



EL CAMPO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LOS ENFOQUES DEL PROBLEMA DE LA CORRUPCIÓN: POSIBLES INTERLOCUCIONES

Leonardo Granato¹

Resumen: El presente trabajo tiene por objetivo propiciar posibles interlocuciones entre el campo de estudios de Administración Pública en el país y los enfoques del problema de la corrupción en las organizaciones públicas. Con base en una investigación bibliográfica, se mostró la ampliación del alcance de la disciplina de administración pública, en diálogo con los cambios operados en el enfoque político de la corrupción, y se concluye sobre la convergencia de la categoría de "público" como caracterizadora de los desafíos estos campos, categoría que implica, además de la eficiencia en la gestión, la preocupación central por la cuestión democrática.

Palabras clave: Administración Pública; la corrupción; Interés público; Democracia.

1 Introducción

A pesar de su carácter histórico, la corrupción² ha llamado cada vez más la atención de algunas disciplinas de las Ciencias Sociales Aplicadas y de las Ciencias Humanas, que buscaron desarrollar un nuevo abordaje integral del fenómeno, asociado a los conceptos de interés público y de democracia. De la misma forma, el campo de estudios de administración pública en Brasil también transitó por diferentes cambios paradigmáticos, verificándose, en la actualidad, la ampliación del alcance de la disciplina a partir de la categoría "público", involucrando la preocupación por la cuestión de la democracia, además de la cuestión de la eficiencia en la gestión. En este contexto, con base en una investigación bibliográfica, el presente artículo apunta a propiciar posibles interlocuciones entre la trayectoria del campo de estudios en administración pública en el país y los abordajes del problema de la corrupción.

A partir de lo expresado, discutiremos el marco de origen de la disciplina de administración pública en Estados Unidos, representada, en esencia, por la separación entre política y administración, y el enfoque institucionalista sobre corrupción, para, en segundo lugar,

¹ Profesor del Departamento de Ciencias Administrativas y del Programa de Postgrado en Ciencia Política de la Universidad Federal de Rio Grande do Sul -UFRGS. Coordinador del grupo de investigación CNPq Núcleo de Estudios Políticos y Administrativos (NEPA-UFRGS) (leonardo.granato@ufrgs.br).

² El término corrupción proviene de la expresión latina *corruptio*, que puede referirse, como abuso de poder, a la corrupción empresarial, policial o política (esta última referida al funcionalismo público sustancia). indebida cuerpos burocráticos de gobierno, agentes políticos y partidos, entre otros, para obtener algún tipo de ventaja indebida. La corrupción, como abuso de poder, en líneas generales, es un fenómeno de naturaleza compleja y que posee múltiples y variadas causas y consecuencias, razón por la cual ha sido estudiada por diversos campos del conocimiento. En el marco del presente artículo, nos referiremos a la corrupción política, asociada, de alguna manera, con aquellas prácticas realizadas por los cuerpos burocráticos de gobierno, agentes políticos y partidos, entre otros, para obtener algún tipo de ventaja indebida.

abordar el surgimiento del campo en Brasil, mostrando la estrecha preocupación del área con la burocratización, la modernización y la eficiencia del aparato del Estado. En tercer lugar, buscaremos abordar una nueva etapa en la evolución del campo, representado por la ampliación del alcance de la disciplina, en diálogo con los cambios operados en el concepto de corrupción. Por último, describiremos las características de los estudios en los últimos quince años, así como una nueva perspectiva de corrupción que abarca los valores democráticos contemporáneos, concluyendo sobre la convergencia de la categoría de "público" como caracterizadora de los desafíos del campo de estudios de administración pública y el enfoque político de corrupción.

2 El problema de la corrupción, la necesidad de eficiencia y de la dicotomía política/administración

El campo de estudios de la administración pública en Brasil se estructuró a partir de la década del 30, con base en la experiencia norteamericana, constituyendo, tal experiencia, el antecedente que explica los contornos del campo en su génesis y evolución (FISCHER, 1984). En el siglo XIX, a principios del siglo XX, este campo de estudios, en los Estados Unidos, se constituyó, a finales del siglo XIX y en el principio del siglo XX, teniendo como objetivo la preparación de servidores públicos para la administración pública moderna, enfrentando las condiciones de ineficiencia, deshonestidad y caos imperantes en el sector público en aquel momento. Según el autor, al dirigirse el país rápidamente hacia una condición industrial urbana, la ley, como base principal del estudio y de la acción administrativa, es explícitamente abandonada por la concepción de "gerencia", y de esa forma, el ascenso de la administración pública como un estudio autoconsciente es una respuesta a esta situación (WALDO, 1964).

Los fundamentos de la adopción de la concepción de la gerencia como marca de origen de la disciplina se pueden encontrar en primer lugar en el estímulo y en la convicción de que los métodos de la ciencia física pueden y deben ser transferidos a los fenómenos sociales³; en segundo lugar, en el celebre ensayo *The study of administration*, de Woodrow Wilson⁴, publicado en 1887; y, en tercer lugar, en la búsqueda de principios válidos para la administración de "cualquier organización", fuera de gestión estatal o de gestión privada, que pudieran ser estudiados como meras cuestiones técnicas.

Wilson (1966, p.886-87) relacionó la eliminación de la corrupción con la introducción de una administración eficiente:

³ Conforme aclara Waldo (1964), hubo un alejamiento de los tipos de filosofía que subrayan lo a priori, lo trascendental, lo ideal, y una aproximación de los tipos de filosofía que acentúan la experiencia, el observable, la realidad en el sentido físico. El materialismo, el empirismo, el positivismo, el realismo, el pragmatismo, por citar algunas etiquetas, tienen en común el hecho de que pretenden estar asociados con la ciencia física moderna y representar o interpretar la ciencia.

⁴ El ex presidente norteamericano es considerado uno de los padres fundadores de la administración pública como disciplina en ese país.

La atmósfera venenosa del gobierno municipal, los tortuosos secretos de la administración del estado, la confusión, el sinecurismo, y la corrupción a cada paso descubierto en las oficinas de Washington nos prohíben creer que cualquier concepción clara de lo que constituye una buena administración es por ahora muy ampliamente difundidas en los Estados Unidos.

