrática.

En el caso de las relaciones de la administración pública con la comunidad política son variadas las perspectivas de análisis. En un primer momento el fundamento de la administración pública se encuentra en garantizar las condiciones de aplicación y ejecutar, en lo que le atañe, los imperativos establecidos por el régimen político; sin embargo, la estructura misma del régimen político se escinde en las diferencias y pugnacidad social de los valores políticamente dominantes y aquellos marginales, sometidos y menos hegemónicos.

Se trata entonces de abocar por parte de la administración acciones y racionalidades orientadas desde lógicas abstractas, propias de los mandatos jurídicos, resultantes históricamente de actos de guerra, luchas, desobediencias, imposiciones de fuerza y sometimientos a ciudadanos que devienen como tales en el marco de un orden político; acciones y orientaciones que deben ser garantizadas por medios como el uso de la fuerza física directa, procesos de ideologización y socialización, coacciones simbólicas, e institucionalización de reglas sociotécnicas y decisión administrativa. El fundamento de tal racionalidad y acción es entonces, paradójicamente, la garantía y provisión de derechos puntuales y contextualizados, a los miembros de la comunidad en tanto ciudadanos.

En una segunda dinámica la administración pública aboca su acción con la comunidad política, en los procesos de desarrollo capitalista y del socialismo real, en términos de poblaciones. Con este término no se alude a un elemento constitutivo del estado, ni ellas corresponden a los habitantes, el pueblo o la nación, como muy bien lo hemos abordado con ocasión del pensamiento de

Foucault; las poblaciones se producen en el marco de las formas del poder biopolítico.

El concepto de población implica desde la perspectiva de la constitución de la comunidad política los problemas de configuración y ejercicio del poder soberano, las formas y prácticas de vida, y el derecho sobre la vida y la muerte de quienes la constituyen. Las poblaciones surgen, en buena medida, con ocasión de formas de intervención de estado, sobre la base de lógicas y racionalidades individualizantes y de procesos de normalización.

8.3 Dinámica institucional, jerarquía y ubicación

Desde la perspectiva de Chevallier la ubicación de la administración pública en el conjunto institucional esta dado por un proceso de estratificación que determina su papel, función y localización en el sistema político y en el conjunto social. De acuerdo con este autor, la administración pública emerge gravitando en torno al estado, su constitución y desarrollo.

En el marco de estos procesos la administración desarrolla dos tipos de dinámicas básicas: las primeras centrípetas orientadas a la unificación y centramiento de racionalidades, lógicas, procesos, lenguajes, autoridades y prácticas administrativas; las segundas de naturaleza centrifuga encaminadas a la expansión, especialización, diversificación y diferenciación, con las cuales su accionar penetra en diversas esferas de los mundo de vida social y cultural.

Los procesos de expansión y diferenciación, segmentan de múltiples maneras el accionar administrativo y aparatos de intervención, penetrando formas muy localizadas y singulares de prácticas de vida social. Estas segmentariedades pueden ser lineales, dominadas por la sucesión propia de procesos, procedimientos, espacios y temporalidades. (Una tarea sigue a otra; un nivel de acción sigue a otro, etc.). De otra parte, se encuentran segmentariedades

circulares, como aquellas en las que una grupalidad contiene a otra (Una comunidad barrial que hace parte de una localidad, la cual esta contenida en una ciudad, y ésta a su vez en una región). Finalmente, se encuentran las segmentariedades de naturaleza binaria; como aquellas que definen entradas y salidas, aprobaciones e improbaciones, legalidad e ilegalidad, entre otras.

En conclusión, tanto la disposición de los campos de la necesidad social como la configuración de los sistemas políticos, son dos aspectos estructurantes de las formas administrativas públicas; en consecuencia, su dimensión histórica es inteligible a partir de estos factores estructurantes de su formación y desarrollo.

Bibliografía complementaria

Jiménez Nieto, Juan Ignacio. "Macroadministración". Contenido en "Teoría administrativa del gobierno". Tecnos. Madrid. España. 1978

Luhmann, Niklas. "Derecho y dinero: Los medios de actuación del estado de bienestar", "Burocracia", "Racionalización político administrativa: organización, programas y personal". Contenido en "Teoría política del estado de Bienestar". Alianza. Madrid. 1993.

Luhmman, Niklas. "Autoreferencia y racionalidad". Contenido en "Sistemas sociales: lineamientos para una teoría general". Anthropos. Barcelona. España. 1998

Offe, Klaus. "Criterios de racionalidad y problema del funcionamiento político-administrativo". Contenido en "Partidos políticos y movimientos sociales". Sistema. Madrid. España. 1992.

UNIDAD IX

Concepciones Institucionales de la Administración Pública

Concepciones Institucionales De La Administración Pública

Objetivo:

- Abordar una perspectiva de la administración pública como institución desde tradiciones de pensamiento que la conciben como momentos
- Identificar y caracterizar aspectos de la administración pública como institución a partir de tradiciones que la conciben como sistema de reglas
- Introducirse a problemas básicos relacionados con la reforma institucional de las administraciones públicas
- Identificar perspectivas de análisis y problemas relacionados con la relación entre organización e institución

9.1 La institución como momentos

Esta caracterización de la institución desde la perspectiva organizacional y/o normativa corresponde a dos tradiciones dominantes en la lectura de la institución, sin embargo, no han sido las únicas; en el seno del marxismo, el psicoanálisis y la filosofía, entre otros ordenes del saber, se han forjado interpretaciones relevantes sobre el fenómeno en cuestión, polemizando y recontextualizando las percepciones organizacionales y normativas e introduciendo nuevos debates que precisan más el alcance y los límites del concepto; uno de estos debates está dado entre quienes asocian la institución con el orden establecido, y quienes no la relacionan exclusivamente con una función de conservación sino además con aquello que rompe con el orden dominante.

Autores como Rene Laurou, haciendo uso de categorías Hegelianas, planteando un tipo de análisis marxista y apoyándose en ciertas interpretaciones provenientes del psicoanálisis, conciben la institución como un proceso que se corresponde con los siguientes tres momentos: lo instituido (momento de la universalidad), lo instituyente (momento de la particularidad), la institucionalización (momento de la singularidad). Estos tres momentos no se relacionen entre sí en términos de una linealidad sucesiva, sino que entre ellos se pueden presentar simultaneidades, discontinuidades, umbrales, confluencias e imbricaciones³⁸.

Si se trata de dar cuenta de elementos instituidos de la institución administrativa pública, estos se corresponderían con el orden establecido y dominante, las formas del status quo, y las dinámicas que conservan y mantienen lo vigente. Dado lo anterior, si se retomamos un administrativista ya estudiado como Bonnin, encontramos que concibe la administración pública fundamentalmente como momento instituyente; esta misma perspectiva, desde otra lógica que parece opuesta a Bonnin, sería igualmente extensiva a tradiciones marxistas que presentan la administración pública capitalista como un instrumento al servicio de las clases dominantes orientado a perpetuar el orden imperante.

Por su parte, el momento instituyente da cuenta de aquellas dinámicas administrativas públicas orientadas a contrarrestar lo instituido; ponen de presente lo emergente y las lógicas de la transformación

Finalmente, el tercer momento se denomina institucionalización y corresponde a un transvasamiento de lo instituyente en lo instituido, dando lugar a nuevas formas que no son el antiguo orden establecido, pero que tampoco se corresponden con el proyecto transformador signado por lo instituyente; se trata de un nuevo orden y dinámica administrativa que implica la existencia de renovadas formas de

L

³⁸ Lourau, René. "El análisis institucional". Amorroutu. Buenos Aires. Argentina. 1975. Lourau, René. "El estado y el inconsciente. Ensayos de sociología política". Kairos. Barcelona. España. 1980

exclusión, exilio, disidencia y surgimiento de nuevos proyectos utopistas. No se trata de la negación absoluta de lo que fue dominante en un momento dado, como tampoco es el imperio absoluto de aquello que no había llegado a tener lugar.

