

ADMINISTRACION PUBLICA EN EL SECTOR SALUD PARA EL DECENIO 1980-1990. I. FUNDAMENTO TEORICO: ELECCION PUBLICA Y ACCION SOCIAL¹

Marcos Kisil²

En la actualidad, los grandes sistemas burocráticos han perdido consenso y carecen de responsabilidad, tanto para con sus empleados como para con el público en general. En este trabajo se exponen dos teorías que fundamentan el análisis del problema, a saber, la de elección pública y la de acción social, con objeto de aplicarlas al estudio de organismos públicos de salud en América Latina.

Introducción

Probablemente existan pocas ideas que despierten más reacciones negativas que las que se relacionan con los burócratas y la burocracia. Lo que Weber aclamaba como el sistema que tenía superioridad técnica sobre cualquier otra forma de organización, con el tiempo ha perdido gran parte de la estima del público. En la actualidad, existe considerable consenso en que los sistemas burocráticos más grandes y complejos, por una amplia variedad de razones, carecen de responsabilidad para con sus empleados y para con el público.

La seriedad de las críticas del público en Estados Unidos hacia las burocracias se percibe en uno de los informes de Harris: Una mayoría de 69% contra 18%, no cree que las mejores personas se sientan atraídas a participar en la vida pública. Una aplastante mayoría de 84%, en contraste con un 10%, opina que no tenemos un gobierno federal casi totalmente libre de corrupción y sobornos. El 61% contra 26% no piensa que los principios que orientan al gobierno federal sean anteponer el bien del país a los intereses particulares. Un 59% contra 24% no cree que las dependencias gubernamentales constituyan ahora el lugar de trabajo más interesante. El 51% contra 36% cree que la mayoría de los funcionarios se dedica más a satisfacer sus propios intereses que a ayudar al país. Y, aún más grave, 48% contra 38% siente que a la mayor parte de los funcionarios no les interesa qué le sucede a la gente (1).

Estos datos incluyen en la burocracia a los altos funcionarios electos y designados; por su parte, otros estudios muestran que—cuando se los considera por separa-

¹ Este artículo es el primero de una serie de cinco que se publica en el *Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana*. El segundo, que contiene un examen comparado de tres paradigmas de administración pública, aparecerá en el Vol. 92, No. 4, 1982; el tercero, que considera a la administración pública como profesión o como disciplina académica, se incluirá en el Vol. 92, No. 5, 1982; el cuarto, sobre problemas de administración pública en Estados Unidos de América y en América Latina, figurará en el Vol. 92, No. 6, 1982, y el quinto, que trata la relación entre el gobierno y el mercado, se publicará en el Vol. 93, No. 1, 1982.

² Fundação Getúlio Vargas y Hospital das Clínicas da Universidade de São Paulo, Brasil. Dirección postal: Avda. Dr. Eneas Carvalho de Aguiar 255. Caixa Postal No. 8091, São Paulo, S. P., Brasil.

do—las dependencias gubernamentales y los hombres y mujeres que trabajan en ellas no ocupan un lugar mejor en la estima del público. A nivel estatal y local la falta de confianza en aquellos que cumplen las labores cotidianas de gobierno es aún más grande (2). De ahí que la necesidad de una mayor responsabilidad en la burocracia constituya la preocupación fundamental de los investigadores y profesionales de la administración pública.