En este contexto, Wilson (1966, p. 86) defendió un nuevo enfoque para la gestión gubernamental:

Es por eso que debe haber una ciencia de la administración que procure aplanar los caminos del gobierno, hacer sus negocios menos formalmente similares a negocios, revigorizar y purificar su organización, y coronar sus deberes con el acatamiento a los deberes.

El autor también enfatizó que: “El campo de la administración es un campo de negocios. Es separado del bullicio y de la disputa política [...] Los asuntos administrativos no son asuntos políticos” (WILSON, 1966, p. 91-92 De esta forma, al separar la implementación de las políticas públicas (esfera de la administración) de las decisiones políticas que las crearon (esfera de la política), Wilson buscaba la eficiencia en la administración que a su vez contribuiría a proteger las políticas de prácticas corruptas y fraudulentas, típicas del patrimonialismo del siglo XIX.

Tal como explican Avritzer y Filgueiras (2011), es importante subrayar que, en ese contexto de transición a la modernidad, se creía que baja institucionalización promovería la corrupción en el sector público, y que, por lo tanto, era responsabilidad de la esfera política contribuir con el proceso de modernización del país. Según Huntington (1997), la modernización, en este sentido, se estructuraría a partir de la diferencia entre el papel "público" del servidor y su interés privado o particular, piedra angular de la burocratización en el sentido weberiano⁵, así como de la creación del marco institucional necesario para prevenir prácticas corruptivas.

De la dicotomía entre política y administración se desarrolló una disciplina de administración pública asociada cada vez más con el modelo weberiano de burocracia y con teorías generales de organización y administración referidas a la administración empresarial, preocupadas esencialmente con la eficiencia y la economía, en la creencia de que siempre hay un modo o "método mejor" de realizar cualquier operación o movimiento, siendo el criterio del

⁵ El modelo weberiano de burocracia fue ampliamente descrito y analizado principalmente después de la Segunda Guerra Mundial, y sus características son esencialmente las siguientes: jerarquización y racionalidad de la autoridad, lo que presupone la división del trabajo; autoridad limitada del cargo, regida por normas explícitas; la fijación de la remuneración de los cargos, de acuerdo con la respectiva jerarquía; competencia técnica de los funcionarios, nombrados y no elegidos para el cargo; separación entre propiedad del funcionario y propiedad de la administración, es decir, entre el estatal y el particular; el énfasis en las reglas y las comunicaciones escritas; disciplina racional; impersonalidad, imparcialidad y neutralidad del funcionario (WEBER, 1999). Conforme expresa Wahrlich (1979), es importante aclarar que en términos de la concepción weberiana de tipo ideal, ese modelo no podría, evidentemente, tener carácter prescriptivo. Por el contrario, se trataba de un modelo puramente descriptivo de una "utopía burocrática", destinada a servir de punto de partida para el estudio analítico de la burocracia efectivamente existente. Según la autora, todos los analistas y comentaristas del modelo weberiano resaltan este hecho, pero, sin embargo, muchos de ellos acaban tratando el modelo como si Weber hubiera dado a la palabra "ideal" el sentido de "paradigma". Sobre el concepto de burocracia, véase también, Prestes Motta (1985).

mínimo medio económico lo que determinará la superioridad del modo adoptado⁶. El problema de este enfoque fue que desconsideró el hecho de que, en la medida en que las organizaciones públicas y privadas son diferentes en muchos aspectos, pero principalmente en sus objetivos primarios (mientras que las primeras buscan concretar los valores y objetivos adoptados por toda la sociedad, las segundas buscan maximizar ganancias para sobrevivir dentro del mercado), también requieren enfoques diferentes, conforme a sus características y especificidades (GRANATO, 2016a).

Por su parte, como la administración estaba separada de la política, y puesto que el aparato burocrático del gobierno debía preocuparse de elegir el modo más eficiente de implementar las políticas, la disciplina de administración pública no tendría que preocuparse por la corrupción. En consecuencia, en la medida en que hubo un desplazamiento de las cuestiones esencialmente políticas y éticas de la órbita de la administración pública, la eficiencia y la acción racional se convirtieron en la referencia central del enfoque científico de las organizaciones públicas.

Como vemos en la próxima sección, esta perspectiva de separación entre política y administración demarcó así la génesis y el desarrollo del campo de estudios en Brasil, concibiendo la administración pública como el espacio de ejecución, por el aparato administrativo del Estado, de forma apolítica, imparcial y eficiente, de políticas públicas definidas en la esfera política. De esta forma, la administración pública se constituyó, en su inicio, como una disciplina "libre" de valores, siempre siguiendo los pasos de la metodología positivista, con un enfoque teórico mecanicista y racionalista, que pretendía contribuir a que la administración gubernamental "funcionara "De forma eficiente y económica. Por su parte, el enfoque institucionalista de la corrupción, descrita en esta sección, fue hegemónico hasta la década de los 80, contribuyendo, en Brasil, a reforzar la perspectiva de la burocratización y del control de la gestión como herramientas de combate a la corrupción.

3 Eficiencia y modernización: vectores de la disciplina en los primeros tiempos

A ejemplo de lo ocurrido en los Estados Unidos, también sería posible afirmar que los estudios de administración pública en Brasil tuvieron su inicio asociado al objetivo de entrenamiento de funcionarios públicos, en este caso en el contexto de la reforma administrativa del Estado Nuevo⁷, a partir de los años 1930, reforma que tuvo como propósito instaurar en el país un servicio público en los moldes de la burocracia weberiana, que se contraponía a las características patrimonialistas - esencialmente, nepotismo, clientelismo y falta de separación entre el patrimonio público y el administrador - , hasta entonces prevalecientes en las instituciones

⁶Hay una literatura voluminosa y fácilmente accesible que trata de las teorías de organización y administración de las escuelas clásicas. Como complemento a la lectura de este artículo, véase Wahrlich (1979); Guerrero Ramos (1966); Prestes Motta (2001); Prestamos Motta; Vasconcelos (2002).