Dado lo anterior, por lo regular, toda forma de institucionalización va dibujando en las nuevas situaciones las lógicas orientadas a normalizar y endurecer los renovados ordenes para hacerlos perdurar y conservar; en fin, para estabilizar. En términos generales, la interpretación de la institución en la perspectiva de momentos, propone una concepción histórico temporal del fenómeno del cual se derivan un conjunto de debates sobre la tradicional y tajante separación que subyace a ciertas concepciones institucionales entre lo instituyente y lo instituido; sin embargo la interpretación de la institución como constitución de esos tres momentos implican consecuencias como las siguientes, cuando se trata de la administración pública.

Primero, la administración pública no puede ser considerada exclusivamente como un fenómeno promotor y reproductor de un orden social, político, económico y cultural imperante, sino que a su vez en ella moran tendencias transformadoras de esos órdenes.

Segundo, frente a la administración pública como institución no aparece una alternativa (contrainstitucionalidad) generadora de un nuevo orden que la destruye totalmente, o transforma una o múltiples de sus partes, desde un afuera modificador de sus inercias y disfuncionalidades (parainstitucionalidad).

Laurau, desarrolla una crítica importante frente aquellas concepciones que no diferencian entre institución e instituido; afirmaciones como “luchar contra las instituciones significa luchar contra el orden establecido”, es separar en las dinámicas sociales aquello que no está separado; crear metafísicamente un afuera redentor o desestabilizador frente a aquello que se busca explicar.

No hay contrainstitucionalidad sino negación de lo instituido administrativo público como uno de los momentos de la institución. No hay parainstitucionalidad sino surgimiento, institucionalización administrativa, destrucción de viejas formas y advenimiento de nuevas formas administrativas en el seno de la institución administrativa pública. La dupla polar entre institución-contrainstitucionalidad, e institución-parainstitucionalidad, corresponden a dicotomías lineales y metafísicas.

En una perspectiva complementaria a la lectura de los momentos de la institución, éstos se relacionan con dimensiones estructurantes del fenómeno, en los siguientes términos:

Una dimensión material de la institución constituida por formas organizativas diversas (aparatos organizacionales); sistemas de reglas múltiples (jurídicas, sociotécnicas, de civilidad, entre otras); equipamientos; y saberes. Una dimensión simbólico - imaginaria. Una dimensión centrada en la forma que reviste las relaciones sociales en términos de clases sociales, estamentos, relaciones de status/rol y relaciones de género, entre otras.

9.2 La institución como sistema de reglas

Un primer acercamiento al pensamiento de Olsen y March permite entender que para estos autores las instituciones corresponden a reglas; el concepto de reglas tiene en este caso un sentido amplio y se las entienden como rutinas, procedimientos, convenciones, papeles, estrategias, formas de argumentación, creencias, paradigmas, códigos y conocimiento que rodea³⁹.

Las reglas están relacionadas con la temporalidad y la historia; ellas tienen que ver con diversas experiencias articuladas a una variedad de lugares y situaciones;

L

³⁹ Olsen, Johan; March, James. "El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política". Fondo de Cultura Económica. México D.F, México. 1997

por esta razón para Olsen y March las reglas reflejan lecciones de experiencia social acumulada.

Tres aspectos básicos sustentan la existencia misma de las reglas: Estar comprendidas en rutinas. Hacer parte de procesos de socialización. Estar relacionadas con la existencia de maneras para organizar la atención.

Las rutinas son propiamente reglas de procedimiento con las cuales se especifica aquello que debe seguirse en determinadas circunstancias: con este proceder se coordinan múltiples actividades de manera simultánea, generando cierta coherencia entre ellas; de otra parte, posibilita la inexistencia de conflictos, aportando códigos de significación que facilitan la interpretación de situaciones o fenómenos ambiguos; restringe las negociaciones a términos comprensibles e impone acuerdos; y finalmente, contribuye a mitigar la impredecibilidad generada por estructuras abiertas y procesos de bote de basura.

Las reglas son fenómenos que se presentan independientemente de los actores individuales que las ejecutan; la aceptación de su pertinencia en los procesos de socialización, no es por lo general un asunto de decisión voluntaria. Las reglas impulsan los comportamientos pero éstos igualmente pueden modificar las reglas mediante procesos en los que conflictos y ambigüedades logran reducirse, generando una lógica de apropiación la cual termina perfilando acciones consideradas apropiadas según sea las situaciones.

El control de la atención esta relacionado con acciones que se orientan a integrar instituciones e individuos, dado que no necesariamente éstos logran mantener sistemas cognitivos totalmente coherentes, o situarse claramente en lo que quieren. Dado lo anterior, el control de los sistemas de significación es generador de procesos de acción que buscan resolver las anomalías relacionadas con la adaptación.

El centro de atención de Olsen y March son las instituciones políticas y como parte de ellas el fenómeno administrativo público; en su seno se desarrollan los valores y las preferencias de actores políticos, igualmente ellas suministran palestras para las actuaciones de los mencionados actores; en este marco, la política esta configurada por campos independientes y diferenciados por conjuntos de reglas que establecen lindes entre sí; estos lindes se constituyen en amortiguadores de los conflictos que pueden emerger entre los campos.

La configuración y cambio de las instituciones esta relacionado con los individuos y los entornos, en el segundo caso una doble dinámica hace parte de la interacción: las instituciones se adaptan a los entornos en procesos autónomos de transformación y desarrollo, pero de otra parte las instituciones son igualmente creadoras de sus propios entornos. Finalmente, los entornos de los actores políticos se determinan parcialmente a sí mismos, sin embargo, los actores se adaptan a los propios entornos y reaccionan ante los demás: en general, la configuración de los entornos ponen de presente los problemas de la adaptación y el cambio, así como la velocidad de la adaptación articulada a los aprendizajes y la reducción de la incertidumbre.

9.3 Reforma institucional y reforma administrativa

El problema de la historicidad y el tiempo relacionado con diferentes temas de la reforma de las instituciones políticas y fundamentalmente de la reforma administrativa, es uno de los aspectos que centra más la atención de Olsen y March.

Para ellos hay una eficacia de los procesos históricos cuando se trata de establecer o no los efectos del cambio de las instituciones políticas, y con ello de la administración pública; dado lo anterior, el abordar el tema de la eficacia histórica hace visible una diversidad de dificultades entre las cuales se presenta la existencia de temporalidades distintas y velocidades disímiles articuladas a la

reforma: es fácil que los procesos históricos sean más lentos con respecto a las velocidades de cambio del entorno, y con ello se manifiesten problemas de un equilibrio, equilibrios múltiples o inexistencia de equilibrios: a menos de que el entorno sea perfectamente estable o la institución capaz de adaptarse instantáneamente, siempre habrá un retraso en el proceso de adaptación y con ello cierto grado de desajuste entre el entorno y sus instituciones; en otros casos, el entorno cambia rápidamente comparado con la velocidad de adaptación de la institución, en un proceso persistentemente que permite alcanzar el equilibrio.

Finalmente, en varios de estos procesos las instituciones se centran en sí mismas mostrándose resistentes a formas del cambio, asumiendo y desarrollando sus propios criterios de pertinencia y éxito, de distribución de recursos y reglas constitucionales.

