

*The public sector.
Concepts, models and
approaches*

Jan-Erik
Lane

SAGE publications, London, 1993

O obxecto de estudo da ciencia da Administración pública, é dicir todo o conglomerado de institucións e procesos vinculados ás actividades públicas, sufriu moi importantes alteracións desde os tempos en que Wilson, Weber, Taylor, Gulick e Urwick entre outros formularon os principios que a conformaron como ciencia.

Estes cambios tradúcense no incremento da complexidade das administracións modernas, a asunción de novas funcións polas mesmas, (pois pasouse dunha Administración xendarme a unha Administración interventora e que presta servicios), o esvaemento dos límites entre o sector público e o privado e a falta dunha distinción clara no Estado actual entre política e Administración. Así a vella ciencia da Admi-

nistración, baseada na existencia de regras e procedementos de administración ríxidos, organizados cunha estricta xerarquía, cunha distinción tallante entre a elaboración das políticas e a súa execución, atópase con que xa non pode responder ás características dos macrosistemas organizativos que conforman a estrutura administrativa dos estados modernos e vese na tesitura de ter que reformula-los seus fundamentos teóricos.

Pero esta reformulación, esta adaptación ás novas realidades administrativas ocasionou a fragmentación da disciplina, facéndolle perde-lo carácter unitario que ata mediados dos 50 posuía.

Así asistimos á proliferación de aproximacións teóricas ó corpo da Administración, aproximacións holistas e fragmentarias que conforman un grande número de escalas teóricas, entre as que nos últimos anos poderíamos destacar a teoría de sistemas aplicada ás administracións públicas, a Administración comparada, a nova "Public Administration", a análise de políticas públicas e as ciencias de *management*, cada unha delas con correntes internas propias. Esta pluralidade de enfoques combinada coa fecundidade bibliográfica de cada unha delas, dá vida a unha xungla de confusións semánticas e conceptos variables no campo da Administración, en palabras de H. Koontz, e a unha selva de autores e enfoques, na opinión de B. Kliksberg.

Para tratar de rozar esta selva, para tratar de darlles ós interesados no estudio das administracións que se sintan desbordados por tal maraña de teorías, unha guía que os axude a diferenciarlas e comprendelas, aparece este libro do profesor Jan Erik Lane.

Este volume de recente aparición é un ambicioso traballo que trata de esquematizar, facendo un repaso sistemático, as distintas achegas teóricas que estudian o sector público.

O autor, cómpre subliñalo, estudia a Administración pública dentro da ciencia política, considera a Administración como un obxecto de estudio diferenciado pero como fenómeno en boa medida político, aínda que pola súa peculiaridade seguise unha aproximación interdisciplinar.

O libro comeza delimitando o concepto de sector público, que é a denominación que o autor lles dá ós sistemas administrativos, facendo unha enumeración das definicións existentes.

Continúa cun repaso dos conceptos de burocracia, coezando coa explicación do paradigma weberiano e a súa crise e proseguindo coa explicación sumaria das teorías que intentan ocupa-lo seu lugar. Despois virá o que constitúe o núcleo central da obra que son as teorías relativas á análise de políticas públicas.

A análise de políticas públicas é unha aproximación de novo á Administración pública, e é a corrente máis de actualidade nos estudos de ciencia política e administrativa nos EEUU. Unha das características principais deste enfoque é centrarse no *output* administrativo en vez de estudia-la armazón institucional das administracións, e fai do estudio do proceso xenético da elaboración de políticas públicas o seu obxecto de investigación principal. Así os autores enmarcados nesta corrente acostuman distinguir, aínda que variando segundo cada autor, catro fases principais estudia-das dun xeito independente. Así distinguen entre a percepción do problema e a súa inclusión na axenda pública, a formulación de políticas polos axentes de decisión públicos, a posta en práctica e a "implementación", barbarismo introducido cada vez máis no noso idioma, e por último a avaliación dos resultados obtidos por esa política. O autor procederá a explica-las distintas teorías relativas ás fases enumeradas anteriormente.

Así por exemplo distingue as diversas teorías sobre a toma de decisións políticas e refírese ás teorías de elección racional e moi especialmente a unha variante destas que é a teoría da elección pública tan de actualidade ultimamente (lembramos que o Premio Nobel de economía do pasado ano, Gary Becker, é un membro distinguido desta escola que xa conta con "nóbeles" como Buchanan nas súas filas). Nas teorías sobre a "implementación" repousan os dous enfoques principais *Top Down* e *Bottom Up* e así fai sucesivamente co resto das etapas, e toma máis ou menos interese en determinados aspectos.