⁷Expresión que se refiere al régimen político brasileño fundado por Getúlio Vargas en 1937 y que vigoró hasta 1945, también conocido como la Era Vargas.

políticas de Brasil⁸. Sin embargo, es importante subrayar que, de la misma forma que Waldo (1964) señalaba para el caso norteamericano, la prehistoria de esa formación académica en el país estuvo fuertemente marcada por el predominio del enfoque normativo de la administración pública, lo que reducía su problema la elaboración de normas y reglamentos, herencia de los estudiosos de la época que, bajo la influencia de la legislación romana oriunda de la metrópoli, consideraban el derecho administrativo y la administración pública como diferentes aspectos de un mismo fenómeno (COELHO; NICOLINI, 2014)⁹.

En la década de los 30, pueden ser considerados marcos iniciales de la constitución de ese campo de estudios la creación de la Revista del Servicio Público, en 1937, y la fundación del Departamento Administrativo del Servicio Público (DASP), en 1938. El DASP, creado para ser el "brazo" administrativo del Estado Novo, donde coexistieron las funciones de departamento de administración, vinculadas a recursos humanos, materiales, presupuesto, y de órgano de asesoramiento de la presidencia del país, se convirtió en el principal locus de estudio e instrucción en administración pública hasta mediados de los años 40. Como núcleo propagador de las teorías de organización y administración de las escuelas clásicas originadas en Estados Unidos, el DASP redefinió el *focos* del estudio de administración pública en Brasil, desplazándolo más allá del derecho administrativo. De esta forma, según Keinert (1994), se abrió un período, que va hasta el final de los años 70, en el que prevaleció el paradigma de la administración pública como ciencia administrativa, marcado por una orientación de pensamiento instrumental, mecanicista y prescriptivo, por la separación entre administración y política, y por la tendencia a la valorización de la eficiencia y de las técnicas administrativas como instrumentos de cambio del país¹⁰.

Como desdoblamiento, entonces, del esfuerzo de institucionalización de una administración pública moderna y eficiente, surgió, en la década de 40, la idea de instituir en el país un centro de estudios en administración pública. De forma simultánea al declive de la importancia del DASP y al final del Estado Novo, y con apoyo inicial de la Organización de las Naciones Unidas, se instaló en Río de Janeiro, en 1944, la Fundación Getúlio Vargas (FGV), y en 1952, de tal Fundación, la Escuela Brasileña de Administración Pública (EBAP), estructurada como institución de enseñanza, investigación y asistencia técnica, que contó desde su inicio con el apoyo de profesores norteamericanos¹¹. Conforme resalta Wahrlich, también son de la década

⁸ Para ampliar informaciones, véase Costa (2008); Abrucio; Pedroti; Pó (2010); Andrews; Bariani (2010); Bariani (2010); Filgueiras (2008).

⁹ Véase, también, Wahrlich (1979); Keinert (1994).

¹⁰ En este sentido, resulta de interés subrayar que se desarrolló, en Brasil, una contestación a los principios emergentes de la orientación racional-instrumental, representada por autores tales como Alberto Guerrero Ramos, Maurício Tragtenberg y Fernando Prestes Motta, exponentes de la vertiente crítica del pensamiento brasileño en administración. Ver Guerreiro Ramos (1965; 1966; 1989); Prestes Motta (1985; 2001); Tragtenberg (1974).

¹¹ En 1959, se firmó un acuerdo entre Brasil y Estados Unidos, el Programa de Enseñanza en Administración Pública y de Empresas, con el objetivo de desarrollar la formación en el área de administración pública y de empresas, reforzando los cursos ya existentes (la ya (EBES) y la Escuela de Administración de Empresas (EAESP), con sede en São Paulo, creada en 1954), y apoyando la creación de nuevos cursos, como los de la Universidad Federal de Bahía (UFBA) y de la Universidad Federal de Rio Grande del Sur (UFRGS). Para ampliar información, véase Fischer (1984); conejo; Nicolini (2014); Fadul et al. (2012)

de los 60 los fundamentos teóricos de la llamada "administración para el desarrollo", que, aunque producto básicamente importado por América Latina a través de la asistencia técnica extranjera, presenta varios elementos oriundos de la experiencia latinoamericana de reforma administrativa, traducidos, esencialmente, en la idea de que el proceso de administración gubernamental debe relacionarse cada vez más con la programación y la ejecución del desarrollo económico-social, llevando al Estado a ejercer el mando racional del proceso de transformación y modernización¹².

Es importante subrayar el hecho de que, también a partir de la década de 1960, en sintonía con el abordaje del problema de la corrupción descrita en la sección anterior, el aparato administrativo del Estado comienza a gestionar grandes organizaciones, ocurriendo un crecimiento de la máquina gubernamental, con vistas a aumentar su capacidad de intervención, centralización y control. De esta forma, durante la vigencia del régimen autoritario, en el post-1964, bajo la prevalencia de una administración centralizada basada en la acción de una burocracia tecnocrática que reforzó la valorización de la planificación como instrumento de desarrollo y de resolución de los problemas del país¹³, la formación en la administración pública se desarrolló, básicamente, en instituciones dirigidas a la enseñanza de administración, habiendo desde el principio una tendencia de descaracterizar la identidad de formación específica en administración pública, enfatizando la "ciencia administrativa", orientada a la administración de empresas, como un núcleo común¹⁴.

4 Administración pública para la democracia y nuevos abordajes anticorrupción

A partir de la década de los 80, en un contexto de movilización político-social y de crisis económico-financiera y del modelo de gestión estatal¹⁵ en el país, el campo de estudios de administración pública recibe, según Keinert (1994), una gran contribución de los análisis que se basan en el campo de la ciencia política, enfoque que empieza a ganar espacio en relación al enfoque de las ciencias administrativas, hasta entonces hegemónico¹⁶. Comienzan, pues, a predominar, según la mencionada autora, estudios relacionados a la cuestión de la democracia, del poder, de la equidad y de las políticas públicas¹⁷, dando menos énfasis a la eficiencia, y

¹² Véase también, Motta (1972).

