

Fundamentos Teóricos de la Administración Pública

Clase 4 y 5/10

Semana 2. Introducción. Principios de la construcción teórica para el estudio y desarrollo de la Administración Pública

14 de septiembre de 2022

Profesor: Dr. Porfirio M. Gutiérrez Cortés

gutierrez.c.mauricio@gmail.com



- Organización de la sesión

Horario	Actividad
17:00 – 17:05	Tiempo de ajuste de conexión y pase de lista
17:05 – 18:30	Presentación del tema 1
18:30 – 18:50	Espacio de discusión y participación abierta
18:50 – 19:10	Receso
19:10 – 20:40	Presentación del tema 2
20:40 – 21:00	Espacio de discusión y participación abierta

Administración pública en la tradición Norteamericana

- Elementos centrales
- Cómo identificar el desarrollo de gobiernos en entornos complejos y plurales
- Una forma de ver el desarrollo de la disciplina es a partir de un dilema entre eficiencia y democracia.

¿Por qué y cómo desde los EUA?

- Se puede hacer desde distintas tradiciones. Lo veremos desde la tradición en EUA. La escuela norteamericana
- Hay escuelas muy poderosas en distintas regiones y contextos: Alemania, España, Francia, América Latina.
- No quiere decir que sea esta la mejor o donde se encuentren mejores gobiernos.
- Es una que ha tenido la habilidad de hacerse discutir en prácticamente todo el mundo, y se discute con ella desde distintas tradiciones. Es parte de los debates en prácticamente cualquier país en relación a los entornos teóricos y soluciones que ofrece. En este caso la experimentación de soluciones al dilema democracia-eficiencia.

- Soluciones ligadas a su propia historia institucional. Por lo que su copia, si bien es parte de la discusión, también de la exploración de respuestas en contextos diferentes.
- Discutirlas, entonces, dada su amplia capacidad de penetración, es indispensable para reconocer sus aportes, límites.

- La ap surge en la escuela norteamericana en torno al debate sustantivo sobre cómo hacer que la ap pueda ser eficiente, enfrentando un entorno de complejidad política propio de la democracia.
- El dilema del fin y los objetivos
- El clásico documento de Wilson, quien a final del siglo XIX, establece que la ap de un país democrático, federalista, centralizado como EU difícilmente puede resolver sus conflictos a partir de la experiencia de los estados europeos, como Francia, España, y la propia Inglaterra. Si bien han construido una ciencia de la administración

- En el caso de los EU, en una lógica federal ha puesto menos énfasis en el desarrollo administrativo y de una ciencia de la administración.
- Asume que una ciencia de la ap tendría que ser una ciencia con una lógica centralizada en el caso europeo. Frente a la dimensión descentralizada esto hace difícil su incorporación.

- La solución Wilsoniana, pensar, definir que una manera de enfrentar este dilema en los EU está en la clara distinción de dos campos, que en sí son distintos. El campo de la política y el campo de la administración

- Si bien en un gobierno una administración surge de la política, y como campo la surge de la ciencia política, sus dinámicas y principios son distintos.
- La política es el campo del conflicto, de los objetivos, de la batalla por los objetivos, fines. Donde los grupos de interés, agrupaciones partidistas, actores sociales generan un campo heterogéneo
- A diferencia de la administración que es un campo, dice él de negocios. No sólo en su acepción de empresa privada, sino entendido en términos del logro de ciertos resultados.
- Es un campo que se plantea, una vez establecidos los objetivos que se quieren alcanzar.

- Es entonces un campo profesional, experto, en la construcción de los medios, la adquisición de los recursos para el logro de los resultados, de los fines.
- Esta separación entre política y administración. Se ha llamado dicotomía. Una separación de dos campos totalmente distintos.
- Para darnos contexto del contenido de la propuesta y de su vigencia de discusión y aplicación, es necesaria una reflexión adicional.

- Son dos campos de una realidad social en particular. Y ahí sucede que ambas refieren acentos distintos sobre ese mismo campo
- Para Wilson es claro, en su contexto, que la AP es un campo de la CP, pero al mismo tiempo se plantea el dilema de la eficiencia en un régimen democrático.
- Entonces el campo de la política es sustancialmente conflictivo, que también demanda resultados; pero que para hacerlo requiere de este otro campo para que una vez establecidos los fines pueda establecer los caminos adecuados para lograr los fines a través de medios concretos.

- La argumentación dice que su separación conviene a un gobierno con una lógica descentralizada, democrática y federalista

¿Por qué es tan importante reconocer la preocupación de Wilson?

- Tiene que ver con una preocupación de su tiempo.
- Queda claro que EU es un país que tiene una lógica política altamente descentralizada, desde su fundación la lógica es un país federal descentralizado que tiene una alta desconfianza en la construcción de cualquier poder que acabe siendo un poder centralizado.
- Un poder centralizado se ve como un poder peligroso.
- El debate en torno a los documentos de los federalistas, los padres fundadores. Ahí están las bases de la construcción política.