Con relación a esta situación Olsen y March se ocupan igualmente de señalar efectos que sobre la reflexión teórica y sus inferencias genera este tipo de comportamiento temporal de la reforma institucional, en los siguientes términos: en la teoría hay mayor preocupación por la manera como instituciones aprenden de sus experiencias, así como de las posibilidades de aprendizaje derivadas para la producción de ajustes lentos o rápidos, pertinentes o equívocos; se trata, por lo tanto, de percibir la manera como en condiciones históricas específicas se acometen estos procesos, o cómo entran en divergencia a partir de la caracterización estándar de operación de los procedimientos, la transformación de las profesiones y la pericia para registrar y recuperar la propia historia.

Un segundo problema alude a la configuración del cambio institucional y las perspectivas de acción que este tipo de procesos pueden involucrar.

Las instituciones cambian, sin embargo, este fenómeno no se presenta de manera arbitraria y en buena medida muchos de ellos buscan procurarse de manera

intencional, a pesar de lo cual dar cuenta de los resortes que los procura constituye un campo de variadas interpretaciones y en momentos insuficientes.

Para Olsen y March cambios de entorno de sistemas complejos generan acciones y reacciones que deben ser entendidas en sus consecuencias, a pesar de lo cual la complejidad que a ellos subyace, oscurece la percepción de las estructuras causales que en estos sistemas se buscan modificar, o simplemente no se detectan otras tantas que los constituyen; dado lo anterior, nexos causales se pasan por alto porque son nuevos y/o presentaban efectos benignos en el pasado; en otros casos, cambios locales que parecen adaptables pueden producir consecuencias inesperadas.

De otra parte, pueden generarse creencias en modelos causales falsos e incompletos, reforzados frecuentemente en experiencias confusas o insuficientemente sistematizadas: por ejemplo, en las reformas situaciones que con regularidad procuraran efectos importantes en los intereses e intenciones, dado que tanto las instituciones como los participantes de éstas tienen exigencias relativas a los cambios y en ocasiones distintas a las que se presentan en las propias instituciones y, además, no hay razones particulares para tengan coherencia entre sí.

Desde otra perspectiva, para Olsen y March en las investigaciones sobre las instituciones como sistemas de adaptación es posible destacar los siguientes seis planteamientos básicos para la interpretación de la acción y de los cambios que se producen en ellas:

El primer planteamiento aborda la acción como aplicación de procedimientos operativos estándar o de reglas que evolucionan en procesos de variación y selección: tanto deberes, obligaciones y funciones, igualan reglas y criterios de evolución a través de la experimentación, la competencia y la supervivencia.

En un segundo planteamiento la acción se asume como solución de problemas y el proceso que le subyace implica escoger entre alternativas valiéndose de reglas decisorias para comparar las consecuencias que se piensan obtener

El tercer punto de vista concibe la acción como surgiendo de aprendizajes experimentales; para el caso la institución esta condicionada por tanteo a mantener reglas que han tenido éxito en el pasado y abandonar otras que no lo tuvieron (modelo de aprendizaje por tanteo)

Una cuarta consideración sobre la acción la deriva del conflicto entre individuos y grupos representantes de diversos intereses; el proceso subyacente en este caso es la confrontación, convenio y consolidación, cuyos resultados dependen de las preferencias iniciales de los actores considerados por su poder. Los cambios se producen en este caso de transformaciones en la movilización de participantes o en los recursos que estos controlan (modelo de convenio y negociación)

El quinto punto de vista afirma que la acción se difunde por contagio de un a otra institución, el proceso subyacente es aquel en el que las variaciones de contacto y atractivo de comportamientos y creencias que se imitan, afectan la velocidad y el patrón de difusión.

Finalmente, la sexta perspectiva considerara la acción como resultado de las intenciones y competencia de actores; se trata de un cambio por la renovación. En las instituciones la renovación o las estrategias deliberadas afectan la acción mediante el cambio en la mezcla de participantes.

Desde el punto de DiMaggio y Powell, centrados en una lectura e investigación de las organizaciones como instituciones, la explicación del cambio institucional a partir de procesos isomórficos, constituye una perspectiva fructífera para la comprensión del fenómeno. Atendiendo a lo anterior; los autores parten interrogándose el por qué hay una gran homogeneidad en las formas y prácticas

organizacionales, y de otra parte, cómo resolver ese tipo de interrogantes atendiendo al surgimiento y estructuración de campos organizacionales, resultado de las actividades de un conjunto diverso de organizaciones⁴⁰.

Dado lo anterior, el cambio institucional se entiende en el marco de lo que los autores conciben como campo organizacional, vale decir, entidades que en conjunto constituyen un área reconocida de la vida institucional: proveedores principales, consumidores de recursos y productos, agencias reguladoras y otras organizaciones que dan servicios o productos similares.

La importancia de esta perspectiva analítica estriba en que la estructura de un campo organizacional no puede determinarse a priori sino que debe ser definida con base en investigación empírica; los campos existen en la medida en que están definidos institucionalmente y su estructuración se presenta en el marco de las siguientes cuatro etapas: aumento en el grado de interacción de las organizaciones en el campo; surgimiento de estructuras interorganizacionales de dominio y de patrones de coalición claramente definidos; incremento de carga de información de la que deben ocuparse las organizaciones del campo; y desarrollo de la conciencia de los participantes del conjunto organizaciones sobre la empresa común.

Para DiMaggio y Powell el concepto que posibilita una mayor comprensión de los procesos de homogenización es el de isomorfismo, dado que alude a un proceso limitador que obliga a una unidad de una población a parecerse a otras unidades que enfrentan las mismas condiciones de medio ambiente; el enfoque sugiere que características organizacionales se modifican en dirección a una creciente compatibilidad con las características ambientales, dinámica que permite explicar los procesos de cambio y reforma institucional.

L

⁴⁰ DiMaggio, Paul; Powell, Walter. "Retorno a la jaula de hierro: El isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales". Contenido en "El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional". Fondo de Cultura Económica. Mexico. 1999

El isomorfismo coercitivo es resultado de presiones formales e informales que unas organizaciones ejercen sobre otras, o de expectativas culturales de la sociedad; dado lo anterior, el cambio institucional es la respuesta a una diversidad de factores como mandatos de gobierno, cambios tecnológicos, transformaciones en el saber de funcionarios, imposición directa de procedimientos y operaciones estándar, entre otras. Sin embargo, la coerción no es el único mecanismo de cambio, sino que igualmente la incertidumbre moviliza poderosas fuerzas de imitación: frente a la existencia de objetivos ambiguos o dominio permanente de dinámicas de incertidumbres, organizaciones toman como modelo otras entidades; en ciertas circunstancias el isomorfismo mimético da cuenta de aquellos procesos desde los cuales organizaciones se modelan así mismas siguiendo a otras organizaciones del campo que parecen ser mas exitosas y legítimas

Finalmente, se encuentra una tercera variante de cambio institucional centrado en un isomorfismo normativo, que desde la perspectiva de DiMaggio y Powell, gravita más en torno a la profesionalización; el centro de estos procesos se hallan en la lucha colectiva de los miembros de una ocupación o de unos espacios de saber para definir condiciones y métodos de trabajo, y con ello establecer bases cognitivas, legitimidades y autonomías ocupacionales.