¹³ El Decreto-Ley n. Que se creó la Subsecretaría de Modernización y Reforma Administrativa, reafirmó la importancia de la planificación (entendido bajo una óptica tecnicista), garantizó la expansión de las empresas estatales y centralizó el control en la Secretaría de Planificación. Para ampliar información, véase Silva (2010)

¹⁴ Esta tendencia fue explicitada por primera vez en 1967, en la Tercera Conferencia Nacional de Administración Pública, realizada en la EBAP, en Río de Janeiro: "La tendencia, en Brasil, está claramente a favor del curso integrado ... Esta tendencia ha sido incentivada por el" En el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Estados Unidos Mexicanos. Conforme a Farah (2011), la reglamentación estatal de la formación en administración, teniendo como referencia el establecimiento de requisitos para la profesión de administrador, acabó por consolidar la asociación entre la formación en administración pública y en administración de empresas, contribuyendo a fortalecer la tesis de la administración universalidad de los "principios científicos" de la administración y la perspectiva de la racionalidad. Para mayor información, véase también Coelho; Nicolini (2013).

¹⁵ Hecho relevante, en estos términos, es el surgimiento del Programa Nacional de Desburocratización, en 1979, planteando cuestionamientos al exceso de mecanismos formales de gestión y control.

¹⁶ Véase también, Coelho; Olenski; Celso (2011); Gaetani (1999).

¹⁷ Para ampliar informaciones, véase Farah (2011).

ampliando el alcance más allá del meramente gubernamental. De la misma forma que la redemocratización del país, así como la edición de la Constitución Federal de 1988¹⁸, creó el escenario propicio para el fortalecimiento de la esfera pública y de la cultura democrática en el país, consolidando la propuesta de participación y control de la sociedad civil en la gestión pública, las preocupaciones del campo de la administración pública con la democracia comenzaron a sentirse. Keinert (2014) llegó a afirmar que, a partir de los años 1990, tales estudios pasaron a no restringirse a los cuerpos burocráticos gubernamentales, sino que se extendieron a una serie de actores, principalmente movimientos y organizaciones de la sociedad civil, involucrados con cuestiones y asuntos " públicos ", ampliando así el locus del sector público de país¹⁹.

Por su parte, en línea con los nuevos preceptos neoliberales imperantes a nivel internacional, y con la consagración del paradigma del mercado, se consolidó, en Brasil, un movimiento de "reducción" del tamaño del aparato del Estado y de su papel, encontrando la expresión principal en el Programa Nacional de Desestatización, de 1990, en la aprobación del Plan Director de la Reforma del Aparato del Estado, en 1995, y en la creación del Ministerio de la Administración Federal y Reforma del Estado²⁰. En cuanto a la lucha contra la corrupción, conforme Avritzer y Filgueiras (2011), el enfoque institucionalista, que mostró que una mayor burocratización no erradicaría las prácticas corruptivas en el sector público, cedió ante el llamado "enfoque económico", prevaleciente en los años 90. Según la perspectiva económica, el problema de la corrupción se explica de acuerdo con conceptos derivados de supuestos económicos como el *rent-seeking* (que se refiere a la acción estratégico-racional de actores de gobierno preocupados en maximizar sus ingresos en detrimento de los recursos públicos)²¹, o por el hecho de que la corrupción emperra el desarrollo económico y limitar la actuación de los grandes *global traders*.

En este enfoque económico, además de ineficiente y de mal asignador de recursos, el aparato estatal pasó a ser visto como el espacio natural donde tiene lugar la corrupción. De esta forma, a partir de una concepción mercadológica y de desregulación en el combate a la corrupción, se esperaba que reformas que redujeran el tamaño de las burocracias estatales, y de sus monopolios, y que amplían los mecanismos de control interno y externos²², reducirían también los incentivos a la corrupción, proporcionando la transparencia como recurso prioritario en las

¹⁸ En el caso de los países de la Unión Europea, los países de la Unión Europea (UE) y los Estados miembros de la Unión Europea (UE), 858), que "la promulgación de la Carta Magna representó una verdadera reforma del Estado".

¹⁹ Véase, también, Andion (2012).

²⁰ Sobre la llamada "reforma gerencial del Estado", véase Bresser Pereira (1996, 1998). Cabe aclarar que esta reforma se asocia conceptualmente al New Public Management, modelo adoptado por los países anglosajones en la década de 1970/80, que se basa en la suposición de que estructuras administrativas eficientes y efectivas son aquellas orientadas a misiones, competitivas, empresariales y descentralizadas. Los defensores de este modelo argumentaron su estatus de modelo "universalmente aplicable", ya que había un movimiento de convergencia global hacia un único modelo de gestión pública. Para mayor información, véase Hood (1991). Se ve, también, Andrews (2010).

²¹ Para más informaciones, véase el texto de Rose-Ackerman (1997).

²² Cabe aclarar que el control interno se refiere a las prácticas de vigilancia, corrección y orientación que la propia administración pública ejerce sobre sus propios actos, mientras que el control externo se refiere al efectuado por parte de los poderes legislativo y judicial. Véase Di Pietro (2015).

organizaciones públicas²³.

En este contexto, a partir de la importación "acrítica" por Brasil de instrumentos gerenciales típicos de mercados, así como de su lógica y valores²⁴, y de un pretendido "enfoque más amplio y democrático", el campo de estudios de administración pública se centró en un estilo de gestión que combina "la competencia técnica y la innovación, la búsqueda de eficiencia y eficacia, las formas participativas de decisión y mecanismos de control social directo (audiencias públicas, plebiscitos, foros, consejos, presupuestos participativos, etc.)" (KEINERT, 2014, p. 173), y que no debería ignorar los procesos de privatizaciones predatorios directamente vinculados a casos de corrupción en Brasil y en América Latina²⁵.