- El gobierno mínimo.
- El argumento es que los seres humanos, si fuéramos ángeles no necesitaríamos gobierno, porque podríamos ponernos de acuerdo y las interacciones serían claras. El tema es que no lo somos, somos personas con intereses, objetivos, fines, valores, propensas a acumular y buscar el poder.

- Construir gobiernos a partir de como son los humanos, no como debieran ser.
- Los gobiernos son tan peligrosos como los seres humanos. Los gobiernos están conformadas por personas y estas son las complejas, valorativas, como cualquier ser humano. Las personas como son y no como quisiéramos.

- Las personas una vez que son gobierno no dejan de tener intereses: el poder.
- No se transforman. Si lo hicieran , construiríamos gobiernos a partir de como deberían ser las personas una vez que llegan al gobierno.

- La realidad de los sistemas políticos está en la naturaleza humana que asume que es difícil de mover.
- Está más allá de la intención de las personas. Eso lleva a una realidad política de facciones.
- Las personas con diferentes intereses en la búsqueda de impulsarlos, se conforman en grupos que se reúnen porque comparten fines y valores porque conviene sus intereses y tratar de implantar en las sociedades su modo de ver la vida. Esto es consecuencia de la realidad social

- En un entorno democrático esa pluralidad implica libertad, y eso implica que las personas pueden tener intereses que deseen y también que busquen el poder para impulsar esos valores.
- El conflicto de la democracia es que este es un conflicto permanente. No hay momento en el que las diferencias desaparezca. No hay monopolio de la verdad.
- Se compite por el poder y es importante que ese poder se renueve. Buscando implantar sus fines e intereses y poder plantearla como alternativa de construcción social. A partir de su naturaleza, estos grupos pueden echar mano de diversos medios para llegar a implantar sus fines.
- No se llega a un equilibrio. Se impone el conflicto.

Wilson y la reflexión sobre la administración y el gobierno en una relectura de los “Padres fundadores”

- Que las facciones desaparezcan, reducir las facciones y libertades. Si bien es complejo, lo peor es pensar que la única manera es reducirlas. Sería un ataque al principio de la imposibilidad del monopolio de la verdad.
- Hay que convivir con las facciones
- La única manera que pragmáticamente se puede resolver este dilema es a partir de hacer que el gobierno , mantener el poder del gobierno y de los gobernantes lo más reducido que se pueda.

- El peligro está en el momento en que un gobierno, una persona o grupo, tiene tanto poder como para poder imponer sus valores a toda la sociedad y eliminar las facciones.
- Dado que no hay una solución procedimental, para hacer un gobierno fuerte y grande y que no atente contra la pluralidad y libertad sociales, la forma en que se resuelve es a partir de plantearse que para proteger a las sociedades de estas tentaciones es que haya una acumulación de poder.

- En la medida en que el poder este distribuido en muchos actores e intereses, entonces los gobiernos democráticos harán sociedades que planteen una lucha civilizadas por el poder. Lo que genera condiciones para generar aprendizajes a lo largo del tiempo
- Este es el fantasma, el peligro que está detrás de la solución de Wilson **y la solución de la ortodoxia**

Dilema. Eficiencia – democracia

- EL tema es central en la construcción de sociedades democráticas
- ¿Qué es una sociedad democrática?
- En términos puntuales es una sociedad plural y que por tanto vive en conflicto. Es decir, nadie tiene el monopolio de la verdad.
- Entonces se presentan complejidades particulares.
- EL conflicto aparece ante la libertad de actuar, pensar de acuerdo a sus principios. Es entonces consustancial a la libertad. Nadie puede imponer a otros sus definiciones de la vida social.

- Aparece una necesidad de confrontar ese conflicto de una manera pactada. A fin de confrontar ideas, valores, etc. A fin de demostrar que se puede construir una buena sociedad y buen gobierno. El principio es el debate, la discusión. La política
- La política: ejercicio de libertades, plural en su manifestación, es pues una manifestación de su capacidad de dirimir civilizadamente sus conflictos.
- Libertades contrapuestas por la libertad del otro.