En otro plano de análisis de la reforma administrativa e institucional, Olsen y March destacan a partir de una revisión de la literatura existente y de sus propias investigaciones, un conjunto de percepciones e interpretaciones derivados de las experiencias sobre la imposibilidad y/o viabilidad del cambio institucional (las percepciones sobre éxito y fracaso, las perspectivas de análisis de los efectos el control de la intencionalidad y los problemas de la orientación de la atención)

En casos existen perspectivas de reforma que prestan mayor atención a las actividades en donde falla el cumplimiento de las metas, y con ello el riesgo de acciones emprendidas en los procesos de cambio se vincula con mayor regularidad a evaluaciones centradas en los éxitos y fracasos; en otras situaciones

la tensión inducida por los fracasos genera persistencias en los comportamientos orientados al fracaso.

De otra parte, en ciertas circunstancias el problema de la interpretación de la dinámica de la reforma y su alcance esta asociado a la necesidad de diferenciar perspectivas y niveles de análisis; por ejemplo, en casos cambios disfuncionales desde el punto de vista amplio del sistema social, pueden reflejar la búsqueda de objetivos secundarios o individuales que probablemente incluyan importantes transformaciones en procedimientos y estrategias.

En este mismo sentido, en ciertos momentos, las transformaciones verificadas tras los fracasos, suelen ser el resultado de modificaciones en los esfuerzos o refinamientos en los procedimientos, y no tanto el producto de innovaciones importantes

Para Olsen y March normalmente se considera que éxito o fracaso estan sujetos al control intencional, sobre todo por sus efectos en el rendimiento; de tal suerte que los efectos por controlar el cambio mediante señales de éxito o de fracaso implican tratar de afectar el rendimiento; sin embargo, definir el éxito en términos de la relación entre un nivel de aspiraciones y un nivel de rendimiento sugiere que uno de los mecanismos importantes para inducir el cambio podría ser influir en el nivel de las aspiraciones, si se muestra el cambio en este nivel tiene importantes consecuencias para la distribución de los riesgos en el largo plazo que se corren el la sociedad así como en las tasas relativas de éxitos y fracasos. Cuando el éxito induce a la búsqueda relajada o a las ilusiones de eficacia, no se puede anticipar fácilmente las direcciones exactas del cambio.

Los procesos estables de la acción son conservadores, tienden a mantener inmodificables las relaciones y reducir las diferencias entre las organizaciones; estas imperfecciones se reflejan a partir de tres formas de control intencional: La primera es el control de la atención; ni las instituciones ni los individuos integrados

a ellas son capaces de mantener sistemas cognitivos totalmente coherentes o atender todo lo que quisieran. La segunda forma de control es la que se ejerce mediante algunas anomalías de los procesos de adaptación, los modos en que estas generan consecuencias imprevistas: la tercera es el control de amplios sistemas de significados, dado que la acción depende de estas estructuras de significado en la cual ocurre.

Uno de los medios principales es el control intencional sobre las instituciones del uso de la atención. Hasta cierto punto los problemas de atención se pueden manejar disponiendo de amenazas de movilización, provocando temores en los demás al difundir que las amenazas se llevan a cabo, o bien sirviéndose de agentes a manera de representantes; sin embargo el uso de estos mecanismos introduce incertidumbres en el proceso.

Los problemas de atención constituyen base de una de las anomalías clásicas del comportamiento político: la atención persistente de las metas. Si todos los participantes estuvieran totalmente activos todo el tiempo sería imposible atender determinado problema en un momento dado y luego atender el otro.

Finalmente, con frecuencia es difícil establecer sin la mayor ambigüedad la vinculación entre soluciones y problemas individuales; según Olsen casi cualquier solución puede vincularse con cualquier problema siempre si surgen aproximadamente al mismo tiempo.

9.4 La relación organización e institución

Tal vez una de las interpretaciones más extendida y acogida es aquella que asimila organización -especialmente estatal- con institución administrativa pública; el dominio de esta postura ha comprometido durante décadas los propósitos de transformar la administración, con un “modelo” de pensamiento que interpreta la reforma en términos de cambios operados al interior y entre organizaciones

estatales, mediante principios, tácticas y estrategias asimiladas y orientadas como “desarrollo institucional”.

La relación entre los conceptos de organización e institución no ha sido nada homogénea y aparece mediada por múltiples matices cuando se busca demarcar sus diferencias e interdependencias. Si se repara en una parte considerable de la literatura administrativa pública, el tema organizacional ha tenido un lugar privilegiado y protagónico en la explicación del fenómeno administrativo, sin necesidad de detenerse en las perspectivas institucionales; sin embargo, el abordaje del problema a dado lugar a puntos de vista fecundos sobre la naturaleza de los asuntos administrativos⁴¹

Por ejemplo, si retomamos un pensador como Bernardo Kliksberg la administración es una ciencia que tiene como finalidad la explicación del comportamiento de las organizaciones, así como de un conjunto de técnicas aplicables a la conducción de las mismas⁴².

Este énfasis de Kliksberg, sin embargo, no corresponde a una perspectiva limitada del problema, sus reflexiones tienden un puente interesante entre los ámbitos de la institución y organización: cuando se ocupa de estudiar el carácter científico de la administración, Kliksberg considera que la organización es una institución social de carácter complejo cuya comprensión requiere abordar enfoques los cuales ubiquen su desarrollo histórico, hagan un análisis de su dinámica macroeconómica, y se apliquen a un examen sociológico y psicológico que atienda a puntos de vista fundamentalmente organizacional; en consecuencia, para Kliksberg sin una perspectiva interdisciplinaria no se encontrarían las condiciones suficientes para aclarar el fenómeno organizacional.

L

⁴¹ Lapassade, Georges. "Grupos: organizaciones e instituciones". Granica. Barcelona. España. 1997

⁴² Kliksberg, Bernardo. "El pensamiento organizativo: del Taylorismo a la teoría de la organización: la administración científica en discusión". Paidós. Buenos Aires. Argentina. 1975

Esta manera de abordar el problema corresponde a una interpretación desde la cual no se reduce el fenómeno institucional a un orden exclusivamente organizacional, sino que se considera a la organización como una institución más y se establece para la organización una dimensión social.

Una segunda perspectiva de la relación institución organización se encuentra en planteamientos como los desarrollados por Parsons en su texto sobre “Análisis de las organizaciones formales”, el cual caracteriza la organización como un sistema social cuya estructura es analizable desde dos perspectivas: como un “punto de vista “cultural institucional” que usa los valores del sistema y su institucionalización en diferentes contextos funcionales como punto de partida; y en segundo lugar, desde el punto de vista de un grupo o un “rol”, el cual parte de las suborganizaciones y de los roles de los individuos que participan en el funcionamiento de la organización.⁴³

Si nos centramos en la primera consideración tenemos que el análisis de la estructura institucional de la organización -usando el sistema de valores como punto de referencia- articula tres horizontes analíticos: el primero que atiende a la obtención de los recursos de la organización para el logro de sus finalidades; el segundo orientado a procesos mediante los cuales la organización utiliza los recursos; y el tercero corresponde a las normas institucionales que definen y regulan límites de obligaciones de la organización en comparación con otras.

Dado lo anterior, el fenómeno institucional se puede abordar como un asunto inherente a la organización misma, a su estructura, lo cual no significa que lo institucional sea un problema de exclusiva índole intraorganizacional: para Parsons, de una parte están los asuntos de compatibilidad del marco institucional de la organización con el de otras organizaciones y unidades sociales, desde el cual se deben resolver las exigencias integrativas de la sociedad; pero de otra

L

⁴³ Parsons, Talcott. “El análisis de las organizaciones modernas”. Contenido en “Estructura y proceso en las sociedades modernas”. Instituto de Estudios Políticos. Madrid. España. 1966

parte, existe un problema de integración dentro de la organización que pone en primer plano la ligazón eficaz de las acciones de los individuos con sus compromisos con la organización.