Deste xeito concédelle pouca importancia á avaliación das políticas e dedícalle, pola contra, un capítulo ó novo institucionalismo, unha corrente dentro da análise das políticas que quere supera-lo abandono a que segundo os autores identificados con este enfoque, March e Olsen principalmente, están sometidas as institucións nestes enfoques.

O libro péchase cunhas interesantes conclusións. Nelas o autor fai referencia a un modelo óptimo de elaboración de

políticas públicas realizado por Yehezkel Dror no que trata de identifica-los compoñentes principais dun modelo ideal de elaboración de políticas que sirva como marco de referencia, como modelo que seguir, aínda que nunca se logra pór en práctica de todo.

Outro punto importante e de moito interese, é o da parte de arte, de intuición que ten a análise destas políticas. Este aspecto apuntouno por primeira vez Aaron Wildavsky, quen afirmou que esta ciencia ten caracteres peculiares con respecto ás demais ciencias sociais.

Estes estudos precisan de creatividade, de intuición nas análises. Inténtase proxectar cara ó futuro, predicir acontecementos proxectando feitos pasados, para lograr unha mellor e máis racional elaboración de políticas.

O libro, a meu ver ten unha carencia grave, e é que sendo un manual, como o autor o define no prefacio, dedicado a estudantes e principiantes no estudio de Administración pública non considera máis ca unha, se ben a principal e máis interesante, das correntes dedicadas ó estudio da Admón. Non se explica por exemplo a teoría de sistemas aplicada á Administración, que conseguiu fértiles resultados; obvia toda referencia cun mínimo de profundidade ás técnicas "xerencialistas" e "neoxerencialistas" usadas no estudio da dirección das empresas privadas e que se empeza a implantar tamén nas administracións públicas. Tócanse moi por riba e lateralmente a cibernética aplicada á Administración pública, así como as técnicas científicas de apoio ós axentes de decisión públicos.


Nun libro desta índole, ó meu ver deberíase dedicar menos un capítulo a estas correntes menores, pero que fan importantes contribucións ó estudio das administracións públicas. En cambio o autor préstalles bastante atención a certos debates sobre temas económicos, especialmente o que tivo lugar entre Hayek e Von Mises nun lado, e Barone e Lange no outro, sobre a planificación económica, cando é un tema que se ben é de notable interese, toca moi de esguello a problemática á que se refire o libro.

Se unha conclusión podemos tirar do libro é a de que a ciencia da Admón. moderna non conta cun modelo teórico dominante, a diferencia da ciencia da administración clásica, pois hoxe asistimos a unha multiplicidade de achegas teóricas sen que ningunha delas consiga dominar claramente sobre o resto.

É importante subliñar tamén o carácter parcial destas teorías que confrontan o estudo da Administración desde perspectivas particularistas.

Por último, salienta-la importancia, agora que comeza en España a estudiarse en profundidade os fenómenos administrativos, da existencia de libros como este aquí comentado que introduza nestes temas os neófitos.

Desexo animar tamén desde estas liñas a elaboración en España de libros sobre estes temas que recollan as aproximacións á Administración pública, non só desde o dereito administrativo senón tamén desde a economía, a socioloxía, a ciencia política, a psicoloxía.

En España, desde esta perspectiva das políticas públicas, contamos xa co interesante traballo de J. Subirats [*Análisis de Políticas Públicas y eficacia de la Administración*, INAP, Madrid, (1992)], pero centrado en exclusiva nas políticas públicas, e os traballos de Canales [*Panorama actual de la ciencia de la Administración*, INAP, Madrid, (1987)], que se ben lles dá un repaso a tódalas teorías existentes, é de moita menos ambición pois explica moi superficialmente as distintas teorías; e o moi interesante artigo de A. Nieto ["Los estudios sobre Administración Pública: La necesidad de constituir una disciplina que sea la base formativa de una clase directiva profesionalizada" en *Documentación Administrativa* nº 200, xaneiro-marzo (1984), pp. 7-42], o cal pola súa breve, relativamente, extensión peca de pouca profundidade na descrición, pero que malia todo é de obrigada consulta. 

Miguel Anxo Bastos Boubeta