- **¿Cómo se puede tener una administración pública que logren eficientemente resolver problemas en un contexto de conflicto permanente, plural, donde no hay una sola forma correcta de definir objetivos, establecer lo que se tiene que hacer para resolver un problema público?**
- No hay un solo camino, una solución. Cuando se afirma, se pone en riesgo el principio de libertad, pues se limita la posibilidad de otros para definir la solución
- ¿Cómo se puede decidir en un gobierno y sociedad plural, un camino que logre eficiencia, si no hay un camino adecuado?
-

- Eficiencia – eficacia
- En términos de eficiencia. No se puede lograr sino se tiene un objetivo claro.
- Se requiere, por ejemplo, establecer una cadena de medios-fines. Por lo que se requiere establecer un fin, a partir del cual se definen los medios para alcanzar el fin
- Si no hay fin, no se pueden definir medios

- Problema
- Dilema para la administración pública. Si no hay un objetivo claro, no se puede definir medios claros.
- Las decisiones de gobierno en una sociedad democrática parten de objetivos múltiples, diversos, encontrados, o incluso contradictorios. Pues vienen de diferentes actores, intereses, definiciones de lo que es lo adecuado.
- El producto del enfrentamiento de los actores que tratan de definirlo hace que se estén en permanente discusión sobre los medios, fines y resultados que los actores van teniendo.

- El producto de esa confrontación, genera múltiples valores, los fines están en constante debate en una sociedad democrática. Los valores, fines este debate en una sociedad democrática.
- Por ejemplo. La transición democrática. Los grupos opositores confrontan a los gobernantes, cuestionando que no se hacen las preguntas de políticas públicas adecuadas, los valores reconocidos, los fines y objetivos. Y esto se repite.
- Este circuito fortalece la creencia de que no existe un monopolio de la verdad

- Entonces la solución técnica de construir objetivos, seguir fines la solución de los medios a los fines, es parte de una batalla política donde no hay una regla racional estrictamente hablando. Es decir, este proceso de debate y discusión de valores objetivos, no es un proceso racional completo.
- No existe una técnica única completa perfecta que pueda establecer ese elemento racional.

- La racional técnica instrumental que pueda establecer la relación medios a fines, no es ni puede ser la solución al debate de la discusión y la incertidumbre que genera que los fines están siempre bajo discusión. Los fines no se puede construir racionalmente. No se puede establecer desde esta perspectiva los valore correctos, adecuados.
- Son elementos normativos, valorativos. LA técnica instrumental no puede resolver esos elementos.

- Entonces, la AP las pp, tienen que ser racionales, profesionales, técnicas tiene la responsabilidad de resolver problemas públicos y hacerlo de una manera eficiente y eficaz. Pero tienen que hacerlo en un medio donde los fines se resuelven políticamente. Es decir, donde están en constante discusión. Donde hay una batalla política que es conflictiva, no violenta, sino a través de la competencia política.

- Ese conflicto esta en el medio de la definición de medios a fines y objetivos. , de la definición de problemas públicos a través de la discusión de actores, grupos. Etc. Es decir, medios y fines en disputa.
- Hay que añadir otra variable: INCERTIDUMBRE.

- Es decir, aunado a este dilema de medios y fines, no se asegura que tengamos la seguridad de que lo que hacemos produce los resultados esperados. La complejidad de los problemas nos enfrenta a la ausencia de una teoría única para resolverlos. Los actores técnicos pueden cometer errores, Pueden instrumentar acciones que pueden generar nuevos problemas.
- La cuestión clave tiene que ver como las sociedades y gobiernos democráticos se han visto en la necesidad de legitimarse desde la idea de que los gobiernos tienen que resolver problemas. Queremos un gobierno para que resuelva problemas públicos. La legitimidad esta ahí.

- Sin embargo, hacerlo no solo tiene que ver con medios técnicos. Es importante, puede dar soluciones, ayuda pero no es suficiente. Resolverlos implica resolverlos en un entorno político, plural. El no monopolio de la verdad es la esencia de un gobierno democrático.
- Nuestro reto es este y es mayúsculo.
- No puede asumirse que un gobierno tenga que ser eficiente en un contexto de permanente discusión.

- Preguntas
- ¿Cómo enfrentar esta realidad?, ¿qué soluciones tenemos?
- No tengamos democracia. Tengamos una sola verdad. La racionalidad instrumental tendrá el propósito de ser eficiente en transformarlo en resultados. Eso implica acabar con la pluralidad, menos debate, menos conflicto, busquemos la única verdad, lo correcto.
- **Esto no es una solución.**

- En el supuesto de que la democracia y sus valores no pueden destruirse y debemos preservar la pluralidad como esencia de una democracia. ¿cómo nos acercarnos a una ap y pp que se acerquen a ser eficientes?
- Eficiencia se logra, tiene que ver con lograr fines determinados a partir de ciertos medios aplicados a ello. Maximizando fines o minimizando medios. La clave es tener medios relativamente claros. Eficacia es lograr los fines.

