

Sonia M. Ospina Bozzi*

Gestión, política pública y desarrollo social: hacia la profesionalización de la gestión pública

Este trabajo explora la naturaleza de la gestión pública y su papel dentro de la actual coyuntura latinoamericana, caracterizada por el desarrollo de una política de modernización del Estado que requiere, entre otras tareas, crear profesionales para administrar las organizaciones del sector público. La profesionalización de la gerencia pública en América Latina requiere un marco teórico que pueda ser traducido en proyectos educativos universitarios adecuados a las necesidades actuales de desarrollo y realistas en sus premisas conceptuales.

Para contribuir con esta agenda, propongo aquí una “visión ecológica” de la gestión pública que puede servir para relacionar conceptualmente elementos de la práctica organizativa en la esfera micro con elementos de la política pública en la esfera macro. Esta visión permite el desarrollo de un marco conceptual que considera la búsqueda simultánea de soluciones técnicas a las barreras que limitan el éxito del quehacer administrativo y de soluciones intelectuales para abordar los obstáculos que existen en el camino del desarrollo social y económico. La integración conceptual de la noción de gestión y desarrollo requiere en el ámbito metodológico la integración del conocimiento científico-social y el conocimiento profesional para elaborar el conocimiento específico que nos ayudará a entender mejor la naturaleza de la gestión pública. Esta doble integración otorga a la ad-

* Profesora asociada, Universidad de Nueva York.

ministración pública su carácter disciplinario con objeto de estudio propio, capaz de orientar procesos educativos para formar profesionales en el área.

ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA: EN BUSCA DE NUEVAS IMÁGENES

Los marcos de educación gerencial en América Latina están fuertemente influidos por tecnologías administrativas estadounidenses (Dávila, 1990; Gómez y Pérez, 1986; Stifel, Laurence, Coleman y Black, 1977). Esta influencia ha tenido consecuencias positivas y negativas. Los planteamientos presentados en este trabajo se apoyan en la noción de que el desarrollo de la tradición intelectual académica estadounidense en administración pública proporciona lecciones útiles para nuestra búsqueda. Esto es aún más cierto dadas las tendencias actuales hacia una mayor apertura económica en el continente, el papel de Estados Unidos en el contexto mundial y su influencia en el proceso histórico latinoamericano.

La implicación práctica de este presupuesto está en la urgencia de evitar errores pasados, utilizando otra vez una concepción "presentada" y mecanicista, al crear nuevos proyectos educativos en gestión pública promovidos desde las acciones actuales de modernización del Estado. Pero el cuestionamiento crítico de la herencia estadounidense tiene que pasar necesariamente por el análisis e incorporación creativa del conocimiento desarrollado en este país en esta área durante los últimos años.

Aprendiendo del pasado es posible apreciar esta tradición intelectual, cuestionar los elementos que consideremos inapropiados para nuestra conceptualización, y "criollizar" otros que tengan aplicación potencial dentro del contexto histórico que vive América Latina. Se trata entonces de proponer un sano equilibrio entre la "indigenización" de las teorías y prácticas generadas en otras latitudes para reconocer su naturaleza histórico-social, y su "internacionalización", reconociendo el carácter globalizante e interdependiente del mundo contemporáneo dentro del cual está inserto nuestro continente.

Dávila (1991 a y b) menciona, entre las consecuencias de la importación masiva del modelo educativo estadounidense en gerencia a partir de los años cincuenta, un trasplante mecánico que logró desestimular la investigación de las condiciones locales y fomentar el menosprecio de valores propios de las culturas en donde se aplicaron las tecnologías.

En el campo de la administración pública como objeto de educación universitaria, el diagnóstico mencionado advierte igualmente un estado de pobreza en investigación y una preparación restringida para el cambio, que no corresponde al modelo del "administrador integral" tan necesario para

protagonizar procesos de cambio (Dávila, 1991). Estas características se relacionan además con la ausencia de un marco teórico apropiado para articular el papel de la gestión pública en el desarrollo y para promover la administración pública como disciplina, con la consecuente ausencia de interés y bajo prestigio asignados a las instituciones encargadas de formar profesionales para esta importante actividad (Rodríguez Becerra, 1992).

Al respecto, Rodríguez cita un estudio que diagnostica el problema de las escuelas latinoamericanas de administración pública en términos bastante pesimistas:

Las escuelas sufren su ubicación en el centro de un círculo vicioso: la administración pública no es suficientemente comprendida o tenida en alta estima dentro de la sociedad, por lo que es muy improbable que los aspirantes a buscar entrenamiento sobre la materia sean los más ambiciosos o mejor calificados, lo que a su vez genera un bajo prestigio de las escuelas. [Rodríguez Becerra, 1992, p. 153, citando a Hammergen, 1983.]

De igual manera, datos recogidos en el mismo trabajo para el caso de Colombia indican que la mayoría de los profesionales que ocupan cargos públicos de alta gerencia en este país no tienen una formación gerencial y, cuando la tienen, la han recibido en facultades de administración de empresas.

La anterior descripción parece sugerir que la figura del administrador público como profesional con identidad propia, con capacidad para ofrecer conocimiento experto y con suficiente prestigio social que legitime su participación en posiciones de liderazgo, no existe en nuestros países.

Parte de este problema es perceptual y está vinculado con las posibles connotaciones negativas que existen alrededor de la noción tradicional de administración pública. Sin duda en este campo existen elementos dinámicos e individuos cuya seriedad y compromiso son innegables. Pero la mención del término en sí mismo nos convoca imágenes de ineficiencia, clientelismo y corrupción gubernamental.

Como parte de la formulación conceptual propongo entonces la necesidad de empezar por revisar algunas imágenes y los términos que asociamos con ellas. Podemos comenzar por distinguir entre "administración pública" y "gestión pública", dada la confusión que existe cuando se utilizan indistintamente estos términos y la ventaja potencial de clarificar las distinciones entre prácticas concretas y formulaciones teóricas.

En el contexto académico estadounidense existe una clara distinción entre "public administration" y "public management", como vocablos que

se asocian con significados diferentes respecto de la acción del administrador (Stifel *et al.* 1977). El primer término —traducido literalmente como administración pública— connota una orientación tradicional centrada en la aplicación de las funciones administrativas genéricas con cierto grado de pasividad y orientación hacia el *statu quo*. Éste se asocia con una concepción de la administración como disciplina aplicada, y basada en la utilización mecanicista de conceptos administrativos tradicionales (Stillman, 1991). El segundo término —traducido como gestión pública— connota una orientación más agresiva, orientada a la acción y a la solución creativa de los problemas de la administración dentro de un contexto de innovación y con la ayuda de instrumentos racionales. Ésta es una concepción más globalizante e integral, basada en la aplicación de conocimientos y técnicas modernas y apoyada por ejercicios de reflexión sistemática de la práctica profesional en el contexto del trabajo.