Finalmente, otro de los caminos que establece la relación entre organización e institución está vinculado a los estudios de Lourau, para quien la sociología de las organizaciones olvida, en momentos, que si bien toda forma social posee una unidad funcional, esa unidad, siguiendo la definición que da Hegel del momento de la singularidad, solo puede ser negativa.

Lourau considera que la finalidad más operativa de la organización -su función oficial- está ligada a otras finalidades creadas por la existencia de relaciones continuas entre determinada organización y otras organizaciones con diferente función; así como por las relaciones que ésta mantiene con el conjunto social. En consecuencia, no basta con definir racionalmente una organización por los servicios que brinda o que está destinada a brindar, es necesario tener en cuenta que, por ejemplo, la fábrica produce modelos de comportamiento, mantiene normas sociales, integra a sus usuarios dentro de un sistema total; es preciso considerar que ésta no se organiza solamente ni ante el trabajo, la producción, el incremento y el rendimiento y de los servicios, sino ante un fragmento de la clasificación social y de la lucha de clases

Esta reflexión de Lourau identifica la dimensión institucional, desde una perspectiva funcional que va más allá de la organización y cuyas imbricaciones con lo institucional pueden ser más asibles si se atiende al concepto de transversalidad, el cual permitirá tanto a Laurou como a Chevallier señalar la relación que tienen los “fines organizacionales”, con un orden funcional que desborda las pretensiones mismas de “unidad positiva de la organización” derivada exclusivamente a partir de sus propias funciones.

Sin embargo, para Chevallier, en este contexto de esta discusión y caracterización

pronto surge la paradoja, cuando no la contradicción, en las relaciones que median entre institución y organización: de una parte tenemos que la organización deriva su posición en el conjunto social en relación con instituciones sociales; y de otra parte, la organización como formación social y tipo de grupalidad es elemento o parte de toda institución social.

No hay institución social que no disponga de un conjunto de organizaciones (estas hacen parte de lo que Lauro denomina la “base material de la institución”); por ejemplo, la institución educativa cuenta con organizaciones laicas y confesionales de educación, organizaciones públicas y privadas, organizaciones de formación para la educación y organizaciones de control: vale decir, a la institución educativa corresponde un aparato de organizaciones sin el cual sería impensable la existencia misma de la institución; pero de otra parte, una organización puede estar atravesada por múltiples dinámicas institucionales, por ejemplo; la religión, el dinero, el mercado, etc.

Una síntesis, de las relaciones entre institución y organización se pueden derivar las siguientes consideraciones: Puntos de vista que no establecen ningún tipo de diferencia entre organización e institución. Formulación según la cual la organización es un aspecto de la base material de toda institución. Afirmaciones según las cuales la institucionalización de valores es elemento de la estructura organizacional. Planteamientos que distinguen múltiples dimensiones o planos de lectura de la organización, entre los cuales se encuentran los siguientes: la organización como formación social y tipo de grupalidad; la organización como una de las instituciones centrales del capitalismo, junto con el mercado, el estado, el dinero, entre otras; la organización como conjunto de acciones coordinadas y orientadas al logro de fines, y/o elemento inherente a la función administrativa.

En una segunda perspectiva argumental, se equipara organización e institución por parte de quienes entienden la institucionalidad administrativa como institucionalidad del aparato de estado y la asimilan, en ocasiones, con marcos

normativos que orientan el conjunto de la sociedad, concibiéndolos fundamentalmente como ordenamientos jurídicos cuyo ápice es la carta constitucional. De otra parte, se encuentran quienes consideran la institución como campos normativos o sistemas de reglas, sin limitar su espectro a lo exclusivamente jurídico, y ampliándolos a ámbitos como el de la normatividad sociotécnica, la tradición y las rutinas, entre otros.

Aunque autores como Chevallier no reducen la institución a lo exclusivamente normativo, introducen criterios para determinar el papel que juegan las reglas, especialmente en la institución administrativa pública, en tanto ésta tiene una función normalizadora diversificada y operante de las siguientes términos:

Primero, los ordenamientos jurídicos son medios de intervención de la institución administración pública. Segundo, los aparatos de estado y con ello partes de la administración cuentan con dispositivos ideológicos que promueven, mediante procesos de socialización de sistemas normativos hegemónicos, no necesariamente jurídicos, la reproducción de medios de dominación/sujeción; la relativización del conflicto social; y la promoción de formas de cohesión social. Tercero, la institución administrativa pública dispone de medios de intervención entre los cuales se encuentran reglas sociotécnico administrativas y rutinas ampliamente formalizadas, con las cuales se adelantan acciones gestiológicas en el seno de los aparatos organizacionales públicos. Quinto, la administración pública como institución no es matriz ni eje del conjunto de instituciones de una determinada sociedad o sistema político; su especificidad y posición en el seno del conjunto social se deriva de la manera como se articula a los procesos de reproducción de los códigos social dominante dominantes, al operar en el marco de un dispositivo general de normalización social.

Finalmente este acento en percepciones que subrayan el contenido normativo de las instituciones o simplemente las reducen a lo estrictamente normativo se vienen alimentando, en años recientes, de reflexiones neoinstitucionales.

Para Joan Prats las instituciones son realidades abstractas, normas y reglas, sistemas de constricciones e incentivos de los comportamientos individuales y organizacionales. La institución articula la interacción de los actores, expresa relaciones de poder y como reglas definen los procedimientos del juego social⁴⁴.

Por lo anterior, para este autor, el cambio de las instituciones implica el cambio del orden social y con ello la consideración del estado como sistema institucional; en estas condiciones, su transformación no puede ser abocada y comprendida desde interpretaciones exclusivamente gerencialistas, o centrada en “falacias tecnocráticas”; desde su perspectiva, las reformas de naturaleza exclusivamente gestiológicas no transforman las estructuras administrativas públicas, dado que estas tienen una naturaleza institucional.

Bibliografía complementaria

Chevallier, Jacques. "Institutions Politiques". LGDJ. París. Francia. 1996

DiMaggio, Paul; Powell, Walter. (Comp.) “El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional”. Fondo de Cultura Económica. México D.F, México 1999.

Peters, Guy. “El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política”. Gedisa. España. 2003

Olson, Marcar. “La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y teoría de los grupos”. Limusa. México D.F, México. 1992

L

⁴⁴ Prats y Catala, Joan. “Administración pública y desarrollo en América Latina: un enfoque neoinstitucional”. Contenido en “Reforma y Democracia”. CLAD. No. 11. Junio 1998

UNIDAD X

**Nueva gestión pública y
economía pública**

Nueva gestión pública y economía pública

10.1 Burocracia /posburocracia y Nueva Gestión pública

Para Michael Barzelay en una buena parte del siglo XX los debates sobre las políticas de la administración y gestión del gobierno se habían adelantado dentro de márgenes estrechos; la gestión se consideraba en términos generales como un proceso a través del cual se formulaban políticas, se distribuían recursos, se implementaban programas, pero no se la abordaba como una cuestión política con derecho propio⁴⁵.