- ¿Cómo una ap y pp en un medio plural puede alcanzar fines considerando los medios para ello?
- Resolver esta ecuación social es parte central de la disciplina de la AP en un contexto democrático.
- La legitimidad gubernamental tiene que ver con capacidad de resolver problemas públicos en la práctica real.
- Hay que encontrar medios gerenciales, administrativos, institucionales para lograrlo

Soluciones

- **La primera solución a este dilema en la escuela norteamericana se conoce como la solución ortodoxa.** Finales del XIX, principios del XX.
- Esta escuela lo que plantea es que la solución tiene que ver con separar la esfera administrativa de la política. La política define fines en un contexto conflictivo.
- Una vez establecidos los fines, la administrativa se encarga de encontrar medios.
- Solución pragmática, tanto teórica como práctica, que ha implicado importantes

- Solución pragmática, tanto teórica como práctica, que ha implicado importantes transformaciones organizacionales, institucionales.
- Por ejemplo, los servicios civiles de carrera. Un cuerpo separado de la batalla política. Una construcción de administración que intenta estar separada de la lógica política.
- La ortodoxia será atacada en sus supuestos esenciales.

- Lo que decimos es como se puede, en tiempos de Wilson, pensar un gobierno fuerte, que se administra profesionalmente y es capaz de resolver grandes problemas sin ser un gobierno capaz de ser homogéneo, monopólico para generar un gobierno que construye reglas en contra de la libertad de todos
- La lectura de Wilson habla de la construcción de la ap desde la lógica norteamericana

- La solución ortodoxa es que hay dos esferas. Y que pueden estar separadas. La de los fines, de batallas por establecer fines. Y una vez estableciendo fines, este mas homogéneo, que genere el camino de la implementación y puesta en acción de los medios.

- **La administración pública es el gobierno en Acción. Wilson.**
- El punto que se quiere solucionar es el argumento desde la lógica del sistema político norteamericano es que al separar la administración, poner a la administración en una esfera específica profesional con una lógica de acción. El temor es si no se está construyendo un gobierno poderoso y centralizado
- ¿Una solución racional, políticamente hablando quiere decir que la administración adquiriría su propia lógica de su estructura de poder centralizado?

- La protección está en que los fines nos los definen en la administración, sino son valores e intereses. Ahí no llega la administración.
- La administración es un dique para que la política no intervenga en los medios y la técnica, y para que la administración tampoco intervenga en la política buscando definir los fines. Un dique de doble vía.
- Los fines están protegidos por la política

- Pero una vez establecidos los fines, el siguiente paso se le deja a los profesionales, quienes saben dirigir los medios, instrumentar medios para lograr los fines.
- El esfuerzo de Wilson se basa en afirmar que esto no es un peligro. La protección para que el grupo no intente adquirir poder y convertirse en una facción y dominar sobre los demás
- Lo primer que hay que entender es que hay que generar una solución para que la democracia pueda alcanzar sus objetivos. El gobierno en acción en cualquier democracia tendrá que vivir la permanente discusión de grupos de poder.

- La cuestión es que la dificultad del gobierno en acción en democracia, adquiere cierto control una vez que se construye esta separación. Esta no es natural, ni es algo que surja a menos que se haga algo. La integración entre política y administración es algo que sucede en cualquier sociedad. Pasar de la interacción a una en donde se generan las distinciones, es algo que se tiene que construir
- EL proceso de construcción de la separación va estableciendo las condiciones para lograrlo.

- Este campo de la administración no es un peligro para la democracia porque rinde cuentas. Bajo la lógica profesional, científica, sobre cómo se logran resultados.
- Una vez creando las condiciones de su separación es un campo científico. Se pueden estudiar cuales son los mejores medios para lograr fines. Es un campo profesional, hay que estudiarlo, trabajar en entender las vicisitudes del campo de la administración. Lograr maestra en los instrumentos y estrategias que logren que los medios logren fines.
- Rinde cuentas a una comunidad profesional donde se puede analizar la forma en que se instrumentaron medios si fue adecuada o no.

- El dique se crea políticamente. Se tiene que crear en decisiones políticas, leyes e instituciones. Surge de un proceso político el que crea las condiciones para que esta esfera profesional de la política aparezca. Si no existe, la política seguirá influyendo en los medios, de manera directa o indirecta.
- Establecer la forma en que la administración pueda disponer de su mejor capacidad para lograr mejores resultados es una decisión política. Aunque sea imperfecto.
- Ejemplo, el servicio civil de carrera. EL dique aumenta las posibilidades de que la administración trabaje. Se logra protegiendo a la administración pública de la influencia política.

- Esta lógica de la administración pública profesional y científica se complementa con Gullick planteando la ciencia de la teoría de la organización
- Que es lo científico de la administración. En elementos ineludibles, por ejemplo la
- división del trabajo.
- La fuerza de la coordinación. Dado que tienes división del trabajo, necesitas coordinarlos. Esto implica jerarquía, unidad de mando.

