

<b>Capítulo 8</b>	<b>EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN ESTADOS UNIDOS.....</b>	<b>277</b>
8.1	EL AMBIENTE GENERAL DEL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LOS ESTADOS UNIDOS	280
8.2	LA FORMACIÓN DEL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO NORTEAMERICANO.....	283
8.2.1	El pensamiento administrativo de los estadistas: Hamilton y Jefferson.....	283
8.2.2	Tocqueville: la administración pública en América....	286
8.3	LA TEORÍA NORTEAMERICANA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	289
8.3.1	Woodrow Wilson: el estudio de la administración. ....	289
8.3.2	Francisco Goodnow: las funciones primarias del Estado	294
8.3.3	Guillermo Willoughby: ejecución y administración....	301
8.4	EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA HACIA EL PRESENTE.....	304
8.4.1	La vertebración de la teoría administrativa: White, Dimock y Waldo.....	307
8.4.2	La teoría administrativa hacia el presente.....	313

## CAPÍTULO 8

# EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN ESTADOS UNIDOS

*Pero, ¿donde ha nacido esta ciencia?  
Con toda seguridad, no de este lado del  
Océano. . . ella ha encontrado sus  
doctores en Europa. No la hemos hecho  
nosotros; es una ciencia extranjera que  
habla muy poco el idioma de los  
orígenes ingleses o angloamericanos. . .  
La han desarrollado profesores franceses  
y alemanes, y por consiguiente está  
adaptada en todas sus partes a las  
necesidades de un Estado compacto y  
ajustada a formas de gobierno  
sumamente centralizada.  
WOODROW WILSON (1887)*

## **SUMARIO**

- 8.1 AMBIENTE GENERAL DEL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LOS ESTADOS UNIDOS**
- 8.2 LA FORMACIÓN DEL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO NORTEAMERICANO**
  - 8.2.1 El pensamiento administrativo de los estadistas:  
Hamilton y Jefferson
  - 8.2.2 Tocqueville: La administración pública en América
- 8.3 LA TEORÍA NORTEAMERICANA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**
  - 8.3.1 Woodrow Wilson: el estudio de la administración
  - 8.3.2 Francisco Goodnow: las funciones primarias del Estado
  - 8.3.3 Guillermo Willoughby: ejecución y administración
- 8.4 EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA HACIA EL PRESENTE**
  - 8.4.1 La vertebración de la teoría administrativa: White, Dimock y Waldo
  - 8.4.2 La teoría administrativa del presente.

## **OBJETIVOS**

*Al concluir el estudio de este capítulo, el lector:*

- Situará al pensamiento administrativo norteamericano dentro del mundo de la ciencia de la administración.
- Conocerá el origen europeo del estudio de la administración norteamericana, dentro del siglo XIX.
- Comprenderá la formación de la teoría norteamericana de la administración pública.
- Entenderá el significado del estudio de la administración pública norteamericana, en su ambientación histórica.

## **8.1 AMBIENTE GENERAL DEL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LOS ESTADOS UNIDOS**

El pensamiento administrativo norteamericano, como el de los países que antes hemos analizado y de los que restan por examinar, fue el producto tanto de condiciones históricas propias, como el efecto de las contribuciones extranjeras. En cuanto a las primeras, se encuentran reflejadas en las ideas que han nacido de las experiencias y reflexiones de quienes han cultivado la administración pública como materia de estudio. Por tanto, un país nunca crea aisladamente ni todas las instituciones ni todas las ideas administrativas que con ellas se expresan: un país es, a la vez, fuente de influencias y receptáculo de aportaciones, da y recibe contribuciones y ello, naturalmente, comprende a la ciencia de la administración.

Desde la perspectiva antes mencionada examinaremos el pensamiento administrativo norteamericano, situado dentro del desarrollo general de la ciencia de la administración.

Los pensadores administrativos norteamericanos acostumbran referirse al "estudio de la administración pública", en lugar de ciencia de la administración. Ello obedece a criterios que van más allá de la mera denominación; se hunde en la concepción particular de la administración pública, tal y como se entiende en los Estados Unidos. Por tanto, al referirse al estudio o a la teoría de la administración pública, los pensadores administrativos norteamericanos desechan su carácter de ciencia (al menos en el sentido que se le ha dado a la ciencia de la administración en Europa y otros lugares del mundo).

También hay que consignar que, además del estudio de la administración pública, a ésta la han abordado en las formas más variadas e independientes. Esto da origen a lo que se entiende en los Estados Unidos como "escuelas" o "corrientes" de pensamiento. La mayoría de tales corrientes tratan a la admi-

---

nistración pública en forma periférica, la examinan como una disciplina distinta a la ciencia de la administración o la tamizan al través de una metodología general. Tales corrientes, ajenas a la tradición de la ciencia de la administración pública, y con frecuencia consideradas como los grandes aportes norteamericanos, son, sin embargo, las menos relevantes para la formación del pensamiento administrativo de los Estados Unidos.

Entre las escuelas a las que nos hemos referido, se encuentran las que vamos a comentar, principiando con el "gerencialismo" propulsado intelectualmente en los Estados Unidos por Lutero Gulick. Hay, en verdad, un río de literatura sobre el tema, por lo que aquí sólo diremos que desechamos su examen por creerlo de más interés para los estudiosos de la empresa privada. El gerencialismo observa a la administración pública desde la gerencia privada y pretende encontrar en ambas principios comunes, una llamada administración general que las funde en su única categoría. Sobre esto, Wallace Sayre dijo, y dijo bien, que la administración pública y la privada comparten precisamente sus aspectos menos importantes.