En cuanto a lo expresado anteriormente, Paes de Paula (2005a) argumenta que, a pesar de que la reforma gerencial ha absorbido a su modo un discurso que enfatiza la democracia y la participación, en realidad sus propuestas mantienen la dicotomía entre política y administración, adhiriendo a una dinámica administrativa que está basada en la supuesta ventaja de estimular la acción racional y maximizadora y que reproduce la lógica centralizadora de las relaciones de poder y restringe el acceso del ciudadano al proceso decisorio y de control. Por su parte, según los estudios de Coelho (2008 a 2008b), la lógica gerencialista propició que muchos académicos trataran erróneamente a la administración pública como una transposición a las organizaciones estatales de las prácticas de gestión propias de las organizaciones privadas empresariales. En líneas generales, esta transposición se ramificó e invadió la esfera de conocimiento de la administración pública, expresándose en una "articulación hegemónica" de los cursos superiores de administración de empresas, implicando la subordinación de los cursos de administración pública a la lógica del mercado (PIRES *et al.*, 2014, p. 113)²⁶.

Sin embargo, desde finales de los años 90, en un contexto de creciente denuncia de los impactos regresivos del neoliberalismo en toda la sociedad, se ha favorecido de forma gradual un debate más amplio sobre los contornos y la delimitación de un campo de estudios que trate del área "pública" (GRANATO, 2016a), y que sea capaz de albergar distintas formaciones

²³ Conforme a Avritzer y Filgueiras (2011), tal enfoque económico se revela estrecho en la medida en que parte de un postulado reduccionista del concepto de corrupción. Al atar la corrupción a las prácticas de rentabilidad y los costos para el desarrollo económico de un país, se aborda la corrupción sólo en lo que se refiere a los aspectos monetarios involucrados en su concepto. En este sentido, la corrupción tiene costos políticos y sociales extremadamente relevantes, que se refieren a la cuestión de la legitimidad de las instituciones políticas, a la gobernabilidad, ya valores como la integridad, la ética y la confianza en los poderes públicos. Para profundizar estas cuestiones, véase Leal (2006); Berthin Siles (2008); Granato; Oddone (2010); Wielandt; Artigas (2007).

²⁴ Véase Misoczky (2004); Prestes Motta; Alcadipani; Bresler (2001). En el mismo sentido, véase Diniz (2001).

²⁵ Es importante mencionar que en la estela del llamado paradigma "post-burocrático", inaugurado por el *New Public Management* con una perspectiva mercadocéntrica y reductora del papel del aparato del Estado en la agenda social, se bifurcaron otros enfoques e interpretaciones sobre la administración pública, tales como el "buen gobierno" (*good government*), requerido por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial como requisito previo para que los países en desarrollo reciban recursos económicos y apoyo técnico; el "gobierno electrónico" (*e-government*); y del "nuevo servicio público" (*new public service*); y del "gobierno abierto" (*open government*), entre otros.

²⁶ Es importante aclarar que los proyectos pedagógicos de los cursos, en este período, eran orientados por el Currículo Mínimo de Administración, con clara prevalencia de los contenidos importados del campo de la administración de empresas, aprobado por el Dictamen n. 433, de 1993, del Consejo Nacional de Educación (CNE)

disciplinarios, multidisciplinarios o interdisciplinarios que den cuenta de las especificidades de una disciplina destinada a la realización del bienestar social²⁷. En este contexto, como veremos en la sección siguiente, las cuestiones vinculadas con la democracia y la corrupción demandaron especial interés en los estudios del campo, sin que, sin embargo, el método positivista y el paradigma de la eficiencia fueran efectivamente abandonados.

5 Acompañando las exigencias de la madurez democrática del país

Tal vez el hecho que mejor describa en los tiempos actuales la preocupación de los estudios de administración pública por la cuestión democrática sea la reunión de un grupo de actores universitarios (profesores, gestores académicos y estudiantes) de varias partes de Brasil que, hace poco más de una década, vienen impulsando el movimiento llamado "Campo de Públicas". Esencialmente, se trata de una red abierta y horizontal que defiende una perspectiva de la administración "pública" (y congregación de disciplinas conexas), en oposición a "empresariales", "buscando delimitar dos campos que, aunque técnica y científicamente ~~tratan~~ tratan cuestiones, temas y problemas de gestión, lo hacen relacionándose con objetos distintos y objetivos no sólo diferentes, sino delineados por medio de procesos y mecanismos completamente específicos" (PIRES *et al.*, 2014, p. 111)²⁸.

Así, el propósito del Campo de Públicas ha sido el de afirmar la importancia de una formación en administración pública orientada a la resolución de cuestiones de interés público, de bienestar colectivo y de políticas públicas inclusivas, en una renovada perspectiva republicana al encarar las acciones de gobierno en la búsqueda del desarrollo socioeconómico en contexto de profundización de la calidad de la democracia en el país (GRANATO, 2016a). En este sentido, consideramos importante resaltar que, como producto de la movilización académico-científica de los actores del Campo de Públicas, se registra la homologación de las Directrices Curriculares Nacionales de Administración Pública, aprobadas mediante Resolución CNE n. 1, de 2014, obteniendo así su reconocimiento en la enseñanza de graduación en el país. Sin duda, este hecho nos remite a un nuevo contexto histórico post-2003, donde la pauta gubernamental se volvió a la superación del dogma neoliberal, la revitalización del papel del Estado, el retorno de la coordinación económica estatal y de la visión desarrollista ajustada a las restricciones del capitalismo globalizado y, sobre todo, para la ampliación de las políticas públicas de inclusión social, en un contexto de retomada de la capacidad de la inversión pública y de profundización del sistema democrático, a través de la apertura y transparencia del aparato del Estado y de la participación y control comunitario²⁹.

²⁷ Henry (1995) recuerda que este debate también ocurrió en los Estados Unidos, en la década de 1970, cuando los diversos cursos ligados al campo de "pública" resistieron a la creación de estructuras por la *National Association of Schools of Public Affairs and Administration*, que los ofrecieran. Véase también, también, Spicer (2004).

²⁸ Para mayores informaciones sobre el surgimiento y recorrido del movimiento, véase Pires *et al.* (2014).

²⁹ Véase Abrucio (2007).