- Sin ciencia de la administración no hay posibilidades de un gobierno eficiente

- **La crítica se denominará, la heterodoxia.** Décadas 20, 30, 40, 50's del siglo XX. Que afirmará que esa separación es imposible. Y que sólo puede construirse ideológicamente, políticamente. Pero que nunca será completa.
- La paradoja es que en esencia el argumento ortodoxia permanece hasta nuestros días, pese a ello.

- Los gobiernos son un mal necesario. Están compuestos de seres humanos que tienen fallas, errores, no necesariamente deciden lo correcto.
- La única forma de controlar a un gobierno necesario, implica, tener un gobierno mínimo, disperso, descentralizado (EU). Siendo la única solución razonable. Es lo que dice la Ortodoxia.
- La separación política y administración se crea políticamente. Debe contar con legitimidad y debe sostenerse mediante respuestas argumentativas

- La separación P-A no es un argumento tan técnico ni tan cerrado técnicamente como la ortodoxia Wilsoniana vende
- Lo que la heterodoxia, no tiene una sola cara. El cuestionamiento es sobre cómo debe sostenerse esa separación
- Se requiere de un argumento que no deja de tener retórica en el fondo. No solo técnicamente.
- Un autor central **Dwight Waldo** va a desenredar, analizar son los elementos ideológicos y argumentativos que logran hacer la separación creíble.

- La primera pieza es la argumentación de una gran sociedad que se está desarrollando a partir de la segunda mitad del XIX y principios del XX. Lo que se va planteando es que la revolución industrial, las capacidades científicas que se desarrolla en los siglos previos van llevando a un proceso mental y político que habla de la capacidad de crear sociedades de manera técnica.
- Tenemos ciencias instrumentos que permiten crear una sociedad de manera planeada, llevar grandes logros a través de la ciencia y la técnica. Finales del siglo XIX. Es una tendencia histórica y tendencia ideológica. La gran sociedad.

- Implica que tenemos conocimiento para resolver problemas, ya sea natural o social. Utilizando la ciencia podemos diseñar los caminos para materializar los grandes fines. Como hacer crecer la economía, o generar mayor bienestar de la sociedad. Es un argumento y una tendencia
- Lo que la ortodoxia logra construir es un argumento creíble, una especie de círculo virtuoso. Ideológica y políticamente. Se puede tener un gobierno descentralizado, y al mismo tiempo desarrollar capacidades de planificación de los problemas políticos gracias a la técnica. A que la AP y el gobierno en acción es un ejecutor técnico profesional.

- Gracias a la técnica que se expresa en el aparato gubernamental burocrático. Que es uno creado técnicamente que usa medios racionales, que puede llevar medios a fines.
- El gobierno es poderoso en el medio técnico profesional. El gobierno democrático es posible gracias a la técnica. Unidad de mando, jerarquía de decisiones, planeación, dirección. Lo que la ciencia administrativa aporta a la Gran Sociedad

- Este gobierno está vigilado democráticamente, por las organizaciones no gubernamentales, opinión pública, etc. Se logra un gobierno capaz de planear a través de la ciencia administrativa y la teoría de la organización que hacen que los gobiernos son capaces de resolver los problemas.
- Dice Waldo, esta es una tremenda idea. Un gobierno descentralizado, y también se puede administrar como una administración privada. Razón, técnica, ciencia, y que no puede ser capturado que le evitaran ser capturado como demanda una democracia

- Waldo encuentra un primer hueco en la argumentación ortodoxia. No triunfa, no es tan racional, tan lógica, porque es ideológica. No se sostiene si no compras el argumento valorativo, ideológico que esta detrás. Es una construcción ideológica. Que está llena de valores para sostenerse. Aquí un primer ataque a la Ortodoxia.
- Toda sociedad norteamericana vive este dilema. Como construir una relación entre la lógica política y administrativa para tener legitimidad para actuar, que es técnica y política.

- El segundo autor central es Robert Dahl. A diferencia de Waldo que cuestiona la ortodoxia por el lado histórico, ideológico, argumentativo, va por otro argumento: técnico-científico de la separación P-A.

- Los supuestos de la ortodoxia para hacer esta separación son poco sostenibles si se analizan con detenimiento. Asume la separación que es posible diferenciar con claridad los valores de los medios. Siendo la política una decisión normativa de valores. Los seres humanos son cuestiones del deber ser, y este nunca se puede establecer bajo una lógica particular, no hay una única regla sobre lo que deba ser. No hay una regla sustantiva que diga que algo es mejor que otro, hay diferentes definiciones de lo que es bueno.

- El problema es que la política es el ámbito de los valores y la administración el de los hechos. Es difícil de sostener. En democracia, los valores están en permanente disputa. Esto afecta críticamente los hechos. Hechos y valores se confunden. A veces están relacionados unos con otros. Fines son medios de otro fin, por ejemplo. Difícil sostener un principio normativo.
- Los medios hablan de fines. No es posible una AP totalmente neutral. Los medios ocultan fines.
- Entonces la ortodoxia crea una ilusión. Al defender un medio, se defiende un fin.