Dimock y Dimock definen la responsabilidad de la siguiente manera: ser responsable significa actuar en forma responsable, es decir, de acuerdo con criterios de corrección previamente establecidos. Sin embargo, para el administrador público la responsabilidad es más que una cuestión de costumbres y hábitos; es una cuestión legal y esto implica conocer su deber y cumplirlo. En consecuencia, el significado conjunto de responsabilidad es deber, tanto legal como moral (3). Etzioni (4) distingue tres empleos distintos del término, de acuerdo con el contexto en el que se aplique: para referirse a una mayor responsabilidad y sensibilidad; para aludir a una mayor atención a la comunidad y para hablar de un mayor compromiso con valores. Este autor considera que la responsabilidad se basa en una serie de fuerzas que actúan en forma recíproca, no en una característica o mecanismo aislados. Por ejemplo, la dirección que sigue el proceso administrativo responde a la articulación de los derechos por parte de la comunidad, sus líderes, la prensa, etc., es decir, a demandas de responsabilidad. De otro modo, la responsabilidad de la burocracia está circunscrita y definida por las legalidades y formalidades del Estado, y así sucesivamente. Por lo tanto, las modificaciones de cualquiera y de todos estos factores constituyen formas eficaces de cambiar el grado y alcance de la responsabilidad; ninguno de ellos lo abarca todo. Etzioni también considera que la responsabilidad tiene fuerza y base moral, en el sentido de

que los valores que incorporan tanto los administradores como otras personas que influyen en calidad de empleados o clientes, afectan la dirección general que sigue la organización.

Conviene señalar acá que existen dos tipos de responsabilidad: interna y externa. La responsabilidad interna es aquella que la organización tiene para con su personal en términos de cumplimiento de sus obligaciones legales, materiales y sociales. La externa es la responsabilidad que la organización tiene para con la comunidad, sus clientes y el público en general.

Estos conceptos se tomarán en cuenta a continuación para describir, conforme con la experiencia personal del autor, qué sucede en términos de responsabilidad con los organismos públicos de salud, en especial los hospitales, cuando crecen en complejidad pero pierden su flexibilidad administrativa.

El problema

Los hospitales universitarios de América Latina tienen un origen común. Por lo general, se crean mediante leyes estatales que establecen su funcionamiento y relación con las escuelas de medicina. Al comienzo, disponen de un solo edificio y se organizan por departamentos y especialidades: Cirugía, Medicina Interna, Pediatría, Tocoginecología. Como se trata de hospitales escuela, cuentan con personal médico capacitado y de prestigio profesional, así como con la más avanzada tecnología médica disponible en el momento de su inauguración. Con posterioridad, como resultado del considerable prestigio de sus médicos y profesores y del poder político que una organización de esa naturaleza pasa a disfrutar, los hospitales crecen con rapidez, tanto en términos físicos como de personal, tecnología incorporada, etc. En resumen, se produce un crecimiento de la organización y, por ende, de su burocracia, pero

muchas veces sin el necesario desarrollo de su responsabilidad interna y externa.

¿Qué sucede entonces con la responsabilidad interna y externa de esos hospitales, ya sea por parte de sus empleados, médicos y personal administrativo, y de los clientes y público en general? La evidencia es que, ambas disminuyen. A continuación se mencionan hechos que fundamentan esta apreciación empírica.

Con respecto a la responsabilidad interna cabe señalar:

1) La expansión física no va acompañada de una evolución funcional que siga el ritmo de los cambios estructurales y las necesidades.

2) En los distintos departamentos no se mantiene la calidad uniforme y alta que tenían los servicios cuando se inauguró el hospital. Esto se debe en parte a las siguientes razones:

- La falta de una distribución equitativa de los recursos humanos, tecnológicos y financieros, así como de las instalaciones físicas.

- La incapacidad de los hospitales para adaptarse al avance general de la tecnología médica. Por otra parte, la falta de solución a los problemas de mantenimiento y sustitución del equipo importado trae como consecuencia la subutilización y desactivación de muchos servicios importantes que antes se suministraban.

- El surgimiento de nuevos centros semejantes que absorbe una cantidad considerable de personal calificado que los hospitales no están en condiciones de captar.

3) La utilización de los hospitales públicos como instrumentos políticos por parte de los gobiernos resultan en expansiones no planificadas.

4) La continua depreciación de los sueldos puede provocar serios conflictos laborales y producir un deterioro de las relaciones entre los empleados y la administración.