El autor considera que desde comienzos de la década de los años sesenta se estaba generando el potencial para un cambio en las políticas de la gestión pública, articulado a transformaciones de naturaleza económica y política, así como a cambios de modelo sobre la percepción de la burocracia. Ya en la década de los ochenta y asociada a prácticas de reforma en países como el Reino Unido y Nueva Zelanda, la gestión pública se va constituyendo en un área activa de formulación de políticas y de producción de literatura sobre este fenómeno que tiene como sucedáneo la emergencia misma de la nueva gestión pública como paradigma

En momentos Barzelay abordar el fenómeno desde una perspectiva histórica en términos del surgimiento de un paradigma posburocrático que entra en

L

⁴⁵ Barzelay, Michel. "Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública". Fondo de Cultura Económica. Mexico.1992. Barzelay, Michel. "La nueva gestión pública: Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas". Fondo de Cultura Económica. Mexico.2003

contradicción y pone en tensión un modelo burocrático. La idea central de este argumento se apoya en la existencia de formas gubernamentales burocráticas que dan respuesta a problemas sociales generados, en caso de los Estados Unidos, por el tránsito de una sociedad rural descentralizada a una sociedad urbana, industrial y nacional, en donde los movimientos de reforma y reorganización asociaron burocracia con eficacia y eficiencia, y estos dos aspectos con buen gobierno.

Barzelay se propone desde diversos puntos de vista establecer las diferencias de perspectiva que subyacen a los dos paradigmas; algunos de los problemas a los cuales apunta con este propósito son los siguientes:

Primero, la finalidad de las reformas burocráticas era permitir al gobierno ponerse al servicio del interés público; ello significaba transparencia en la actividad pública y eficiencia en términos de dotar de infraestructuras e impartir servicios. Dado lo anterior algunas de sus estrategias consistían en reclutar expertos, lograr legitimidad de los funcionarios no electos, y considerar que el interés público quedaba servido siempre y cuando se aplicaran cuerpos de conocimiento y normas profesionales por parte de las autoridades públicas.

Esta manera de proceder condujo a menudo al gobierno a dejar de obtener los resultados deseados por los ciudadanos y ocuparse de aquello definido por sus propias comunidades profesionales; por esta razón, el paradigma posburocrático sugiere que la frase retórica “interés público” debe ser sustituida por la de “resultados que valoran colectivamente los ciudadanos”; se trata de ideas enfocadas al cliente, que subrayan los resultados sobre los insumos y procesos, e implica que dentro de los gobiernos las comunidades profesionales no pueden presuponer lo que valoran los ciudadanos.

Segundo, Para Barzelay prima al iniciar el siglo XX una retórica centrada en la eficiencia tomada especialmente de las experiencias de los sistemas fabriles, que

lograban producir cantidades crecientes de bienes y reducir costos de producción; esta retórica fue asumida y asociada al “gobierno eficiente” con el desarrollo de técnicas centradas en la cuidadosa definición de funciones y responsabilidades, el estudio centralizado de las estimaciones presupuestarias, las compras centralizadas, la programación del trabajo, los análisis de métodos y los sistemas de presentación de informes.

Sin embargo, Barzelay encuentra que el concepto “producto” no recorrió el trayecto de la industria al gobierno; el concepto de interés público no se integraba fácilmente al de producto; en el caso del gobierno articulado a la definición de funciones y procedimientos se consideraba igualmente eficiente la reducción del gasto asociada a la consecución y uso de insumos pero no se lo asociaba al producto, a menos de que se buscara establecer los costos por unidad.

Los paradigmas posburocráticos introducen el problema de la naturaleza y el valor de la actividad gubernamental, y los asuntos concernientes a estructuras de servicios en donde son fundamentales los ordenes de la calidad y el valor de los productos.

Tercero, los reformadores burocráticos promovieron una visión del gobierno en el que el control era el alma de la eficiencia; sus estrategias de reforma estuvieron relacionadas la creación de densos sistemas de reglas que alentaban las actividades de control, y el diseño de unidades de staff para entenderlas y aplicarlas; centralización de procesos, responsabilidades y autoridad para la toma de decisiones en unidades de staff que con regularidad carecían de capacidad para procesar de manera expedita las solicitudes; y problemas de incumplimiento de las normas por desconocimiento de los medios para aplicarlas.

Desde la perspectiva posburocrática se plantea como alternativa el imperativo de destacar medios distintos a las reglas, como la creación de principios que enmarcar reglas a las cuales es necesario apegarse; reconocer la complejidad y

ambigüedad de las situaciones que deben cumplirse las reglas; subrayar el papel de las recompensas y la motivación como factores para tomar buenas decisiones.

Se trata, por lo tanto, de conseguir al apego a las normas en el marco de la posibilidad de elegir alternativas, atendiendo a las situaciones y en condiciones de ambigüedad; en el caso del modelo posburocrático se considera que el mayor desafío de las organizaciones es canalizar las energías humanas pensando en el trabajo socialmente útil, articuladas a categorías como las de misión, servicios, cliente y resultados valiosos

Cuarto, desde la perspectiva burocrática la determinación de los presupuestos correspondían a procesos que desembocaban en planes de gasto anual, y los administradores se encargaban de realizar las estimaciones sobre las necesidades de la organización; tras recibir las estimaciones respecto de las necesidades las oficinas centrales de presupuesto elaboraban argumentos para apoyar la pretensión de costos.

Para los reformadores posburocráticos los ciudadanos se interesan más por la calidad y valor de los servicios más que los costos, de ahí que sea un error que las autoridades se ocupen del examen de los costos en el transcurso de la deliberación de los presupuestos.

Desde la perspectiva de Barzelay la nueva gestión pública es un campo de debate sobre la manera como se interviene en las políticas relacionadas con el gobierno ejecutivo; se ocupa de análisis y gestión sistemática de las políticas de gestión pública. Para el autor este tipo de políticas se relacionan con el gobierno en general, y las reglas y rutinas institucionales que afectan fundamentalmente los procesos de gestión: los instrumentos característicos de dichas intervenciones corresponden a reglas y rutinas organizativas sobre el planeamiento del gasto y la gestión financiera; la función pública y las reglas laborales; la contratación; la organización y métodos; y la auditoría y evaluación.

Atendiendo a los planteamientos señalados Barzelay considera que el análisis sistemático corresponde a argumentaciones claras en torno a las relaciones que se presentan entre contextos, metas, políticas instrumentales y opciones. De otra parte considera la gestión sistemática como un proceso de toma de decisiones que al estar conformado por el análisis como adoptado a las fuerzas políticas y organizativas que forman la decisión, genera efectos en cascada.

10.2 Gestión pública, organizaciones, propiedad, contratos y transacciones

La gestión pública se entiende en el sentido que la economía de la a esté término, vale decir como conjunto de decisiones dirigidas a motivar y coordinar las personas para alcanzar metas individuales y colectivas; la naturaleza pública del fenómeno esta dada por los fines que se tiene (metas colectivas), y su marco de configuración y acción que en lo fundamental corresponde a ordenamientos jurídico – políticos. En un segundo orden de ideas, la gestión pública es conjunto de reglas y decisiones dirigidas a incentivar y coordinar acciones las cuales se plasman en procedimientos y mecanismos contractuales.

Para Albi un eje de análisis son las organizaciones y en el marco de las concepciones de la economía de las organizaciones y las instituciones, uno de los problemas centrales es la organización de las relaciones entre agentes que cooperan en actividades de producción e intercambio. Dado lo anterior, se entienden las organizaciones como entidades a través de las cuales se interrelacionan personas para alcanzar metas individuales y colectivas mediante vínculos contractuales y acuerdos informales⁴⁶.

Son atributos estructurantes de las organizaciones los siguientes: Distribución de derechos de propiedad entre los miembros de la organización; vínculos

L

⁴⁶ Albi, Emilio. [et al]. "Gestión pública: Conceptos e instituciones", "Gestión pública y eficacia". Contenido en "Gestión Pública". Ariel. España. 2000.

contractuales, dado que la organización es una cadena de contratos; flujo de información y de recursos intraorganizacionales; relaciones de autoridad, responsabilidad, supervisión y control; normas organizativas sobre objetivos, decisiones y coordinación; y cultura organizacional entendida como normas, procedimientos y rutinas por medios informales.