- Los hechos esconden valores, y los valores son normativos.
- La separación es un acto de valores, que puede llevarse al extremo velando, escondiendo el hecho de que la administración es un actor político que en el fondo esconde valores.
- El segundo ataque de Dahl, la naturaleza del comportamiento humano. Una ciencia de la administración pública como lo plantea la ortodoxia, plantea que existe dentro del marco de instrumentos de la ap una clara disciplina y ciencia del comportamiento. No solamente del comportamiento humano para saber como se comportarían los burócratas de la ap, sino del comportamiento humano para saber como los instrumentos gubernamentales mandan señales a la sociedad para transformar comportamientos.

- La burocracia sería eficiente si supiera coordinar burocracias de diferentes condiciones. Dónde esta el centro de la posibilidad de transformar comportamientos. Impuestos, dónde está la ciencia del comportamiento para que paguen mejor o mas impuestos. Relación castigos, incentivos, etc. Las teorías sobre los medios están en disputa cuando hablamos del comportamiento humano. Entonces debería estar experimentando sobre como las personas se comportan. Pero eso sería involucrar los valores, y eso esta en el lado político.

- Tercer ataque. Al ser una ciencia practica tiene que ser instrumentada en lógicas sociales diferentes, culturales, históricos. Soluciones operadas en una región, aplicadas en otra, tendrán resultados distintos. La cadena de medios-fines, tiene que ver con intermediaciones esenciales: a través de seres humanos y valores que son afectados contextualmente. Ese lenguaje ideológico impacta sobre los fines. Haciendo que un aparato gubernamental tenga que emplear medios no esperados para resolver los dilemas que surgen en ese medio contextual. Por tanto, la ortodoxia es una ilusión de cientificidad. Siguen siendo una cuestión política y humana. Produce un ocultamiento de la ideología y de un impacto político que una administración tiene.

- La ap con la ortodoxia encontró una solución ideológica, que puede tener sentido, pero que tiene efectos ideológicos graves de los que hay que hacerse cargo. Los gobiernos adquieren un gran poder que puede ser un riesgo. Yo me creo mis propias reglas (servicio civil), y evito que los políticos afecten lo que hago. Está protegido porque creo en ti y te doy un gran poder para resolver problemas graves, porque sabes como hacer. Pero ese poder crea un poder que lo vincula a una posibilidad de negociación
- La ortodoxia crea una solución imperfecta, ideológica pero que ha sido muy socorrida en democracias

- La heterodoxia crea la idea y argumento sólido de que es un acto ideológico, y tal separación no es creíble en una sociedad democrática contemporánea
- Entonces una solución necesaria, pero esta no puede funcionar perfectamente.
- Eso lleva a una crisis de identidad. No es ciencia política pero tampoco ciencia técnica. Explora una gran riqueza en discusión y soluciones alternativas. Muchas salidas, como política pública.

- **Por eso, un tercer movimiento le vamos a denominar, el Rompimiento.**
- Década de los 70, 80 del siglo XX. Lo que van a decir es que la heterodoxia se quedó corta y que lo que hay que hacer es un cambio paradigmático.
- Dirán que, aunados a las críticas de la heterodoxia a la ortodoxia, había que sumar que esta construyó una visión autoritaria de la administración pública y que lo que se necesita es tener una visión democrática de la administración pública. Es decir, un cambio paradigmático.

- Un quiebre de tiempo es el tema de políticas públicas. 50, 60's del siglo XX.
- Como escuela nace separada de la ap en los estados unidos. Ante la crisis que la heterodoxia creó, la que se conoce también como la Crisis de Identidad, no sabemos qué somos, política – administración. LA pp nace con una lógica distinta, se pregunta no por los procesos burocráticos, sino por cómo se toman decisiones en democracia. Qué procesos se disparan en una sociedad democrática para tomar decisiones que resuelvan problemas.

- Ver positivamente como en efecto los gobiernos y sociedades toman decisiones, observar que ahí participan múltiples actores, y preguntarse cómo encontrar la manera de, a partir de ahí resolver problemas
- El debate de la política pública , al mismo tiempo, enfrentara diversos caminos. Por ejemplo, este dilema señalará que los actores políticos enfrentan sus decisiones en un entorno no racional, ni lineal. Por ejemplo, **lo harán en una lógica incrementalista.**

- **El dilema eficiencia - democracia sigue siendo debatida , no hay una única solución y cómo tomar mejores decisiones en una democracia implica incorporar elementos de incertidumbre para la toma de decisiones.**

- La única solución tiene que ver con un rompimiento con el paradigma ortodoxo.
- Ostrom. La anomalías del paradigma. Los supuestos principales de la ortodoxia: el dilema entre democracia y eficiencia lleva a que el poder dividido es un poder irresponsable. Nadie puede servir a dos amos, ni dos conocimientos ni hacer dos cosas a la vez. Se requiere un solo mandato, y división del trabajo. Unidad de mando como supuesto de la ortodoxia. Y lo que sigue es que la AP debe ser un cuerpo sólido, concentrado, que tenga principios científicos organizacionales que sostengan a la AP como un aparato que resuelva problemas.