Obviamente, la segunda definición representa una concepción de la gestión pública como práctica organizativa más acorde con la necesidad actual de promover el desarrollo en América Latina. Por esta razón, propongo utilizar el término gestión pública para referirnos a la acción o práctica social desempeñada por profesionales en posiciones de responsabilidad con relación a la toma de decisiones en organizaciones públicas. En contraste, al hablar de administración pública me refiero al conjunto de teorías y conceptos que se derivan de la larga tradición de reflexión intelectual basada en las disciplinas académicas y a la profesión de quienes están involucrados en problemas de gestión en el sector público. El objetivo de esta distinción es empezar a construir credibilidad para la disciplina como área de estudio independientemente del prestigio asociado a las prácticas organizativas concretas.

Utilizando esta distinción, desarrollo a continuación tres argumentos que buscan aclarar la naturaleza de la administración pública como disciplina y la gestión pública como práctica. Primero, a partir del debate de las diferencias entre lo público y lo privado, exploro las implicaciones del carácter político de las burocracias gubernamentales y la especificidad del desempeño administrativo en el sector público; segundo, planteo la posibilidad de conceptualizar la gestión pública como parte del proceso de producción de políticas públicas que se ubican dentro de un universo ecológico más amplio, donde el desarrollo social cobra un puesto central; y tercero, formulo el problema del objeto de estudio de la administración pública dentro de una agenda que integre los diversos niveles de la ecología de la gestión pública y que establezca una clara relación entre ésta y otras disciplinas de las ciencias sociales.

GESTIÓN PÚBLICA, GESTIÓN PRIVADA Y TEORÍA ORGANIZACIONAL

La gestión pública tradicional está siendo muy criticada actualmente en Estados Unidos, con el resurgimiento de la fe en la mano invisible del mercado como fuerza para corregir los problemas de eficacia. Se propone así que este mecanismo sea utilizado para mejorar también el desempeño de las organizaciones públicas. Este punto de vista ataca fuertemente el monopolio en la provisión de servicios públicos y propone ampliar el papel del sector privado y de las organizaciones sin ánimo de lucro en este proceso a través de la contratación de servicios, el uso del voluntariado y la privatización de proyectos gubernamentales. Cuando el gobierno todavía provee directamente se sugiere la introducción de medidas que generan competencia, para forzar así a las burocracias a incrementar su eficiencia, aunque sea a través de la búsqueda de ganancias económicas, bajo la amenaza de perecer si la empresa fracasa.

Una versión de esta propuesta ha causado furor entre la comunidad de académicos y practicantes de la administración pública con la publicación del libro *Reinventando el gobierno*, cuyo subtítulo es “Cómo el espíritu empresarial está transformando al sector público” (Osborn y Gaebler, 1992). Utilizando casos de gobiernos locales innovadores, los autores —un periodista y un ex administrador público— plantean diez principios que definen el nuevo estilo de administración pública propuesto y cuya utilización permitirá a las organizaciones públicas pasar de “un sistema burocrático a un sistema empresarial”.

Estos principios sugieren, por ejemplo, un gobierno que sea catalizador más que proveedor de servicios; que se concentre en conseguir ganancias económicas más que en generar gastos públicos; que tenga una orientación hacia los resultados más que hacia los procesos de gestión; y finalmente, que esté orientado al mercado. Los otros principios son: un gobierno que anticipe; que formule una misión clara; que se acerque a la comunidad; que destaque las necesidades de los clientes, y que descentralice.

El sesgo marcadamente antiestatal de estas críticas demerita, con su antipatía hacia la política, las raíces democráticas que permiten la diversidad de intereses en la definición de políticas para fomentar el bien común y que, por tanto, justifican la imposición de ciertos límites en la discreción del administrador público. En este sentido han surgido también fuertes críticas al libro en cuestión y a los presupuestos teóricos que lo sustentan. Por ejemplo Goodsell (1992) critica el argumento en tres niveles. Primero, indica que muchas de las propuestas retoman la ya tradicional polémica entre lo público y lo privado sin añadir nada novedoso. Segundo, dice que

el argumento está basado en un puñado de experiencias que no son necesariamente generalizables. Tercero, asegura que el argumento ignora elementos críticos del marco teórico de la administración pública tradicional.

Como consecuencia de este último punto, Goodsell sugiere que es posible contraponer los diez principios propuestos con otros que nos recuerdan las bases democráticas que enmarcan la gestión pública y que determinan los pilares de la administración pública como disciplina con objeto propio:

- 1) A través de sus representantes elegidos, los ciudadanos, no los empresarios, deben estar a cargo del gobierno.
- 2) La función del gobierno es servir al interés público, no crear reservas económicas o alimentar “egos” empresariales.
- 3) El gobierno tiene que operar bajo las reglas de la Constitución y la ley, no bajo misiones enunciadas por particulares.
- 4) El gobierno puede entrar en asociaciones con entidades privadas, siempre y cuando sea el socio principal.
- 5) El gobierno debe ser flexible e innovador, pero también debe ser susceptible de rendir cuentas al público.
- 6) El gobierno debe buscar *resultados*, pero sin atropetar a quienes van a desempeñar esta tarea, o sea los empleados públicos.
- 7) En el gobierno la conducta privada de los gerentes debe someterse a los ideales públicos de la igualdad de oportunidades y del escrutinio público.
- 8) Está bien simplificar las reglas, pero no a costa del tratamiento equitativo y de la integridad de los procesos legales.
- 9) La reducción de limitaciones fiscales es aceptable, pero no lo es la reducción de requerimientos para proteger los dineros públicos.
- 10) Los problemas públicos deben ser solucionados con creatividad, pero sin darle ventajas a quienes se pueden beneficiar de ésta.

Encontramos representados en estos dos conjuntos de principios de la administración pública el contraste entre dos posiciones claramente demarcadas: de un lado están quienes afirman que no existen diferencias reales entre la gestión pública y la privada. Generalmente este argumento va acompañado por otro que propone la utilización de prácticas desarrolladas en el sector privado para mejorar la gestión en las burocracias gubernamentales. Del otro lado están quienes afirman que el carácter democrático del sistema político determina la naturaleza de la gestión pública, la cual es específicamente distinta de la gestión privada.