Dos principios son centrales para abordar el problema de la gestión desde la perspectiva las transacciones, la propiedad y los contratos, a saber: el principio de eficiencia y el principio de maximización de valor.

La eficiencia en sentido de la economía neoclásica se refiere al mejor uso de los recursos limitados por parte de agentes económicos; en este sentido y atendiendo a la formulación de Pareto, una asignación de recursos es eficiente si los agentes maximizan su bienestar de forma que no sea posible mejorar la posición de uno de ellos empeorando la de otros.

De acuerdo con Albi hay dos rasgos distintivos de la eficiencia: Primero, criterio normativo de valoración que se corresponde con un postulado según el cual “más es preferible a menos”. Segundo, aplicación del criterio normativo a los resultados de las decisiones asignativas. Estos dos rasgos en el marco de la economía institucional se pueden interpretar de la siguiente manera: en el primer sentido permite declarar ineficiente a una organización cuando existe otra que se comporta mejor; en el segundo sentido posibilita predecir diseños y cambios institucionales atendiendo al objetivo de máxima eficiencia. Dado lo anterior, el principio de eficiencia consiste en que si los agentes pueden negociar, llegar a acuerdos y exigir su aplicación efectiva, las decisiones de asignación y de organización tenderán a ser eficientes.

De otra parte esta el principio de maximización del valor que según Albi permite separar analíticamente los problemas de creación de valor mediante decisiones de asignación y organización, y de otra parte, de distribución de valor entre los

miembros de la organización: el principio consiste entonces en que si hay una alternativa organizativa, frente a la existente, que genere más valor para sus miembros, habrá incentivos para negociar arreglos organizativos más eficientes; desde otra perspectiva, para cada plan de producción existe sólo una organización eficiente que es aquella que logro máximo valor total para todas las partes, con independencia de la distribución de resultados de la actividad.

Atendiendo a los planteamientos ya presentados, se tiene que el estudio de la determinación de valor como actividad, encuentra en la transacción su unidad básica de análisis, y se entiende por ella un intercambio contractual jurídico orientado a utilizar bienes, servicios o activos entre agentes económicos distintos: por lo tanto, el postulado principal de la economía en esta materia es que el fin y consecuencia de la organización económica es reducir los costos de transacción.

La caracterización de costos de transacción obedecen a varias lógicas: por ejemplo estan aquellos cuya naturaleza depende de las decisiones organizativas, en los que cabe distinguir dos clases: unos de coordinación relacionados con el conocimiento mutuo de las partes, la negociación de los precios, etc.; otros de motivación orientados a incentivar a las partes, a alcanzar compromisos creíbles para proteger de los riesgos de incumplimiento.

De otra parte, se encuentran perspectivas de análisis de estos costos a partir de las fases de la transacción: por ejemplo, los costos de información, los costos de negociación y los costos de garantía. Finalmente, para Albi, existen un conjunto de rasgos relacionados con estructuras contractuales y de gestión, entre los cuales se encuentran la complejidad e incertidumbre, la especificidad de las inversiones, la interconexión de las transacciones, y la evaluación de los desempeños.

En consecuencia, se hablará de estructura de gestión eficiente cuando se elige o modifica la estructura contractual que enmarca los intercambios requeridos, con arreglo a criterios de minimización de costos de transacción, en un contexto de

derechos propiedad en los que el uso, la disposición de rendimientos y el cambio están garantizados, y además existe derechos residuales de control, y derechos a la apropiación de rendimientos residuales: con el primer derecho se alude a la posibilidad de decidir sobre el uso de los bienes y activos no controlados explícitamente por la ley, o asignado a terceros por contrato; con el segundo derecho se alude al control o rendimientos residuales derivados de la dificultad de especificar contingencias posibles en los contratos.

Este grupo de postulados básicos se formula atendiendo a una interpretación que replantea y contrarresta concepciones de la administración pública burocrática, regidas por una cultura de la tradición y las normas, y lo hace desde enfoques económicos que tienen como eje de análisis la gestión pública y el sector público, en tanto conjunto de organizaciones que dispone de sistemas tributarios, y resuelve problemas derivados de las fallas del mercado a través de la regulación, la provisión o la producción de bienes y servicios. Es en este marco que se concibe un estado cuyas funciones son definir y proteger los derechos de propiedad mediante sistemas judiciales y servicios de orden interno y defensa externa, posibilitando que los mercados funcionen, contribuyendo en momentos a corregir sus fallas, y en otros casos promoviendo su creación cuando la magnitud de costos de transacción impidan su existencia.

10.3 Estado, mercado y gestión

Un segundo nivel de análisis se centra en la caracterización del estado desde su aspecto organizacional y de gestión; en estos términos dos son los rasgos distintivos de la organización estatal que le confieren poderes y posibilidades: El primero de ellos se relaciona con la pertenencia universal, en la medida en que se nace y vive bajo la jurisdicción de un estado y no es posible sustraerse a esa situación. En el segundo caso se trata de un ejercicio de poder articulado al monopolio del uso de la violencia, que se impone a quienes aceptan contractual y voluntariamente obligaciones de hacer u omitir.

Para Albi, sobre la existencia de estos dos rasgos se fundamenta una doctrina del interés colectivo que soporta el diseño de políticas públicas y los derechos de propiedad; esta doctrina parte de un supuesto según el cual el gobierno en relación con los ciudadanos trata de hacer máximo el bienestar social, y este máximo consiste fundamentalmente en lo siguiente: primero, facilita la creación de mercados y la realización de transacciones que dejan de producirse cuando los supuestos de funcionamiento del mercado no se cumplen; segundo, utiliza su poder para gravar, transferir y reasignar derechos de propiedad orientados a lograr una distribución equitativa de resultados.

En el marco de esta concepción el interés colectivo se suele representar, según Albi, mediante la función de bienestar social que es aproximadamente la suma ponderada de índices de bienestar de todos los agentes; entendiéndose que estas ponderaciones son un reflejo de las preferencias sociales en materia de equidad o justicia económica.

De otra parte son relevantes en esta dinámica la regulación y la financiación como aspectos estructurantes. En un caso se trata de una práctica de gestión con la cual el estado como regulador se dirige a conseguir sus fines mediante la modificación de su entorno, en el cual se desenvuelven agentes económicos poseedores de autonomía decisional; para el caso se opera mediante fijación legal de objetivos, estándares y restricciones que deben ser satisfechos por los agentes afectados sin perjuicio de su autonomía. En el segundo caso se trata de una actividad de financiación a través de impuestos sobre el gasto, la renta o la riqueza; financiación de actividad privada mediante subvenciones a la actividad económica; y alteraciones de las restricciones presupuestarias de empresarios y consumidores.

El estado igualmente interviene con la producción pública directa de cuatro tipos de bienes, a saber: producciones no comercializables en el mercado; bienes y

servicios reales comercializables mediante creación de empresas públicas; servicios financieros, concesiones de avales y gestión de deudas de otros agentes; servicios de seguros. Finalmente, se encuentran las formas indirectas de inducir reasignaciones de recursos en el mercado mediante transferencias de rentas.