A pesar de no haber habido una alternativa de propuesta de reforma democrática del Estado y de su aparato (COSTA, 2010), y aún que den continuidad a determinadas pautas que ya habían sido lanzadas por la reforma gerencial, se registran, a partir de 2003, una serie de iniciativas, sobre todo en el campo de la participación y control social y de la transparencia³⁰, en oposición a la formalización de más controles centrales. Estas iniciativas, agrupadas en el abordaje de la "administración pública societal"³¹ por Paes de Paula (2005 a 2005b), a partir de 2011 pasaron a integrar las categorías establecidas en el Plan de Acción Nacional para el Gobierno Abierto³².

En la perspectiva societal, la gestión pública es entendida como una acción político-deliberativa, en la cual el individuo participa decidiendo su destino como ciudadano, elector, trabajador o consumidor; su autodeterminación se da por la lógica de la democracia y no por la lógica del mercado (PAES DE PAULA, 2005b). En lo que se refiere a las prácticas corruptivas, en esta etapa observamos una convergencia entre la nueva perspectiva societal del campo de la administración pública y el enfoque político de la corrupción. Según Avritzer y Filgueiras (2011), el concepto de corrupción debe ser analizado como un fenómeno polisémico y necesariamente político, y no sólo en su dimensión económica. Su enfoque debe guiarse por el interés público, en el sentido de configurar una amplia gama de cuestiones y problemas sociales involucrados en este concepto. Según los autores, la introducción de la categoría "público" permite un enfoque más amplio en relación a los diferentes problemas que configuran las prácticas corruptivas en las sociedades democráticas, fundamentalmente, porque permite trascender la idea de que la

³⁰ Los consejos sectoriales, el presupuesto participativo, las audiencias públicas y diversos programas gubernamentales vienen oportunizando, desde 2003, nuevos medios de interlocución y negociación entre las estructuras de administración pública y la sociedad, buscando la participación y el control social de las políticas públicas. También existen otros instrumentos que colaboran con los objetivos de la participación ciudadana, de la rendición de cuentas y de la transparencia antes mencionados, tales como la Ley de Responsabilidad Fiscal (Ley Complementaria n° 101, de 4 de mayo de 2000, modificada por Ley Complementaria (...), que es uno de los más fuertes instrumentos de transparencia en relación al gasto público en el país; la Contraloría General de la Unión, creada en 2003 para asistir al Presidente de la República en cuanto a los asuntos relativos a la defensa del patrimonio público y al incremento de la transparencia de la gestión; el Portal de la Transparencia del Gobierno Federal, lanzado en 2004 para que el ciudadano pasara a acompañar por Internet como el dinero público está siendo utilizado, ayudando a fiscalizarlo; el Programa Nacional de Gestión Pública y Desburocratización (GESPÚBLICA), aprobado por Decreto n. 5.378, de 23 de febrero de 2005, que tiene por objeto apoyar el desarrollo y la implantación de soluciones que permitan un continuo perfeccionamiento de los sistemas de gestión de las organizaciones públicas y sus repercusiones ante los ciudadanos; la Ley de Acceso a la Información (Ley n° 12.527, de 18 de noviembre de 2011), que regula el derecho de acceso a informaciones públicas previsto en la Constitución brasileña; la Política Nacional y el Sistema Nacional de Participación Social, aprobados mediante Decreto n. 8.243, de 23 de mayo de 2014; y la Ley Anticorrupción n. 12.846, de 1 de agosto de 2013, regulada mediante Decreto n. 8.420, de 18 de marzo de 2015.

³¹ En términos teóricos, enfoques tales como la de la gobernanza, y la del nuevo servicio público, también se basan en las teorías democráticas y la ciudadanía, con vistas a la revitalización del aparato del Estado para una mayor calificación de las entregas realizadas a la sociedad. Véase Secchi (2009); Andion (2012); Denhardt (2012); Motta (2013).

³² La Asociación para el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*) es una iniciativa internacional fundada en 2011 por un grupo de ocho países, entre los que se encuentra Brasil. Actualmente, son más de 60 los países que se adhirieron a tal iniciativa, además de diversas organizaciones de la sociedad civil, cuyo objetivo es promover esfuerzos para la adopción convergente de estándares de transparencia, de acceso a la información pública, de rendición de cuentas y de participación ciudadana gestión pública en el marco de sus respectivas realidades nacionales. Las acciones relativas a la Asociación para el Gobierno Abierto se operan a través de un documento denominado "Plan de Acción". Una evaluación sobre en qué medida las recientes tendencias del paradigma de Gobierno Abierto ofrecen una oportunidad para dinamizar procesos de mejora y de democratización de la Administración Pública brasileña fue hecha en Granato (2016b).

corrupción se refiere sólo al uso indebido de dinero público. Esta perspectiva asume que el efecto de la corrupción está no sólo en la dimensión gerencial del aparato del Estado, sino en el problema de la legitimación de un orden democrático como un todo (que implica una multiplicidad de aspectos que van desde sociales y económicos hasta culturales y políticos), y permite absorber la idea de que la lucha contra la corrupción implica un enfoque más amplio, basado en una concepción abierta de ciudadanía y de control social (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011, p. 13)³³.

Los conceptos de administración pública societal y de corrupción política reflejan de alguna forma los anhelos de investigadores y profesionales comprometidos con los valores emergentes del concepto de Estado democrático de derecho, de la democracia representativa y participativa, y de modelos de gestión compartidos, por reafirmar la importancia de formar administradores públicos que acompañen las exigencias de una maduración democrática brasileña. En resumen, en los días actuales, la trayectoria de los estudios de administración pública en Brasil y su convergencia con el enfoque político de la corrupción parece mostrar el ímpetu de algunos actores del campo en recrearlo con base en la dimensión ético-política de la gestión democrática³⁴, adecuado a las necesidades, proyectos y desafíos de la sociedad brasileña, a partir de la configuración de una "identidad" propia inter/multidisciplinar³⁵, aunque conviviendo con el énfasis en la eficiencia administrativa, típica de la orientación gerencial que encuentra particular expresión en el ámbito de la investigación³⁶.