La pregunta fundamental que se plantea en este debate es si más allá de los elementos genéricos existen divergencias significativas entre los contextos organizacionales privados y los públicos. Hay quienes defienden la posición de que una distinción muy tajante entre lo público y lo privado es artificial, y que las diferencias entre los dos tipos de prácticas son más de grado que de naturaleza. En contraste, especialistas en administración pública sugieren que la distinción es prerequisite para el avance del estudio de esta disciplina como una empresa con objeto propio (Henderson, 1983). Más aún, la distinción sugiere una visión de la gestión pública como actividad profesional con prestigio y reconocimiento social propios. La importancia de esta distinción aún es objeto de intensos debates.

La teoría organizacional representa un importante instrumento para estudiar los argumentos que apoyan las dos principales. Ella proporciona elementos de síntesis para comprender que los problemas de la gestión como una práctica organizacional son de carácter genérico pero que, a la vez, en el caso del gerente público, sus capacidades de acción y decisión están enmarcadas dentro de un contexto organizacional afectado por un entorno altamente politizado.

En efecto, muchos de los elementos del análisis organizacional son “universales”, aplicándose igualmente a los procesos e interacciones situadas en las organizaciones públicas y privadas. Por ejemplo, el actual cuestionamiento del modelo burocrático de organización se basa en el efecto de un entorno organizacional caracterizado por una tendencia mundial hacia la globalización de estructuras y procesos económicos, con la consecuente disolución de líneas claras de separación entre los ámbitos público y privado. Podemos entender en este marco global el carácter genérico de las propuestas actuales de transformación estructural de la pirámide hacia la red circular y de modelos de autoridad jerárquicos hacia otros “heterárquicos” (Mintzberg, 1989).

Efectivamente existe el peligro de sobresimplificar la realidad actual e ignorar las tendencias de globalización dentro de las cuales se dan las dinámicas organizacionales contemporáneas. Sin embargo, también existe una sólida literatura basada en argumentos teóricos y empíricos que nos advierte del riesgo de descontar el contexto gubernamental del quehacer administrativo en el sector público. Revisemos algunos puntos críticos de estos dos argumentos.

Similitudes

El primer argumento sugiere que las distinciones entre organización pública y privada confunden más que clarifican el problema de la gestión. Este punto de vista insiste en que los sectores público y privado muchas veces se contraponen e interrelacionan en la práctica, y que las líneas entre ellos cada vez se desdibujan más, con la aparición de formas mixtas, intermedias e híbridas de organización. Más aún, con el crecimiento del llamado “tercer sector” (las organizaciones sin ánimo de lucro), la distinción entre lo público y lo privado se hace más sutil (Rainey, 1991).

Aplicado al caso latinoamericano, quienes minimizan las diferencias argumentan que en la práctica, en muchos de nuestros países no existe una distinción tajante entre quienes ocupan cargos de alta gestión en el sector privado y en el sector público. Más bien se da una gran movilidad entre los dos sectores, con individuos pasando de uno a otro con frecuencia. Moisés Naim (1990) señala, por ejemplo, para el caso venezolano una situación de la realidad gerencial en la que hay “muchos sombreros diferentes y pocas cabezas”, lo cual da como resultado la existencia de una capa dirigente altamente entrelazada e interdependiente.

Esto serviría para decir que la separación público/privado, en lo que a gestión se refiere, no corresponde a la realidad de nuestros países y que por tanto no debe ser subrayada. Sin embargo, es posible argüir que éste es un razonamiento circular, porque utiliza un síntoma del precario estado de la administración pública como profesión para justificar así una posición que mantiene el *statu quo* sin cuestionar sus implicaciones negativas. Naim menciona entre éstas la primacía de las relaciones personales y los intereses individuales en la gestión, con la generación de situaciones ambiguas y conflictos de interés difíciles de resolver. Se podría argumentar, por ejemplo, que el problema de “la falta de cabezas” es más el resultado de la comunicación de factores sociales tales como el carácter cerrado y elitista de la gerencia (que no permite a individuos capaces siquiera probar suerte en este terreno), y la consecuente ausencia de profesionales de la administración pública. Esto podría explicar en parte por qué son los abogados, los economistas, los ingenieros y los médicos quienes ocupan los altos cargos de la administración pública en Colombia a escala nacional, mientras que los administradores de empresas participan en menor medida y los administradores públicos están ausentes (Rodríguez Becerra, 1992).

Diferencias

La posición que le otorga especificidad a la organización pública supone que ésta surge de dos elementos que le dan su razón de ser. Uno es económico, el otro es político. Primero, argumentos económicos encuentran la razón de ser de la organización pública en el imperativo que requiere compensar las imperfecciones del libre mercado. En este sentido, las burocracias gubernamentales son un componente indispensable de las economías capitalistas y, como tal, son distintas de las burocracias privadas (Downs, 1967). Segundo, la justificación de la provisión de servicios por parte del gobierno tiene raíces democráticas asociadas con valores sociales, con el interés público y con las demandas impuestas por fuerzas políticas en el proceso democrático. Así, las organizaciones públicas se diferencian de las privadas en el grado de influencia política y de regulación a la cual son sometidas por los controles externos impuestos por las fuerzas sociales. Por tanto, aunque en el mundo contemporáneo toda organización es “pública” en cierto grado, las burocracias se ubican en un extremo del abanico, con su utilización de propiedad pública, fondos públicos y modos de control social diferentes del mercado. Este argumento señala la importancia de la teoría política democrática para la creación del marco valorativo que regula la actividad del gerente público. Por ser crítico este punto para nuestra discusión, dedicaremos la siguiente sección de este trabajo a profundizarlo.

LA NATURALEZA POLÍTICA Y NORMATIVA DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Harmon y Mayer (1986) clasifican los valores que operan en la esfera de la gestión pública dentro de tres grandes vectores relacionados con la función social y política de las burocracias. Los autores subrayan que la distribución de bienes y servicios no es la única responsabilidad de la burocracia. Ella tiene que proteger también los derechos ciudadanos y la integridad de la ley. Finalmente, la burocracia tiene la obligación de ser representativa, tanto en términos de su capacidad para responder a las necesidades y demandas de la población como en términos de su obligación de incluir entre sus participantes a un grupo diverso y representativo de los distintos tipos de ciudadanos que participan en el proceso democrático. Ninguna de las tres funciones demerita las otras dos, ya que todas son igualmente importantes. Cada función requiere destacar ciertos valores.