5) Con frecuencia aparecen graves con-

tradiciones entre los intereses personales creados (especialmente de los médicos y sus asociaciones profesionales) y los objetivos y necesidades de un hospital escuela.

En relación con la responsabilidad externa, en sus comienzos los hospitales tenían considerable influencia en la configuración de los modelos para la práctica de la medicina en sus países. Los médicos gozaban de una jerarquía y un prestigio que reflejaban la gran responsabilidad pública asignada a los servicios de los hospitales. Pero en la medida en que se vuelven más grandes y complejos, afrontan una serie de conflictos internos que repercuten en forma negativa en su responsabilidad externa. Algunos hechos que avalan esta situación son:

- La opinión pública acerca de los hospitales y los servicios que prestan puede tornarse desfavorable debido a las constantes publicaciones sobre los conflictos internos que aparecen en los medios de información.

- El público comienza a identificar nuevos centros de referencia que brindan excelente atención médica.

- Los pacientes comienzan a abandonar su tratamiento y a solicitar otros servicios, formulando quejas acerca de la calidad y cantidad de atención que reciben.

Fundamentos teóricos

A continuación se analizarán dos teorías que, dentro de la esfera de la administración pública, tratan el problema, a saber: la teoría de la elección pública y la de la acción social.

Teoría de la elección pública

Si bien esta teoría tiene más aplicación en el campo de la administración pública, su fundamento se encuentra en la economía política, donde contó con el importante

apoyo de James M. Buchanan y Gordon Tullock. El razonamiento de estos autores se basa en lo que ellos llaman individualismo metodológico. El individualismo metodológico es un proceso analítico que trata de explicar la toma de decisiones (en el caso de cuestiones políticas y administrativas) fundamentalmente como la suma de distintas decisiones individuales tomadas por separado (5). Puesto que el individuo es la unidad básica de análisis, se establecen cuatro hipótesis fundamentales acerca del comportamiento individual, a saber: 1) el individuo es egoísta, 2) es racional, 3) adopta estrategias para conseguir sus fines, y 4) parte de un supuesto explícito en cuanto al nivel de información que posee (6).

La teoría de la elección pública parte entonces del individuo como unidad básica de análisis, el hombre, el que toma las decisiones. La segunda premisa se refiere a la concepción del bien público como hecho asociado con la producción de las instituciones públicas (6). Además, esta teoría se ocupa del efecto que tendrán distintas normas de decisión o disposiciones para la adopción de decisiones, sobre la producción de bienes y servicios públicos. De este modo, las variables que analiza la teoría de la elección pública comprenden un modelo del hombre, el tipo de hecho caracterizado como bien o servicio público y las estructuras de decisión. En este sentido, un hombre, el que toma las decisiones, enfrentará ciertas oportunidades y posibilidades en el mundo de los hechos, y buscará una relativa ventaja para sí mismo entre las oportunidades estratégicas que proporcionan distintos tipos de normas de decisión o disposiciones para la adopción de decisiones.

Ostrom (7) aplicó la teoría de la elección pública para explicar problemas que se originan en el campo de la administración pública. Como Buchanan y Tullock, Ostrom basa su teoría—que llama paradigma democrático—en las acciones de un individualismo metodológico: la elección

individualista se produce siempre que cada persona es libre de decidir por sí misma en pro de sus propios intereses. La elección individualista es característica del mercado y se produce siempre que el único requisito sea el consentimiento voluntario de aquellos individuos que libremente acuerdan o convienen entre sí intercambiar algún bien o emprender alguna actividad.

Con relación a los problemas de economías de escala en las dependencias gubernamentales (8), Ostrom presenta un conjunto de cuatro criterios, a saber:

1) *Control*. Requiere que las amplias condiciones de límites de la jurisdicción política se definan de tal modo que incluyan los conjuntos de sucesos pertinentes que se van a controlar.

2) *Eficiencia*. La solución más eficiente requeriría la modificación de las condiciones de límites para asegurar al productor de bienes públicos la economía de escala más favorable, así como un control eficaz.