- La ortodoxia dice que la ciencia de la administración es un principio de aplicación universal. Los principios administrativos son universales, lo que permite es que la disciplina se construya y que la administración se autogobierna en un círculo cerrado de leyes administrativas. Si la política interviene, lo desvirtúa.

- La burocracia es un espacio separado de solución de problemas, y si se logra separa de la política, entonces la burocracia tendrá la solución. Y si falla, no es por la burocracia, sino por la mala separación de la política.
- El paradigma comienza a tener anomalías.

- Herbert Simon. Construye una argumentación que plantea que el poder dividido basado en una administración científica tiene grandes problemas. Los principios de la teoría de la administración científica (Gullick) no son mas que proverbios. No hay una ley científica administrativa porque las sociedades son muy diversas
- Esto da lugar a un concepto que se llama racionalidad limitada. La racionalidad completa no existe. Lo que Simon dice es que somos seres de racionalidad limitada siempre. Nuestras decisiones están en la base de que nunca tenemos toda la información ni comprendemos todas las consecuencias de nuestros actos, ni tenemos tiempo para pensar ni experimentar sobre cada escenario posible.

- Decidimos a partir de decisiones experimentales, y constantemente estamos transaccionando con el contexto. Nos ajustamos al contexto, negociamos con los elementos que nos da el contexto para negociar con la incertidumbre en la que vive.

- ¿Qué criatura política ha construido la ortodoxia? Dado que no somos seres racionales perfectos ni existe un conocimiento racional perfecto. Lo que construyó es una criatura política, que se defiende para seguir existiendo. Que se reproduce a sí misma. No lidiamos con una discusión teórica, sino con política que se inserta en la realidad y se defiende a sí misma. Cambiarla es un acto político. Es decir, gobiernos que se auto proclaman como los que tienen la solución a los problemas. Que demanda recursos, y se reproduce a sí misma. Cada vez que desde la política quiere intervenir, se defiende.
- ¿Cómo destruir el paradigma? Que es ideológico, teórico y principalmente político que se ha insertado en la democracia (norteamericana).

- Ostrom. Poder dividido, poder irresponsable. La ortodoxia con su solución traicionó los principios democráticos de la sociedad norteamericana. Creó un gobierno grande y con ello un gran riesgo. Si habrá un rompimiento se debe basar en reconocer lo falso del dilema planteado por Wilson. Entonces, en una sociedad democrática, recordar que se basa en la pluralidad, que implica facciones, intereses que es inevitable. La solución a esto que es necesario e inevitable, no es una ap burocrática (Wilson), sino una ap democrática.

- Esto señala que debe estar alineada a la lógica política de la pluralidad. Una ap que acepta la pluralidad política como factor de riesgo y complejidad de la acción gubernamental y que construye sus principios a partir de ello. Esta es la base de la idea del rompimiento.
- Lo que propone es una ap democrática.
- Dos pasos: político y organizacional

- Principio organizacional.
- La ortodoxia plantea una ap burocrática, crear una organización burocrática para cada problema. Lo que representa anomalías esenciales. No es lo mismo producir manzanas que seguridad pública, o electricidad que educación.
- La naturaleza de lo que se busca, importa, que tienen particularidades. Naturaleza de los bienes públicos.

- Todo bien puede ser clasificado por dos circunstancias: rivalidad, que es cuando los bienes cuyo consumo no reduce el que otros lo vuelvan a utilizar.
- El consumo de una unidad no reduce la dotación. Si se tiene pan en la mesa, la dotación se reduce, si se respira aire, no reduce la dotación a otros.
- La segunda característica es la exclusión: que tan lógico o viable es que se pueda reducir o establecer reglas del uso de un recurso en particular. Si se tienen panes, se pone reja para que no se tome excepto que se pague, por el contrario la luz en la calle.
- La exclusión se hace imposible.

- Bajo esta clasificación:
- Exclusión No exclusión
- Rivalidad Bien privado (pueden ser producidos Bienes comunes.
Ejemplo Por empresas que tiene control peces en un lago
comunal. Sobre lo que entregan
- No rivalidad cuotas de carreteras, control de acceso bienes
públicos. Generan al bien otro tipo de complejidad.