El cuadro 1 resume esta taxonomía y nos sugiere su importancia para la discusión.

Cuadro 1. Vectores normativos de la gestión pública

<i>Función social</i>	<i>Valores</i>
Distribución de bienes y servicios	Eficiencia Efectividad
Protección de los derechos ciudadanos y de la integridad de los procesos	Equidad <i>Due process</i> *
Representación popular	<i>Accountability</i> *

* Ante la insatisfacción con la traducción literal de estos términos en español utilizando un diccionario jurídico bilingüe he optado por utilizar la palabra en inglés. *Due process* (o proceso cumplido) se refiere a la responsabilidad del gerente público de utilizar los procesos administrativos y organizacionales dentro del marco legal que defiende los derechos de los empleados y la posibilidad de éstos para que sus reivindicaciones sean oídas y resueltas utilizando mecanismos formales de resolución de conflictos. *Accountability* (contabilidad) se refiere al derecho que tienen los ciudadanos de pedir cuentas sobre las acciones y decisiones administrativas que los afectan directamente, así como la responsabilidad del gerente público de rendir cuentas al respecto.

Si bien los valores del primer vector son típicos de cualquier clase de administración, los de los otros dos son exclusivos del sector público. El administrador público, a diferencia del privado, tiene entonces que equilibrar las fuerzas, algunas veces contradictorias, que se derivan de estos vectores normativos. Conviene anotar que el administrador privado puede supeditar su acción a los tres vectores utilizando como motivación su sentido de responsabilidad social. Pero ésta es una decisión personal más que una exigencia *legal* o *política* de su papel como administrador.

La gestión pública, por tanto, se desempeña dentro de un contexto altamente político caracterizado por la existencia de múltiples valores que ejercen presión sobre quien toma decisiones. Se entiende así la política no sólo como un fenómeno general y típico de cualquier organización sino también como un fenómeno macro-social de correlación y distribución de poder en partidos políticos y grupos de presión que afectan indudablemente la toma de decisiones en las organizaciones públicas dentro de un contexto democrático.

En este sentido, Arellano Gault (1992) sugiere que desde el punto de vista de la teoría organizacional, las burocracias públicas funcionan con un dualismo que define su naturaleza: por una parte, son miembros de una red más amplia coordinada por el Estado como organización, cuya capacidad de acción afecta a cada componente de la red. Por otra parte, son organizaciones con capacidad de acción propia, con sus dinámicas internas similares a las de cualquier otro tipo de organización, con juegos de poder y

luchas en la distribución de recursos e información. Esta naturaleza, afirma el autor, le otorga a la gestión pública un dinamismo basado en la existencia de una doble lógica, cuyos polos no se conectan de manera lineal y generan para el gerente público problemas y requerimientos particulares pero a la vez simultáneos. La “unión congruente de estos dos mundos” propuesta por Arellano implica un alto grado de creatividad por parte del administrador público, así como una gran capacidad política y administrativa.

No podemos negar entonces que la presión del entorno político existe y debe ser manejada por los gerentes de mandos intermedios y altos de gestión, a riesgo de que ésta fracase. Las implicaciones han sido resumidas de la siguiente manera por Dávila a partir de una investigación realizada en Colombia:

La capacidad de manejo de objetivos múltiples y a menudo en conflicto frente a los recursos limitados de que se dispone; la habilidad de maniobra sin violar la creciente y enmarañada legislación, pero sin quedar en estado de parálisis; el mantener una relativa autonomía frente a las prácticas partidistas dentro de la administración pública sin ignorar el carácter político de ésta; todos estos son atributos que ni los engolosinadores “principios” administrativos tradicionales ni las fórmulas simplistas de los más recientes *best-sellers* están en posibilidad de explicar. [Dávila, 1990, p. 314.]

Este dualismo nos recuerda el debate tradicional de la relación entre administración y política. Independientemente de los problemas “genéricos” de poder que existen en toda organización —pública o privada— el gerente público tiene que manejar además el problema de liderazgo partidista que legitima su libre nombramiento por parte del político en el poder. En gran medida, el gerente público es nombrado para asegurar la puesta en práctica de la orientación política del gobernante a través del desarrollo de programas concretos. Es fácil para el administrador sentir la presión y extender el mandato de su líder político a los niveles más prácticos de la acción administrativa. A fin de cuentas, este liderazgo político es uno de los rasgos fundamentales del esquema burocrático que está en la base de la democracia representativa.

Los sistemas de control dentro de las burocracias estatales sirven precisamente para promover y proteger a los administradores de carrera, en contraste con los administradores de libre nombramiento y remoción. Allí radica el origen, por ejemplo, del servicio civil, el cual intenta establecer criterios universalistas en la selección y manejo de personal en el sector público, facilitando así la formación de cuadros administrativos permanentes cuyos valores profesionales son más importantes que los valores políticos

de sus jefes. Hoy por hoy, muchos administradores se quejan de la inflexibilidad que imponen estos mecanismos a la gestión pública. Pero han servido para generar suficiente campo de acción en los mandos intermedios de la gestión. La decisión de reducir la influencia de intereses particulares a esos mandos intermedios no es apolítica, pero sí es partidista y busca promover individuos cuya autoridad esté legitimada por su lealtad a valores más permanentes que los del jefe en el poder.

Sin embargo, algunos especialistas han advertido que el liderazgo político representa para el gobierno un peligro constante de volver a relaciones de patronaje bajo nuevas formas. Se habla así por ejemplo, en el contexto estadounidense, del “gran clientelismo”, a través del cual los políticos otorgan puestos con capacidad de decisión a cambio de lealtad política en la puesta en práctica de programas con ideologías claramente definidas, en contraste con el “clientelismo menor” del pasado, a través del cual se intercambiaban puestos sin poder por votos (Thompson, 1986). La naturaleza del liderazgo del gerente público alto y medio está marcada por una línea muy sutil entre la lealtad política (partidista) y la objetividad administrativa. Esta línea se desdibuja en la medida en que el administrador no cuente con elementos de juicio profesionales que le permitan legitimar cierta independencia de acción con relación al jefe político. Allí radica la importancia de crear profesionales especializados en el desempeño de la gestión pública y conocedores de los principios básicos de la administración pública como disciplina de estudio.