6 A modo de conclusión

A través del presente artículo buscamos reafirmar la importancia de consolidar un campo de estudios de administración pública en el país comprometido con los valores democráticos como elementos orientadores de un área que todavía está en (re) construcción y (re) composición. Conforme al objetivo propuesto, a lo largo del trabajo presentamos y discutimos la trayectoria de los estudios, de forma tal que nos permita mostrar la gradual preocupación e incorporación de los temas vinculados a la corrupción ya la democracia, a los valores ya la categoría de interés público dentro del alcance de la investigación de la disciplina, además de la preocupación hacia la cuestión de la eficiencia en la gestión.

Sin duda, desde la década de 1950, cuando las misiones extranjeras tutelaron el desarrollo de los primeros programas de administración pública en Brasil, hasta hoy, el campo de estudios fue sufriendo diversas transformaciones que, de alguna forma, redundaron en la búsqueda de una

³³La idea de interés público, también remite a la esfera internacional en épocas de globalización. Las realidades nacionales están interconectadas, y el problema de la corrupción "trasciende" las fronteras de los Estados. El producto de los procesos de cooperación intergubernamental desarrollados en los ámbitos de la Organización de Estados Americanos y de las Naciones Unidas, los Convenios de lucha contra la corrupción de 1996 y 2003, respectivamente, se han revelado en patrones orientadores comunes para las administraciones públicas latinoamericanas en lo que concierne al diseño ya la aplicación de políticas anticorrupción

³⁴ Véase Nogueira (2005).

³⁵ Véase Fadul *et al.* (2012).

³⁶ Véase Peci *et al.* (2011).

identidad propia acompañara, a su vez, la madurez democrática del país. De forma vinculada a tales transformaciones, estudiamos las diversas concepciones sobre el problema de la corrupción, en diálogo con las transformaciones del campo, que exige hoy el compromiso de la sociedad brasileña para su combate, teniendo en vista la amplitud de aspectos sociales, políticos, culturales y económicos implicados.

Esto cobra, así, particular relevancia en un campo de conocimiento que requiere la integración entre teoría y práctica, entre reflexión y acción, y que debe preparar administradores públicos sensibles a requisitos teóricos y operativos que representen soluciones de gestión, y políticas públicas viables, innovadoras y efectivas a las demandas sociales ya los procesos de cambio del país. Sin embargo, no se trata de ninguna solución, ni de ninguna práctica administrativa; debe tratarse de aquellas que visen, a su vez, alcanzar los valores democráticos y de interés público fundantes del Estado brasileño, en un contexto de creciente exigencia de rendición de cuentas, transparencia y rendición de cuentas. Posturas que los administradores públicos deben observar de forma permanente.

Referencias

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Edição Especial Comemorativa, p. 67-86, 2007.

_____; PEDROTI, P.; PÓ, M. V. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (Orgs.). **Burocracia e Política no Brasil**: desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. p. 27-71.

ANDION, C. Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública. **Cad. EBAPE.BR**, v. 10, n. 1, p. 1-19, mar. 2012.

ANDREWS, C. W. Da década perdida à reforma gerencial: 1980-1998. In: ANDREWS, C. W.; BARIANI, E. (Orgs.). **Administração pública no Brasil**: breve história política. São Paulo: Unifesp, 2010. p. 85-118.

_____; BARIANI, E. As marcas de nascença: a administração pública da Colônia à Velha República. In: ANDREWS, C. W.; BARIANI, E. (Orgs.). **Administração pública no Brasil**: breve história política. São Paulo: Unifesp, 2010. p. 13-37.

AVRITZER, L.; FILGUEIRAS, F. **Corrupção e controles democráticos no Brasil**. Brasília, D.F.: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2011.

BARIANI, E. DASP: Entre a norma e o fato. In: ANDREWS, C. W.; BARIANI, E. (Orgs.). **Administração pública no Brasil**: breve história política. São Paulo: Unifesp, 2010. p. 39-62.

BERTHIN SILES, G. Fortalecimiento de la capacidad de formular e implementar políticas de transparencia y anticorrupción en América Latina. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, n. 41, p. 141-172, 2008.

BRESSER PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 120, n. 1 p. 7-40, jan./abr. 1996.

_____. Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, n. 1, p. 5-42, jan./mar. 1998.

COELHO, F. S. Uma radiografia do ensino de graduação em Administração Pública no Brasil (1995-2006). In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 32., **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2008a.

_____. A problemática atual do ensino de graduação em Administração Pública no Brasil. **Cad. EBAPE.BR**, Número Especial, p. 1-21, ago. 2008b.

_____; OLENSCKI, A. R. B.; CELSO, R. P. Da letargia ao (re)alento: notas sobre o ensino de graduação em administração pública no Brasil no entremeio da crise do Estado e da redemocratização (1983-1994). **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 6, p. 1707-32, mar./abr. 2011.

_____; NICOLINI, A. M. Do auge à retração: análise de um dos estágios de construção do ensino de Administração Pública no Brasil (1966-1982). **Organizações & Sociedade**, v. 20, n. 66, p. 403-422, jul./set. 2013.

_____; NICOLINI, A. M. Revisitando as origens do ensino de graduação em administração pública no Brasil (1854-1952). **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 2, p. 367-388, mar./abr. 2014.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Revista de Administração Pública**, v. 1, n. 2, p. 233-237, segundo semestre 1967.

COSTA, F. L. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 5, p. 829-874, set./out. 2008.

_____. Contribuição a um projeto de reforma democrática do Estado. **Revista de Administração Pública**, v. 44, n. 2, p. 239-270, mar./abr. 2010.

DENHARDT, R. B. **Teorias da Administração Pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2015.

DINIZ, E. Globalização, reforma do Estado e teoria democrática contemporânea. **São Paulo em Perspectiva**, v.15, n.4, p. 13-22, out./dez. 2001.

FADUL, E. M. C.; MAC-ALLISTER DA SILVA, M. A.; SILVA, L. P. Ensaio de interpretações e estratégias para o campo da administração pública no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 6, p. 1437-58, nov./dez. 2012.