- Los bienes públicos son a los que se orienta el gobierno.
- Si se vincula burocracia con bien público, la solución de la ortodoxia genera organizaciones burocráticas tienen enormes ventajas porque no tiene que preguntar a la sociedad como los necesita. Aun que no sea lo que se requiera, no importa porque el gobierno es el único que puede proveerlos, y sobre ello no tiene mecanismos de evaluación. Se alimenta la criatura política construida.

- La solución organizacional. Burocracias y bienes públicos no son la única solución. Hay que buscar otras soluciones organizacionales. No solo son las burocracias. Se pueden encontrar formas de financiamiento alternativos. El estado sigue regulando, pero no el gobierno la única vía. Se pueden crear formas de evaluación. Se puede privatizar, etc.
- Múltiples modelos organizacionales de Ostrom. Cómo un bien público y cuasi público se atiende desde diferentes formas organizacionales.

- La solución de la ortodoxia no es la única. Hay otros que reconocen seres de racionalidad limitada que generan alternativas, pese a no crearse soluciones perfectas, se adecuan a las circunstancias que generen menos dilemas a la burocracia.
- No es un acto de fe ni a la burocracia, ni a la privatización, sino se adecuan a las circunstancias para diseñar modelos organizacionales que se pueden construir de acuerdo al contexto y al bien público. Lo que dice es que la solución única no existe, sino distintas que tienen que discutirse para distinguir su viabilidad. Se rompe un principio unidireccional

- El segundo rompimiento es el político. Separar la política y administración crea contradicciones y dilemas. Se debe regresar al inicio. La lógica política es de pesos y contrapesos. Ningún poder pueda aplastar a otro poder.
- ¿Si es aceptado en la política, por qué no en la administración?
- La ap puede plantearse jurisdicciones traslapadas como un principio, se pueden crear mecanismos de coordinación entre ámbitos de ejercicio. Los gobiernos deben negociar, discutir. Un solo gobierno no lo puede resolver, por ejemplo, transito.
- Esas jurisdicciones traslapadas obligan a encontrar mejores soluciones, la atomización del poder puede formar parte de un principio técnico.

- Diversos modelos organizacionales, no se requiere unidad de mando, multi centros del poder, no hay una sola autoridad técnica, devolver a las comunidades la posibilidad de contribuir a la solución de problemas
- En vez de una administración burocrática, una administración democrática.

- Esta es la base del argumento de la gestión pública, en donde el argumento técnico se incorpora a la administración pública, lo que implica una transformación en el que el gobierno no es el de las soluciones completas, sino la incorporación de elementos políticos.
- No es regresar al Gran Gobierno, sino considerar a comunidades, actores, etc. Que incorpora una conceptualización económica, es decir, la racionalidad limitada, la introducción de la política dentro de la ap.

- Si hay una separación necesaria, la ap es coordinador de acotres políticos para encontrar solución a problemas
- Reincorporar lo político a la administración con un alto ingrediente técnico, económico. Es necesario que los dilemas técnicos sean estudiados. Como desde la organización, y la economía.
- El gobierno no es el gran solucionador. La técnica no es la técnica científica (Wilson), sino organizacional y económica mas sofisticada

Soluciones más contemporáneas

- Siguen soluciones más contemporáneas. Vienen cambios conceptuales: un cambio de administración a gestión. Que no solo es un tema de categorías.
- Cómo los gobiernos en la acción manejan los problemas públicos, deciden sobre los problemas públicos y sus características. ¿Que retos institucionales, legales demandan?
- En vez de hacerse preguntas normativas, cómo DEBEN administrarse, las preguntas cambian. Cómo se administren y se resuelven problemas concretos y qué podemos aprender de ellos. La perspectiva cambia sobre como puede aprenderse.

- Nueva Gestión Pública. De alguna manera se recupera la lógica del debate del rompimiento. Esta solución será fuertemente apoyada, incluso por organizaciones internacionales con millones de dólares y gobiernos.
- Lo que se plantea es un cambio de paradigma en el que el gobierno no es el que rema, sino el que dirige el bote.
- ¿Cómo devolverles el poder a las sociedades para controlar a sus gobiernos? Desde la década de los 80's hasta hace algunos años.
- Hoy ya quizá de salida como moda administrativa

- **Gobernanza.** Quizá contestataria a lo anterior. Que señala que el factor gubernamental es uno entre muchos actores. La pluralidad es una solución, hay que coordinar actores, pero no bajo una lógica centralizada, sino de respetar en debate, la solución articulada desde los actores. Lo cual es un reto técnico que aun no queda asentado con claridad.

- Valor público.
- Rescate de los gobiernos y las administraciones públicas.
- En vez de esconder la política, la lógica es incorporar endógenamente la política al proceso administrativo.
- El punto es que política y administración no están separadas, lo político no es un entorno a la administración sino es parte de su naturaleza.