Para concluir esta sección, retomemos por un instante el debate entre las diferencias y semejanzas de la gestión pública y la privada. Es probable que la posición más acertada se encuentre en algún punto intermedio entre los dos polos descritos. La gerencia pública, como la privada, se da dentro de un contexto organizacional que le imprime ciertas características universales. El gerente público necesita saber ser gerente. Pero a la vez hay algo eminentemente típico de la gestión pública a causa de su inserción dentro de procesos políticos más amplios que le dan su razón de ser. Es posible además que las semejanzas crezcan con los procesos de globalización económica, no tanto porque las organizaciones públicas pierdan carácter como tales, sino más bien porque lo público tenderá a afectar más directamente la acción administrativa, superando el ámbito organizacional y su entorno inmediato, para desarrollar una “visión ecológica” de la gestión pública.

LA ECOLOGÍA DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Una perspectiva ecológica nos invita a imaginar la gestión pública enmarcada dentro de varios círculos concéntricos que producen efectos importantes de afuera hacia adentro y de adentro hacia afuera. A riesgo de simplificar tremendamente la realidad, podríamos describir esta versión imaginándonos cuatro círculos concéntricos que representan distintos niveles de la ecología de la gestión pública.

En el centro se encuentra el quehacer administrativo con sus reglas y procesos internos. El primer ámbito ecológico incluye el marco organizacional de estas actividades. El administrador está inmerso en una organización cuyas dinámicas propias influyen claramente en su desempeño administrativo. La teoría organizacional genérica es de gran utilidad para entender este ámbito. El segundo ámbito ecológico consiste en el anillo que representa el marco político del quehacer organizativo. La organización pública está inmersa en un sistema político en el que las políticas públicas son —al menos en teoría— el resultado de un proceso democrático que influye claramente en las dinámicas organizativas. En este ámbito, el carácter político del entorno de la organización pública especifica el quehacer administrativo y lo diferencia del caso privado. El tercer ámbito consiste en el marco socioeconómico regional y nacional. La acción política se enmarca dentro de una unidad territorial y cultural (nación), cimentada en estructuras económicas y políticas resultantes de procesos históricos particulares, y conformada por diversos grupos con intereses económicos y sociales que participan en mayor o menor medida en la dirección del país. Aunque ambos tipos de organización —pública y privada— se encuentran afectados por las dinámicas de este ámbito, el efecto es diferente en cada caso pues especifica prácticas sociales diferentes para cada tipo de gerente. Y por último, un cuarto ámbito consiste en el marco internacional, tanto regional como mundial, dentro del cual se da el acontecer nacional. Tal vez en este ámbito es en el que las diferencias entre gerencia pública y privada se desdibujan nuevamente.

La atención a estos cuatro ámbitos nos permite empezar a ligar los procesos que se dan en el ámbito más micro con los que ocurren en el ámbito más macro, estableciendo así una clara relación entre gestión y desarrollo. En este sentido, la gestión pública latinoamericana se enmarca dentro de un contexto caracterizado por el economista Echeverry Romero (1990) en los siguientes términos: un fuerte desequilibrio en la distribución del ingreso; una debilidad estructural que frena el desarrollo, basada en el deterioro progresivo de los términos de intercambio en el sector externo

de la economía; un rápido crecimiento de la deuda externa y un lento crecimiento de la inversión y el empleo; una presencia fuerte del Estado en actividades económicas y sociales, con el crecimiento del déficit fiscal; una acumulación de problemas sociales tales como la marginalidad, la pobreza, la inflación y el desempleo; y finalmente, como elemento positivo, una tendencia a la democratización política del continente.

Estos rasgos sugieren la urgente necesidad que tiene el Estado de promover un proceso de desarrollo que permita resolver problemas sociales agudos a la vez que se logra una inserción ventajosa de las economías nacionales dentro de la economía mundial. El cómo de este proceso se ubica dentro de los ámbitos tres y cuatro del modelo presentado. Sin embargo, está claro que la estrategia requiere un fuerte compromiso de los agentes del Estado que operan dentro de los ámbitos uno y dos. De allí la importancia de considerar los cuatro ámbitos dentro del marco teórico de la administración pública.

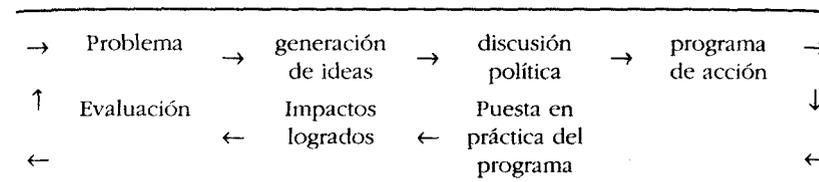
Para lograr esto, la perspectiva ecológica requiere que la administración pública se alimente de diversas disciplinas del conocimiento que ofrezcan una visión global y totalizante del problema de la gestión pública, ubicada dentro de contextos históricos, económicos, políticos y culturales específicos. Esto supone un desarrollo conceptual de la administración pública como disciplina con objeto de estudio propio más que como aplicación de modelos genéricos de gestión. Las ciencias sociales ayudan también a comprender de manera más sistemática lo que ocurre en los ámbitos micro del universo ecológico de la gestión como práctica organizativa a través de la investigación.

Pero el “puente conceptual” entre la gestión y el desarrollo está representado por el anillo de nuestro modelo ecológico que corresponde al ámbito de las políticas públicas. Éstas representan la arena dentro de la cual se enmarca el quehacer administrativo para impulsar cambios que afecten otros aspectos de la sociedad. Exploremos entonces las implicaciones de la relación entre gestión pública y política pública para nuestro marco teórico.

POLÍTICA PÚBLICA Y GESTIÓN PÚBLICA

La creación de políticas públicas en un contexto democrático se puede conceptualizar como un proceso cíclico que incluye las siguientes etapas, según se observa en la gráfica 1.

Gráfica 1. El ciclo de vida de la política pública



El proceso comienza con la generación de una idea para resolver un problema que afecta al bien común; sigue con la discusión de esta idea en un contexto político hasta que se define como proyecto de acción; la siguiente etapa consiste en asignar responsabilidad a organismos particulares para que pongan en práctica estos proyectos, logrando así los efectos deseados; y finalmente la etapa final consiste en la evaluación (consciente o inconsciente) del grado y dirección de los efectos, la cual se utilizará como fuente para refinar o generar nuevas ideas, repitiendo así el ciclo (Kelman, 1988).