3) *Representación política*. Este criterio requiere la inclusión de intereses políticos adecuados dentro de sus disposiciones para la adopción de decisiones.

4) *Autodeterminación local*. La aplicación de los tres criterios anteriores será controlada por las decisiones de la ciudadanía dentro de la comunidad local. Esto significa que la ciudadanía debe ser capaz de hacer responsables a los funcionarios, y es preciso motivarla para que así lo haga.

En síntesis, según la teoría de la elección pública o de la administración democrática, la solución del problema de la responsabilidad en organismos complejos requiere:

- El establecimiento de límites de organización definidos de tal modo que incluyan los conjuntos de sucesos pertinentes que se van a controlar.

- La realización de estudios acerca de la economía de escala para asegurar la mayor eficiencia en sus servicios.

- La inclusión de intereses políticos adecuados dentro de sus disposiciones para la adopción de decisiones. En otras palabras, las decisiones deben reflejar los intereses de proveedores y receptores, así como del público en general y de la comunidad.

- La capacitación de la ciudadanía local para hacer responsables a los funcionarios.

- La fragmentación de la autoridad entre diversos centros de decisión, como condición necesaria para estructurar sistemas grandes y complejos.

Teoría de la acción social

Para Harmon (9), los propósitos fundamentales de un paradigma de administración pública deben ser aclarar las relaciones entre diversas categorías de la teoría de las ciencias sociales y proporcionar una epistemología y una teoría de los valores que lleven al perfeccionamiento de la práctica administrativa. En este sentido, propone una concepción activa y social de la *personalidad* como la visión más lógica de la *naturaleza humana*, seguida de la recomendación de una epistemología intersubjetiva que se concentre en los *significados* e interpretaciones cotidianas que las personas dan a sus propias acciones y a las de los demás.

Las proposiciones fundamentales de Harmon son las siguientes:

- Se debe considerar a la administración pública como una rama de las ciencias sociales y como una categoría de la práctica social.

- La unidad fundamental de análisis en la teoría social, que incluye a la administración pública, es el encuentro cara a cara, en contraposición con el individuo, grupo o sistema.

- Las personas son por naturaleza más activas que pasivas, y sociales antes que atomistas.

- La naturaleza de la función activa de

las personas, implica la necesidad de una epistemología — es decir, normas bien fundamentadas para determinar la validez del conocimiento — que se concentre en los significados subjetivos que las personas asignan a sus propias acciones y a las de los demás.

- La premisa normativa que surge de un análisis del encuentro entre personalidades activas y sociales es el amor (o realización mutua).

- La justicia social es la extensión lógica del amor aplicado a las colectividades sociales, y debe considerarse como la premisa normativa implícita en el conjunto de las decisiones políticas que toman y ponen en práctica los organismos públicos.

- Si bien la administración pública comparte ciertos supuestos con todas las otras ramas de la teoría social y está limitada por normas epistemológicas comunes, su singularidad se origina en su práctica fundamental y en su interés teórico por las normas y procesos que se utilizan al elaborar y aprobar las decisiones en los organismos públicos.

- Las normas de decisión y los procesos institucionales asociados con ellas, son los elementos fundamentales de la estructura del organismo. En este sentido, la selección de normas de decisión constituye la decisión normativa fundamental para determinar la estructura de los organismos públicos. La norma del consenso es la que mejor se adapta a los supuestos de la teoría de la acción.

- La responsabilidad administrativa es el concepto esencial que se emplea habitualmente en la evaluación normativa de la acción administrativa. El paradigma de acción sugiere una alternativa, a saber, la responsabilidad personal.