FARAH, M. F. S. Administração pública e políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 3, p. 813-836, mai./jun. 2011.

FILGUEIRAS, F. **Corrupção, democracia e legitimidade**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2008.

FISCHER, T. Administração pública como área de conhecimento e ensino: a trajetória brasileira. **Revista de Administração de Empresas**, v. 24, n. 4, p. 278-288, out./dez. 1984.

GAETANI, F. O ensino de Administração Pública no Brasil em um momento de inflexão. **Revista do Serviço Público**, v. 50, n. 4, p. 92-119, out./dez. 1999.

GUERREIRO RAMOS, A. **A nova ciência das organizações**: uma reconceitualização da riqueza das nações. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1989.

_____. **A redução sociológica**. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 1965.

_____. **Administração e estratégia do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Serviço de Publicações da EBAP/FGV, 1966.

GRANATO, L. A trajetória dos estudos de Administração Pública no Brasil: Uma contribuição à discussão sobre a qualidade da democracia no país. In: XAVIER, L. de O.; DOMÍNGUEZ ÁVILA, C. F. (Orgs.). **A qualidade da democracia no Brasil: questões teóricas e metodológicas da pesquisa**. Curitiba: CRV, 2016a. p. 225-242.

_____. Governo Aberto: lições da experiência brasileira. **Apuntes de la Escuela Superior de Gobierno**, n. 8, p. 15-22, 2016b.

_____; ODDONE, N. Una aproximación teórica a la evolución del Estado y la sociedad en el mundo contemporáneo. **Ámbitos**, n. 23, p. 99-110, 2010.

HENRY, N. Paradigms of Public Administration. **Public Administration Review**, v. 35, n. 4, p. 378-386, Jul./Aug. 1975.

HOOD, C. A Public Management for all seasons? **Public Administration Review**, v. 69, p. 3-19, Spring 1991.

HUNTINGTON, S. P. **El orden político en las sociedades en cambio**. Barcelona: Buenos Aires: México: Paidós, 1997.

KEINERT, T. M. M. O movimento “Campo de Públicas”: construindo uma comunidade científica dedicada ao interesse público e aos valores republicanos. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 6, n. 4, p. 169-176, jul./set. 2014.

_____. Os paradigmas da administração pública no Brasil (1900-92). **Revista de Administração de Empresas**, v. 34, n. 3, p. 41-48, maio/jun. 1994.

LEAL, R. G. **Estado, administração pública e sociedade: novos paradigmas**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

MISOCZKY, M. C. Uma defesa da reflexão teórico-crítica na pesquisa e prática da administração pública. In: I ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2004.

MOTTA, P. R. M. O estado da arte da gestão pública. **Revista de Administração de Empresas**, v. 53, n. 1, p. 82-90, jan./fev. 2013.

_____. Administração para o desenvolvimento: a disciplina em busca da relevância. **Revista de Administração Pública**, v. 6, n. 3, p. 39-53, jul./set. 1972.

NOGUEIRA, M. A. **Um estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. São Paulo: Cortez, 2005.

PAES DE PAULA, A. P. **Por uma nova gestão pública: limites e possibilidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2005a.

_____. Administração pública brasileira: entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, p. 36-49, jan./mar. 2005b.

PECI, A.; RIBEIRO, A. J. G.; RODRIGUES, F. B. S.; FORNAZIN, M. Paradigmas orientadores da pesquisa em Administração Pública no contexto brasileiro. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 35., **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2011.

PIRES, V.; SILVA, S. A. M. e; FONSECA, S. A.; VENDRAMINI, P.; COELHO, F. S. Campo de Públicas no Brasil: definição, movimento constitutivo e desafios atuais. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 6, n. 3, p. 110-126, jul./set. 2014.

PRESTES MOTTA, F. C. **O que é burocracia**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1985.

_____. **Teoria das organizações: evolução e crítica**. São Paulo: Thomson, 2001.

_____; ALCADIPANI, R.; BRESLER, R. B. A valorização do estrangeiro como segregação nas organizações. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 5, Edição Especial, p. 59-79, 2001.

_____; VASCONCELOS, I. F. G. **Teoria geral da administração**. São Paulo: Thomson, 2002.

ROSE-ACKERMAN, R. **Redesigning the State to Fight Corruption**: Transparency, Competition and Privatization. Viewpoint, Private Sector Development Department. The World Bank, April 1996.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 2, p. 347-469, mar./abr. 2009.

SILVA, L. B. A Reforma Administrativa de 1967. In: ANDREWS, C. W.; BARIANI, E. (Orgs.). **Administração pública no Brasil**: breve história política. São Paulo: Unifesp, 2010. p. 63-84.

SPICER, M. Public Administration, the History of Ideas, and the Reinventing Government Movement. **Public Administration Review**, v. 64, n. 3, p. 353-362, May 2004.

TRAGTENBERG, M. **Burocracia e ideologia**. São Paulo: Ática, 1974.

WAHRLICH, B. Evolução das ciências administrativas na América Latina. **Revista de Administração Pública**, v. 13, n. 1, p. 31-68, jan./mar. 1979.

WALDO, D. **O estudo da administração pública**. Trad. Eldia Dias. Rio de Janeiro: Centro de Publicações Técnicas da Aliança para o Progresso, Missão Norte-Americana de Cooperação Econômica e Técnica no Brasil, 1964.

WEBER, M. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Trad. Regis Barbosa e Karen E. Barbosa. Brasília: Editora UnB: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

WIELANDT, G.; ARTIGAS, C. **La corrupción y la impunidad en el marco del desarrollo en América Latina y el Caribe**: un enfoque centrado en derechos desde la perspectiva de Naciones Unidas. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2007. (CEPAL – Serie Políticas Sociales, 139).

WILSON, W. O estudo da administração. In: WALDO, D. **Problemas e Aspectos da Administração Pública**: Leituras selecionadas. Trad. Albertino Pinheiro Jr. São Paulo: Livraria Pioneira, 1966. p. 83-97.

Artículo recibido en: 12/03/2017

Artículo aceptado para publicación en: 24/11/2017