Se podría decir entonces que las burocracias representan el momento de producción de programas cuyos mandatos han sido formulados en otros ámbitos de la interacción política. En cuanto que el administrador público puede influir en el éxito o fracaso de este proceso de producción, no es sólo administrador sino también decisor y ejecutor de las políticas. Esta visión asume que el administrador tiene que ser un profesional comprometido con la agenda de *mejorar el gobierno*, utilizando en la medida de lo posible instrumentos racionales y científicos. En este sentido, el gerente público se consideraría más un tecnócrata que un burócrata (Lynn, 1989).

Esta visión es sumamente atractiva, porque concibe al administrador como posible agente de cambio, lo cual resuena positivamente dentro de un marco que subraya el problema del desarrollo y la necesidad de cambio social. El enfoque resulta aún más interesante en el contexto de la modernización del aparato estatal dentro del cual se da nuestra discusión.

Pero existen en esta reflexión algunos problemas implícitos que debemos analizar con cuidado antes de abrazarla del todo. Primero, existen grandes contrastes entre el contexto estadounidense donde surge este modelo y la realidad latinoamericana. Segundo, es importante definir qué significa “mejorar el gobierno”, y desde qué marco ideológico y político se propone esta agenda. Analicemos estos problemas.

Los supuestos de este modelo de gestión pública reflejan el sistema estatal estadounidense actual más que cualquier sistema estatal en abstracto. En este sentido, el sistema administrativo del gobierno estadounidense con-

temporáneo (a escala federal) está constituido por una tecnocracia profesional que opera cada vez más dentro de un orden mundial sujeto a las presiones y patrones del proceso de globalización. El gobierno se caracteriza por su tamaño gigantesco y su complejidad tecnológica; por la transitoriedad de los profesionales encargados de la maquinaria de políticas públicas; y por la transformación vertiginosa de nuevas tecnologías globales (Stillman, 1991). La concepción de gestión pública mencionada responde a esta realidad.

Los supuestos teóricos implícitos en esta nueva forma de entender la administración pública son resumidos por Stillman en los siguientes puntos: la definición de pequeños núcleos de expertos profesionales que operan en distintos ámbitos del contexto global; la utilización de la educación superior como la principal fuente de legitimación de la autoridad profesional y la única puerta de entrada a la meritocracia; un compromiso fundamental con los valores profesionales de conocimiento experto, especialización y mérito; énfasis en la fuerza de los imperativos tecnológicos y el deseo de entrelazar el cambio tecnológico con propósitos públicos; el oscurecimiento de los límites entre lo público y lo privado, entre lo nacional y lo global; la no permanencia y la diversidad de las ideas y de las doctrinas que afectan al quehacer político; y finalmente una fe suprema en el paradigma científico y en la capacidad de invención de los especialistas técnico-profesionales para transformar la sociedad.

El pensamiento instrumentalista de esta visión representa una manera muy peculiar de entender el mundo, la acción humana, la sociedad y el cambio social, que no son directamente aplicables al caso latinoamericano. Considerando este contexto, algunos postulados del modelo tecnocrático no son fácilmente aplicables a nuestro caso. Por ejemplo, la creencia de que la ciencia y la tecnología por sí mismas pueden proporcionar un nivel de satisfacción material masivo y una equitativa distribución de bienes y servicios a escala individual sugiere una concepción de desarrollo (y subdesarrollo) simplista en su énfasis tecnológico y en su dependencia del tecnócrata como individuo. Es una concepción basada en un modelo de desarrollo que no podrá ser repetido dentro del nuevo contexto económico y político mundial.

El segundo problema consiste en la concepción racionalista utilizada para conciliar la administración y la política. El modelo tecnocrático asume que la realidad empírica del efecto de lo político en la gestión se puede minimizar con el uso de tecnologías racionalistas porque se presume que éstas dan independencia al tecnócrata en relación con los valores políticos y éticos del entorno.

De esta manera, si en el contexto histórico de principios del siglo se pretendió crear neutralidad valorativa a partir de la puesta en práctica del modelo burocrático que destacaba la autoridad legal-racional, en el contexto histórico de fines del siglo se pretende encontrar esta neutralidad, no en la propia estructura de la burocracia, sino en la manipulación "científica" de la información que se utiliza para la toma de decisiones dentro de ésta.

Escuelas de corte europeo tales como la teoría crítica nos recuerdan, sin embargo, el carácter ideológico de los propios postulados de la racionalidad científica y su papel político en el mantenimiento del orden social y económico de la sociedad posmoderna (Alvesson, 1987). Teniendo esto en cuenta, es claro que en la visión estadounidense el tecnócrata es agente de cambio sólo mientras cambio es sinónimo de transformaciones tecnológicas en el ámbito micro. Las posibles interconexiones entre estos problemas, al igual que los procesos de cambio en el ámbito macro pertenecen a otras esferas que no le incumben al especialista quien, utilizando el análisis técnico especializado, pretende aislarse, no sólo de las diferencias partidistas sino del mundo político en general.

Otro problema de este planteamiento consiste en la legitimación del abandono prematuro de prácticas y estructuras organizacionales que han protegido la integridad de la acción administrativa en los contextos altamente politizados del sector público. Si bien Estados Unidos está de regreso en la creación de mecanismos que sirvieron para reducir el alto grado de patronaje y clientelismo que vivió a finales del siglo pasado, en nuestros países aún tenemos un largo camino por recorrer en la prevención del abuso del poder, típico de sistemas basados en valores particularistas. Esta tarea es aún más crítica dada la responsabilidad del Estado en proporcionar servicios dentro del contexto de una marcada desigualdad en la distribución de ingresos y recursos.

Es necesario, por tanto, desarrollar una visión criolla de la relación entre Estado, políticas públicas y gestión pública, en la medida en que esta relación sigue siendo intuitivamente atractiva para conceptualizar el papel de la gestión en el proceso de modernización del Estado en nuestro continente. Esto implica aclarar el papel del Estado en el proceso de desarrollo social, así como la naturaleza de los cambios deseados y el lugar que ocupa la gerencia pública dentro de ellos. Significa además, que el administrador público se considere a sí mismo un profesional, sin que ello implique la pérdida del sentido de globalidad que da sentido a su quehacer. Lo que se plantea es entonces la necesidad de conceptualizar la acción del gerente público dentro de un universo ecológico que considere pero que a la vez sobrepase el ámbito de las políticas públicas que rodean la acción gerencial.