Silverman (10) indica la forma en que se puede encarar el análisis de un organismo complejo, de acuerdo con la teoría de la acción. Para este autor, los organismos son instituciones sociales con ciertas características especiales: se crean consciente-

mente en un momento que se puede determinar; sus fundadores les han asignado propósitos que, por lo general, son importantes fundamentalmente como símbolos de legitimación; las relaciones entre sus miembros y la fuente de autoridad legítima están definidas con relativa claridad. Silverman considera seis áreas de análisis interrelacionadas:

1) La naturaleza del sistema de funciones y el patrón de interacción que se ha creado en el organismo, en particular la forma en que ha evolucionado históricamente y la medida en que representa los valores compartidos por todos, algunos o ninguno de los actores.

2) La naturaleza del compromiso de los actores y la jerarquía peculiar de los fines que éstos persiguen. La forma en que esos fines se originan en las vidas de los actores, tanto fuera del organismo, como a partir de sus experiencias dentro del organismo mismo.

3) El concepto que tienen los actores sobre su situación dentro del organismo y sobre sus expectativas acerca de las probables acciones de los demás, con especial referencia al grado de poder coercitivo o autoridad moral y a la oportunidad individual.

4) Las acciones típicas de distintos actores y el significado que ellos les asignan.

5) La naturaleza y el origen de las consecuencias —perseguidas o no— de la acción, con especial referencia a sus efectos sobre el compromiso de los diversos actores y sobre la institucionalización de las expectativas en el sistema de funciones dentro del cual interactúan.

6) Las modificaciones del compromiso y fines de los actores y del sistema de funciones, como resultado de la interacción y del variable acervo de conocimientos exteriores con respecto al organismo.

La teoría de la acción supone tanto una concepción activa y social de la personalidad como una epistemología que dirige la atención hacia los significados subjetivos

que se asocian con la acción. Las personas son agentes que actúan sobre la base de los motivos, antes que actuantes que responden a fuerzas o estímulos causales exclusivamente. Para el análisis de conjuntos como los organismos, el marco de referencia de la teoría de la acción destaca que esas colectividades son productos o construcciones históricas que resultan de significados y acciones compartidos (intersubjetivos), tanto anteriores como actuales (9). En este sentido, la responsabilidad del organismo se debe considerar como responsabilidad personal de sus empleados.

Conclusión

El problema de la responsabilidad en los organismos grandes y complejos no se puede abordar mediante la aplicación de una teoría única. Tanto la teoría de la elección pública como la de la acción social proporcionan un marco de referencia adecuado.

En lo que concierne a la teoría de la elección pública, se concuerda con Ostrom en relación con los siguientes puntos: lo inadecuado de una separación rigurosa entre la política y la administración; la crítica a la burocracia monocrática; la propuesta de funciones más amplias por parte de los individuos (proveedores y clientes) que influyen sobre la política y su administración; la necesidad de una mayor respuesta administrativa ante las demandas de los clientes, y el análisis económico como poderoso instrumento para aclarar el proceso de elección.

Con respecto a la teoría de la acción, ésta sugiere el análisis de los problemas en un micronivel y en un macronivel. En el micronivel, las acciones personales se explican no como una reacción mecánica según el lugar que ocupa el actor dentro de la organización, sino como consecuencia de la situación y de los fines que persigue, que a su vez están condicionados por su ex-

perencia histórica y por sus expectativas. En el macronivel, las relaciones sociales dentro de los organismos surgen de la interacción de los participantes, y pueden revelar diversos grados de consenso, conflicto, cooperación y coerción, según la naturaleza de las expectativas y fines de cada actor. La teoría de la acción trata entonces de abordar tanto el microproblema de la orientación y acción de un actor en particular, como el macroproblema del patrón de relaciones que se establece mediante la interacción de los actores.

Cabe señalar, por fin, que otro elemento de análisis que se recomienda, es el de la singularidad de cada organismo específico, sus actores, el público al que se dirige, sus objetivos, su carácter público, etcétera.

Resumen

Las críticas del público hacia los sistemas burocráticos han llevado a los investigadores de la administración pública a ocuparse del tema. El problema reside en la pérdida de responsabilidad externa e interna por parte de los organismos grandes y complejos. Después de definir a la responsabilidad como un deber tanto moral como legal, se toman en consideración una serie de hechos que fundamentan la pérdida de responsabilidad—externa e interna—de los organismos de salud grandes y complejos.