Este conjunto de dinámicas perfilan la relación entre gestión pública y mercado, pero sus verdaderos alcances y límites son inteligibles para Albi en la medida en que se dimensione la naturaleza y efectos de los fallos inherentes al sector público. Albi retoma los planteamientos de Parry en esta materia mediante la identificación de los ambientes políticos como generadores de restricciones frente a la gestión pública

Se encuentran también los efectos que tienen sobre la acción de los gestores públicos los resultados de procesos electorales, en lo atinente a la configuración de los gabinetes y capacidad que se puede derivar de éstos en los procesos de redefinición de las políticas públicas: Parry observa que en el caso de gobiernos mayoritarios hay una tendencia a mayor autonomía y direccionamientos más claros en la orientación de política, en tanto que cuando se trata de gobiernos minoritarios y/o de coalición, se compromete en mayor medida la autonomía del gobernante.

A la par concurren dinámicas generadoras de cambio e incertidumbre inherentes al manejo y comportamiento de los gastos e ingresos públicos, con efectos poco favorables en la eficiencia y estabilidad de la gestión, especialmente en el marco de procesos tanto preelectorales como postelectorales, y en situaciones de recorte presupuestal imprevisto.

Son lógicas que igualmente operan para el caso la inflexibilidad de procesos y procedimientos articulados a codificaciones normativas estrictas e inamovibles, así

como excesiva cantidad de controles formales ajenos en múltiples circunstancias a los resultados finales de los gestores públicos.

Finalmente, en lo relacionado con la provisión de funcionarios y ciertas prácticas inherentes a culturas administrativas se plantea que la inamovilidad de los funcionarios de sus cargos determina restricciones para establecer responsabilidad en la gestión de algunos de ellos; la información de la administración esta regularmente protegida por garantías legales de confidencialidad; el imperativo del procedimentalismo da lugar a retrasos en las respuestas de la gestión, y dado que los gestores públicos están detrás de los políticos, a quienes les corresponde rendir cuentas y establecer iniciativas, predomina la respuesta anónima a la expectativa de los superiores.

De otra parte, Albi identifica cuatro fallos del gobierno atendiendo a las características de la oferta y la demanda de las actividades públicas, en los siguientes términos: En el primer caso esta relacionada con la falta de incentivos para igualar beneficios y costos marginales, lo cual explica la propensión hacia costos excesivos; se articula a lo anterior la ineficiencia asignativa -precio igual coste igual- y la ineficiencia técnica. Segundo, la ausencia de guías del sistema de precios y la no utilización de otros criterios objetivos de éxito y fracaso; con regularidad lo anterior se debe a que en las organizaciones de no mercado prevalecen las propias internalidades, en donde domina la propia cultura organizativa, la respuesta a objetivos de los políticos y no tanto a metas públicas asignadas a los programas.

Tercero, intervenciones públicas para corregir fallas de mercado pueden producir efectos secundarios no anticipados ni tenidos en cuenta en la toma de decisiones. Cuarto, tanto el diseño como implementación de programas públicos y la oferta de servicios de no mercado implica el ejercicio de un tipo de autoridad articulado al poder de obligar, ciertamente sometido a controles y contrapesos, pero que

genera posibilidades de cometer injusticias y abusos; pueden potenciar prácticas clientelistas y producir grados de iniquidad distributiva.

10.4 Organización institucional de estado y costos de transacción

Para Albi los diseños institucionales de la gestión pública están en manos de los políticos y obedecen a lógicas del cálculo político: en el mercado político se intercambian políticas, que son entendidas por Albi como legislaciones sobre materias diversas que movilizadas y objeto de contienda para lograr apoyo electoral; los políticos buscan maximizar el apoyo electoral y a sus políticas preferidas, así como tomar decisiones y proteger decisiones frente a administradores y/o políticos que accedan posteriormente al poder.

En el mercado político tanto ciudadanos como políticos son centro de la escena: los ciudadanos cumplen un papel central en el intercambio político porque eligen a los políticos, los apoyan o pueden generar resistencias y oposición a sus políticas; se benefician de ellas o sufren sus costos. En el caso de los políticos asumen funciones legislativas y ejecutivas apoyándose para esta actividad en un tercer actor que es la administración; su permanencia en instancias de poder es temporal generando liderazgos y/o participando igualmente de compromisos imperfectos cuando no cumplen los compromisos o éstos son temporalmente limitados por cambios de poder y de correlación de fuerzas.

Por su parte las burocracias son agentes especializados que ejecutan las políticas gubernamentales, sus dinámicas están sujetas a la naturaleza institucional del empleo público, y restricciones jurídicas de estado; ellas disponen de funciones asignadas y se someten a sistemas de control.

Dado lo anterior, en el marco de contextos políticos y económicos que operan como variables externas y relacionadas con variables institucionales de la gestión,

se diseñan y rediseñan las instituciones con el propósito de reducir los costos de transacción a los actores políticos. De acuerdo con Albi son variables exógenas que determinan el análisis de las instituciones, tanto políticas como administrativas, las tradiciones histórico culturales y contextos institucionales de naturaleza constitucional; la definición precisa de objetivos de la legislación; las posibilidades de recurrir a mercados de bienes, servicios y factores que reduzcan costos de transacción; y la distribución de costes y beneficios entre intereses privados definidos por la legislación política.

En torno a los factores propios de la arquitectura organizacional de la administración Albi destaca como variables de elección la delegación de decisiones; la estructura organizativa; las reglas de financiación y empleo del funcionariado público; las reglas de procedimiento y las garantías que proveen; y las reglas de garantía y supervisión dado que la administración actúa como agente delegado de los gobernantes y legisladores.

Atendiendo a estos factores que igualmente son considerados como instrumentos por Albi, el autor propone una tipificación organizacional en los siguientes términos: Agencias administrativas cuyos rasgos esenciales son la producción o distribución de bienes y servicios públicos, la carencia de fines de lucro, presupuestos financiados con impuestos, diseños y formas de dirección que les confieren poder monopólico basado en el uso de información. De otro parte se encuentran las agencias reguladoras que son entes sin ánimo de lucro, financiadas con impuestos pero igualmente con recursos provenientes de organizaciones e individuos sometidos a sus regulaciones, orientadas a influir el comportamiento de entes privados y sin características monopólicas. Finalmente están las empresas estatales que producen o distribuyen bienes y servicios destinados a la venta, financiados por los productos de sus ventas y otras actividades conexas, independientes en sus decisiones de gestión con relación al ejecutivo, y normas de personal, contratación y procedimientos más flexibles.

Bibliografía complementaria

Echevarria, Koldo. "La nueva gestión pública en la reforma del núcleo estratégico del gobierno: Experiencias latinoamericanas". Contenido en "La gestión pública. Su situación actual". Fondo de Cultura Económica. México. 1998

Muller, Dennis. "La oferta gubernamental de productos", "La elección Pública normativa". Contenido en "Elección pública". Alianza. Madrid. 1984.

Moore, Mark. "Gestión estratégica y creación de valor en el sector público". Paidós. Barcelona. España. 1998

Osborne, David y Gaebler, Ted. "La reinención del gobierno: la influencia empresarial en el sector público". Paidós. Barcelona. España. 1994

Sen, Amartya. "Elección colectiva y bienestar social". Alianza. Madrid. España. 1976

Tullock, Gordon. "Necesidades privadas y medios públicos". Aguilar. Madrid. España. 1974

Tullock, Gordon. "Rent Seeking (Búsqueda de rentas)". Contenido en "Derechos de propiedad y democracia". Colegio de Economistas de Madrid. Madrid. España. 1995

ALEJANDRO LOZANO AYALA

Profesor de cátedra – ESAP-
Administrador público
Sociólogo
Especialista en Administración Pública Contemporánea
Magíster en Estudios Políticos
aloz90@hotmail.com