HACIA UN MARCO TEÓRICO INTEGRADO

En el caso estadounidense, las ciencias sociales y del comportamiento han colaborado en la creación de las bases teóricas de la administración pública. A partir de la posguerra, ésta se ha caracterizado por una heterodoxia conceptual alimentada por las más diversas disciplinas. Por ejemplo, de la *ciencia política* se tomó el énfasis en las dinámicas del poder, así como el desarrollo inicial del análisis de políticas públicas; de la *sociología*, el enfoque de sistemas, el énfasis en la burocracia como tipo ideal y la importancia de la teoría organizacional; la *historia* aportó el material para entender las decisiones administrativas que han tenido repercusión social; la *administración* brindó elementos sobre las funciones administrativas, las ciencias de la decisión y los sistemas de información; la *economía* trajo elementos sobre finanzas públicas, presupuesto y política fiscal; de la *psicología social e industrial* surgió un énfasis en el comportamiento organizacional, las relaciones humanas y los grupos informales; la *administración comparada* permitió el cuestionamiento del modelo occidental y su aplicación mecánica a otros contextos; y finalmente, la *medicina, el derecho, el trabajo social, la ingeniería y la educación* contribuyeron con la aplicación de nuevas tecnologías y técnicas desarrolladas en su campo de acción (Stillman, 1991).

Sin duda estos aportes son suficientemente importantes para confirmar la necesidad de integrar en una reflexión sobre gestión el conocimiento generado formalmente desde la academia, sobre todo si consideramos su naturaleza ecológica. En este sentido es necesario tratar de integrar los diversos aportes, buscando crear así una versión que capture la complejidad de la realidad social. En el caso latinoamericano esta tarea de integración tiene que darse a partir de la utilización tanto de elementos autóctonos aprehendidos desde la realidad de nuestros países como de elementos con marcos científico-sociales propios para entender al ser humano dentro de la historicidad de nuestro continente. De lo contrario, se corre el riesgo de copiar nuevamente análisis y modelos basados en el caso estadounidense y acabar utilizando un paquete de herramientas, tecnologías, técnicas analíticas e instrumentos sin ninguna base teórica propia.

Pero aunque las disciplinas académicas proporcionan elementos críticos para entender la gestión pública dentro de un marco ecológico, no solucionan el problema de lo específico de la práctica organizativa como tal. Por esta razón, la observación sistemática de prácticas organizativas se convierte en prerrequisito para el desarrollo del marco conceptual de la administración pública. En otro trabajo (Ospina, 1992) he sugerido que la teoría basada en el conocimiento tradicional derivado de disciplinas aca-

démicas es importante para cubrir los ámbitos macro del universo ecológico de la gestión pública, mientras que el conocimiento derivado de la práctica profesional deberá ser utilizado para generar teoría sobre los ámbitos micro del mismo universo.

No hay duda de que una visión latinoamericana de gestión pública tiene que profundizar los problemas relacionados con esta agenda de integración de los dos ámbitos, apuntando así al liderazgo de la universidad en la tarea de desarrollar una administración pública con especificidad propia que pueda definir las necesidades de formación de gerentes públicos profesionales. La universidad deberá contar además con la colaboración de los gerentes públicos, cuya práctica social se convierte en fuente directa de observación y generación de conocimiento. Esta interrelación puede contribuir a clarificar la especificidad de la gestión pública a la vez que cumple otras importantes funciones tales como ayudar a refinar las técnicas pedagógicas para enseñar administración pública en el aula; desarrollar el cuerpo teórico de la administración pública como tal y, finalmente, retroalimentar las decisiones de los practicantes promoviendo así su grado de profesionalización (Herzog, 1991).

CONCLUSIONES

En este trabajo he argumentado que entender el papel complementario de la gestión como práctica y la administración como disciplina, en la producción de las políticas públicas diseñadas para impulsar tareas de desarrollo, representa un paso importante en la profesionalización de la gestión pública. Planteo así la necesidad de utilizar una visión ecológica de la gestión pública para desarrollar teorías que subrayen las conexiones entre: los ámbitos micro y macro de la acción organizativa en el contexto del sector público; y entre el conocimiento interdisciplinario, generado en la academia, y el conocimiento profesional, generado en la organización. Esta integración ayudará a conceptualizar la gestión pública como práctica y la administración pública como disciplina con objeto propio.

El conocimiento profesional proporciona elementos para aclarar lo que es específico de la gestión pública y localiza el objeto de estudio de esta práctica dentro de los ámbitos micro de su universo ecológico. Como complemento necesario, el conocimiento formal y aplicado de las ciencias sociales y humanas ofrece una perspectiva interdisciplinaria que contextualiza la gestión pública, aclarando la relación con los ámbitos macro de su universo ecológico. Esta integración conceptual es crítica, porque en

última instancia las bases teóricas de cada disciplina determinan en gran medida cómo se organiza la transferencia de los conocimientos y por tanto, cómo se forman profesionales en esa área.

La concepción propuesta supone que la gestión pública se desempeña en contextos que son a la vez similares y diferentes de los de la gestión privada. Las semejanzas en tal caso resultan del contexto organizacional de la gestión, que incluye la participación en dinámicas, juegos de poder y luchas en la distribución de recursos e información, típicas de todo esfuerzo colectivo social. Las diferencias se relacionan con el hecho de que la organización pública es parte del proceso político basado en un sistema democrático y, por tanto, sus gerentes tienen que considerar un marco valorativo que no incumbe al gerente privado.

El carácter democrático del sistema sugiere que la organización pública es un vehículo de ejecución programática de procesos de negociación política que se dan entre diversas fuerzas sociales. En el contexto latinoamericano este hecho impone a la gestión pública una clara responsabilidad y compromiso con la agenda más amplia de impulsar las tareas necesarias para promover el desarrollo social y económico. Esta conexión entre el ámbito micro (la acción administrativa) y el ámbito macro (el desarrollo nacional) del universo ecológico de la gestión pública impone a su vez una serie de vectores normativos que garantizan la continuidad del carácter democrático del sistema político en la esfera de la organización. La consideración de problemas relacionados con la exitosa distribución de bienes y servicios; con la protección de los derechos ciudadanos y de la integridad en los procesos administrativos; y con la representación popular en la toma de decisiones organizacionales, da como resultado la consideración simultánea de los valores de la eficiencia, la efectividad, la equidad social, el *due process*, la obligación de rendir cuentas y en el caso de los países latinoamericanos, el valor de justicia social. El manejo de estos valores —que a veces compiten entre sí en la toma de decisiones organizacionales— requiere cierta independencia de acción del administrador público que sólo puede ser proporcionada a través de la formación de una identidad como profesional autónomo y competente.