En la esfera de la administración públi-

ca existen diversas teorías que sirven de marco de referencia para el estudio del problema. En este trabajo se exponen dos de ellas: la teoría de la elección pública y la de la acción social; asimismo, se hace notar que dicho estudio no puede llevarse a cabo mediante la utilización de una sola teoría.

En cuanto a la teoría de la elección pública se coincide con Ostrom en lo inadecuado de una separación rigurosa entre política y administración; la crítica a las burocracias que se asientan sobre un centro de poder único; la propuesta de una amplitud de funciones por parte de los sujetos que influyen en las tomas de decisiones; la necesidad de una mayor respuesta administrativa a las demandas del público, y la importancia del análisis económico como instrumento para conocer el proceso de elección.

La teoría de la acción social supone una concepción activa y social del sujeto basada en una epistemología que atienda los significados subjetivos que se conjugan en la acción. Destaca que, para realizar un análisis de los organismos burocráticos, se debe tener en cuenta que las colectividades humanas son el resultado histórico de significados compartidos y de la interacción de sus miembros.

Por último, se menciona otro elemento de análisis, a saber, el de la singularidad de cada uno de los organismos que se estudia: sus objetivos, sus actores, el público al cual se dirige, etcétera. ■

REFERENCIAS

1. Confidence in Government: As part of the image of the Bureaucracy Series. *The Bureaucrat* :26-27, 1979.
2. Brown, D. S. Bureaucratic Management in the Public Sector: Is Bureaucracy the Only Way? Washington, D.C., George Washington University, Department of Public Administration, 1979. (Documento mimeografiado.)
3. Dimock, M. E. y G. O. Dimock. *Public Administration*. New York, Holt, Rinehart and Winston, 1969. Pág. 123.

4. Etzioni, A. Alternative conceptions of accountability. En: Frederick, S. (Ed.). *Current Issues in Public Administration*. New York, St. Martin's Press, 1978.
5. DeGregori, T. R. Caveat Emptor: A critique of the emerging paradigm of public choice. *Adm Soc* 6(2):208, 1974.
6. Ostrom, V. y E. Ostrom. Public choice: A different approach to the study of public administration. *Public Adm Rev* 31(2):203-216, 1971.
7. Ostrom, V. *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. The University of Alabama Press, 1974.
8. Ostrom, V. et al. The organization of government in metropolitan areas. *Am Polit Sci Rev* 25:835-837, 1961.
9. Harmon, M. Action Theory for Public Administration. Washington, D.C., George Washington University. Department of Public Administration, 1980. (Documento mimeografiado.)
10. Silverman, D. *The Theory of Organizations*. New York, Basic Books. 1971.

Public administration in the health sector for the decade 1980-1990.

I. Theoretical basis: Public choice and social action (Summary)

Public criticism of bureaucratic systems has prompted studies in public administration. The problem lies in the loss of external and internal responsibility on the part of large, complex organizations. After defining responsibility as both a moral and legal duty, a number of facts are considered which account for the loss of responsibility—internal and external—of large and complex health organizations.

There are various theories in public administration that provide a frame of reference for examining the problem. Two of these are addressed in this paper: the theory of public choice and that of social action. It is also pointed out that such an examination cannot be carried out with the application of one theory alone.

Agreement with Ostrom is expressed regarding the theory of public choice as to the inappropriateness of a strict separation of policy and administration; the criticism of

bureaucracies to the effect that they are based upon a sole center of power; the proposal of broad functions on the part of those who influence decision-making; the need for greater administrative response to the demands of the public; and the importance of economic analysis as an instrument for understanding the process of public choice.

The theory of social action assumes an active social concept on the part of the individual based upon an epistemology that considers the subjective meanings that come into play in the action. It is stressed that in order to analyze bureaucratic organizations, the fact must be considered that human communities are the historical outgrowth of shared meaning and of the interaction of their members.