Es importante aceptar que la relación entre la gestión pública y el desarrollo propuesta aquí no es novedosa. El problema se da cuando estas dos nociones se vinculan, desconociendo los diversos ámbitos de la ecología de la gestión pública, por un lado, o la naturaleza compleja del problema del desarrollo, por el otro. Por ejemplo, la transferencia mecánica de tecnologías administrativas de los años cincuenta y sesenta se basó precisamente en una fe por parte de los Estados del Tercer Mundo y de

los organismos internacionales en la capacidad del quehacer administrativo a escala micro para promover rápidos procesos de modernización a escala macro en los países menos desarrollados. En este sentido, se supuso que el desarrollo requería simplemente una mayor eficiencia por parte de los administradores de las organizaciones gubernamentales, mientras los líderes políticos estaban ocupados con la creación y consolidación de sus instituciones democráticas (Stifel, Coleman y Black, 1977). Se ignoró así la conexión entre los diversos ámbitos del universo ecológico de la gestión pública y se utilizó un concepto de desarrollo reducido. Para complementar, dentro del contexto de asistencia técnica se importaron los modelos clásicos de la administración pública estadounidense, sin tener en cuenta que para ese entonces ya estaban siendo cuestionados incluso dentro de Estados Unidos. Los resultados de la transferencia de tecnologías y modelos de educación gerencial se ven reflejados en las consecuencias negativas mencionadas al principio de este trabajo. Casi 50 años más tarde, y con el fin del siglo XX, es conveniente formular una nueva conceptualización de la administración pública que vincule gestión, política pública y desarrollo social dentro del contexto latinoamericano y que sirva de base para la reformulación de proyectos educativos para formar gerentes públicos profesionales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVESSON, Mats (1987), *Organization Theory and Technocratic Consciousness: Rationality, Ideology and Quality of Work*, Berlín/Nueva York, de Gruyter.
- ARELLANO Gault, David (1992), "Gestión pública: las organizaciones plurales", ponencia presentada en la XXVII Asamblea de CLADEA, Santa Fe de Bogotá, Colombia, octubre.
- DÁVILA L. de Guevara, Carlos (1990), "Gerencia pública en una organización de desarrollo regional en Colombia: lecciones de la historia empresarial", y "A propósito del informe Porter-Mckibbin: anotaciones comparativas sobre los estudios de administración en Estados Unidos y América Latina", en Echeverry, Chanlat y Dávila (comps.), *En búsqueda de una administración para América Latina*, Bogotá, Oveja Negra, pp. 301-314 y pp. 155-164.
- (1991a), "Grounding Management Education in Local Research: A Latin American Experience", en Davies, Julia *et al.*, *The Challenge of Western Management Development*, Nueva York, Routledge, pp. 40-56.
- (1991b), "The Evolution of Management Education and Development in Latin America", *Journal of Management Development*, vol. 10, núm. 6, MCB University Press, pp. 22-31.
- DOWNS, Anthony (1967), *Inside Bureaucracy*, Boston, Little Brown.
- ECHEVERRY Romero, Rubén Darío (1990), "A manera de epílogo", en Echeverry,

- Chanlat y Dávila (comps.), *En búsqueda de una administración para América Latina*, op. cit., pp. 387-397.
- ELMORE, Richard (1991), "Teaching, Learning and Education for the Public Service", *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 10, núm. 2, pp. 167-180.
- GÓMEZ Samper, Henry y César Pérez (1986), *Estudios de administración en América Latina*, Caracas, Ediciones IESA, CLADEA.
- GOODSELL, Charles (1993), "Reinvent Government or Rediscover it?", *Public Administration Review*, vol. 53, núm. 1, pp. 85-87.
- HARMON, Michael y Richard Mayer (1986), *Organization Theory for Public Administration*, Boston, Little Brown.
- HENDERSON, Keith (1983), *The study of Public Administration*, Lanham, University Press of America.
- HERZOG, Richard (1991), "Practitioner Theories on Democratic Administration", ponencia presentada en la Conferencia de NASPA.
- KELMAN, S. (1987), *Making Public Policy*, Nueva York, Basic Books.
- LYNN, Laurence (1989), "Current Strategies for Teaching Public Management", NASPA Document, pp. 3-6 (mimeografiado).
- MAYOR Mora, Alberto (1990), "La profesionalización de la administración de empresas en Colombia", en Echeverry, Chanlat y Dávila (comps.), *En búsqueda de una Administración para América Latina*, op. cit., pp. 97-112.
- MINTZBERG, Henry (1989), *Mintzberg on Management. Inside our Strange World of Organizations*, Nueva York, Free Press.
- NAÍM, Moises (1990), "Viejas costumbres y nuevas realidades en la gerencia venezolana", en Echeverry, Chanlat y Dávila (comps.), *En búsqueda de una Administración para América Latina*, op. cit., pp. 113-144.
- OSBORNE, David y Ted Gaebler (1992), *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading, Mass., Addison Wesley.
- OSPINA, Sonia (1992), "Anotaciones para una reflexión sobre la gestión pública como objeto de educación profesional", ponencia presentada en la XXVII Asamblea de CLADEA, Santa Fe de Bogotá, Colombia, octubre.
- RAINEY, Hal, Robert Backoff y Charles Levine (1976), "Comparing Public and Private Organizations", *Public Administration Review*, vol. 26, pp. 236-237.
- RODRÍGUEZ Becerra, Manuel (1992), "La ESAP: ¿cuna de la alta gerencia en Colombia?", en Rodríguez, Dávila y Romero, *Gerencia privada, gerencia pública, educación en crisis*, Bogotá, Universidad de los Andes, pp. 135-168.
- STIFEL, Laurence, James Coleman y Joseph Black (comps.) (1977), *Education and Training for Public Sector Management in Developing Countries*, Estados Unidos, The Rockefeller Foundation.
- STILMAN, Richard (1991), *Preface to Public Administration. A search for themes and directions*, Nueva York, Saint Martin Press.
- THOMPSON, Frank (1983), "The Politics of Public Personnel Administration", en Hays y Kearney (eds.), *Public Personnel Administration*, Nueva Jersey, Prentice Hall, pp. 3-16.