Lastly, another analytic factor, that is the uniqueness of each of the organizations studied: its aims, those involved in it, the target public, etc, is also mentioned.

A administração pública no setor saúde para o decênio 1980-1990.

I. Fundamento teórico: Escolha pública e ação social (Resumo)

As críticas que o público faz dos sistemas burocráticos obrigam os pesquisadores de administração pública para que se ocupem do tema. O problema é a perda de responsabili-

de externa e interna por parte de organismos grandes e complexos. Após a definição de responsabilidade como sendo um dever tanto moral como legal, leva-se em consideração

uma série de fatos que fundamentam a perda de responsabilidade tanto externa como interna do organismos de saúde grandes e complexos.

Dentro da esfera da administração pública existem diversas teorias que servem como quadro de referência no estudo do problema. Expõem-se duas teorias no trabalho: a teoria da escolha pública e a da ação social; faz-se notar igualmente que esse estudo não pode ser feito utilizando uma única teoria.

No concernente à teoria de escolha pública coincide-se com Ostrom no pouco adequada que é uma separação rigorosa entre a política e a administração; a crítica que se faz das burocracias que se assentam sobre um centro único de poder; a proposta de uma ampliação de funções por parte dos sujeitos que influem nas tomadas de decisões; a necessidade de

maior resposta administrativa às demandas do público e a importância da análise econômica como instrumento para poder entender o processo de escolha.

A teoria de ação social supõe um conceito ativo e social do sujeito baseado numa epistemologia que atenda as significações subjetivas que se conjugam na ação. Ressalta que, para fazer uma análise dos organismos burocráticos, deve-se levar em conta que as coletividades humanas são o resultado histórico de significados compartilhados e da interação de seus membros.

Finalmente menciona-se outro elemento de análise tomado da teoria de contingência que é o da singularidade de cada um dos organismos que se estudam: seus objetivos, atores, o público ao qual se dirigem, etc.

Administration publique dans le secteur santé, pendant la décennie 1980-1990.

I. Base théorique: Élection publique et action sociale (Résumé)

Les critiques que formule le public envers les systèmes bureaucratiques ont amené les chercheurs de l'administration publique à s'occuper de ce thème. Le problème réside dans la perte du sens de responsabilité externe et interne de la part d'organismes grands et complexes. Après avoir défini la responsabilité comme un devoir, aussi bien moral que juridique, on tient compte d'une série de faits qui sont à la base de la perte du sens de responsabilité — externe et interne — des organismes de la santé à la fois grands et complexes.

Dans la sphère de l'administration publique existent diverses théories qui servent de cadre de référence à l'étude du problème. Dans cette étude on discute deux d'entre elles: la théorie de l'élection publique et celle de l'action sociale; on fait remarquer, de même, que cette analyse ne peut être menée à bien par l'utilisation d'une seule théorie.

Quant à la théorie de l'élection publique, l'auteur coïncide avec Ostrom sur le fait qu'une séparation rigoureuse entre la politique

et l'administration est inadéquate; il critique les bureaucraties qui se basent sur un centre de pouvoir unique; il propose une amplitude de fonctions de la part des individus qui influencent les prises de décisions; il note la nécessité d'une réponse administrative plus ample aux demandes du public et l'importance de l'analyse économique comme instrument pour connaître le processus de l'élection.

La théorie de l'action sociale suppose une conception active et sociale de l'individu, basée sur une épistémologie qui tienne compte des individus qui se joignent dans l'action. L'étude fait ressortir que, pour réaliser une analyse des organismes bureaucratiques, on doit tenir compte du fait que les collectivités humaines sont le résultat historique d'acceptations partagées et de l'interaction des membres de ces collectivités.

Enfin, l'étude mentionne un autre élément d'analyse, à savoir, celui de la singularité de chacun des organismes étudiés: ses objectifs, ses acteurs, le public auquel il s'adresse, etc.