Ahora pasemos al "conductismo", cuyo padre administrativo es Heriberto Simon, quien aplica a la administración pública y privada los criterios del positivismo lógico. Las ideas de Simon, nacidas contra las de Gulick, terminan por fundirse en la idea de comunidad pública y privada. De ambos autores sólo analizaremos lo que han escrito con referencia directa a la administración pública, habida cuenta de las reservas advertidas.

También el gerencialismo y el conductismo se unen en la llamada "teoría de las organizaciones", otra de tantas corrientes que pretende encontrar puntos compartidos por las más diversas instituciones, tales como el Estado, la empresa privada, la iglesia, etcétera. Aquí, también, lo que tienen en común es lo menos importante y para nosotros, carece de interés. Íntimamente relacionada con esta "teoría", se encuentran los estudios sobre la burocracia, generalmente enfocados al examen del comportamiento de los funcionarios. En esto, sin embargo, las contribuciones son de interés, como los aportes de Roberto Merton sobre el ritualismo y la "incapacidad adiestrada", pero asimismo quedan fuera del propósito de este libro.

Debemos comentar también algo acerca de la "administración pública comparada", otra corriente altamente especializada y, una más, relativa al "desarrollo o modernización administrativa", estrechamente emparentada a la anterior. La primera ha sido, tradicionalmente, fuente de estudios analógicos entre organizaciones de administración públicas nacionales, en tanto que la segunda obedece, marcadamente, a la formación de modelos administrativos de los países desarrollados con relación a los subdesarrollados. La administración pública comparada, no obstante, ha obtenido un alto grado de respetabilidad, en tanto que el desarrollo administrativo es considerado una de tantas formas de dominación intelectual de los países subdesarrollados por los desarrollados.

El caso típico de la corriente de la modernización administrativa, es la llamada "teoría prismática" de Fred Riggs.

Según lo anterior, centramos exclusivamente nuestra atención en la ciencia de la administración norteamericana; o más bien, en su equivalente, la que según dijimos tiene el nombre de estudio de la administración pública. Ya veremos que, aunque por lo general los pensadores norteamericanos se resisten a considerar ciencia a la administración, sus ideas ocupan un lugar objetivo dentro del concierto universal del desarrollo de la ciencia de la administración.

El desenvolvimiento histórico de la teoría de la administración pública estadounidense ha sido abordado en varios trabajos, que merecen ser mencionados. Uno de ellos es de Juan Gaus y se remonta a 1950. Se titula "Tendencias en la teoría de la administración pública" ("Trends in the theory of public administration") y, mencionando la importancia de un año más de vida de la Sociedad Norteamericana para la Administración Pública, Gaus hace una revisión del desarrollo de la teoría de la administración pública en los Estados Unidos. Concluye: "La teoría de la administración pública significa, en nuestra época, también una teoría de la política".<sup>1</sup>

Quizá el mejor trabajo de este tipo lo haya hecho Wallace Sayre: "Premisas de la administración pública: pasado y origen", ("Premises of public administration: past and emerging", 1958). El artículo hace una revisión de las ideas administrativas norteamericanas, a las que su autor divide en dos épocas: una marcada por la separación entre la política y la administración, y la otra por la idea de la politicidad de la administración pública. Un poco anterior es el artículo de Dwight Waldo, "La teoría administrativa en los Estados Unidos: perspectiva y prospecto" ("Administrative theory in the United States: a survey and prospect", 1954), un documento representativo de lo que su propio autor considera una situación de rápido cambio del estudio de la disciplina en Estados Unidos.

David Thomas escribió, en 1962, su trabajo "La administración pública como campo de estudio en los Estados Unidos" ("Public administration as a field of study in the United States") orientado al examen de las corrientes administrativas de la que antes hemos hecho mención. En 1968 Waldo produjo otro escrito, "Administración pública" ("Public administration"), un trabajo dedicado a revisar nuevamente el estudio de la disciplina en su país, pero sin grandes contribuciones agregables a las de su ensayo antes mencionado. Howard McCurdy publicó su libro *Una bibliografía sobre administración pública*, cuya versión española apareció en 1973, traducida por Mariano Baena del Alcázar y Rafael Bañón Martínez. Destaca en la obra su periodización del desarrollo de la disciplina en tres etapas: el ortodoxo, el político y el de los programas.

<sup>1</sup> Gaus, "Trends in the theory of public administration", *PAR* p. 158.

Hay tres interesantes trabajos de autores, que viven fuera de los Estados Unidos, sobre la administración pública norteamericana. El primero es del inglés W.J.M. Mackenzie: "El estudio de la administración pública en los Estados Unidos" ("The study of public administration in the United States", 1951). Sus referencias, naturalmente, son hechas en comparación con Inglaterra. El segundo es de Keith Henderson, norteamericano, pero profesor de la Universidad de Beirut cuando escribió en francés su "Introducción al concepto norteamericano de la administración pública" ("Introduction au concept américain de l'Administration publique", 1964). Lo consideramos externo a Estados Unidos, por estar referido a lectores libaneses y en consideración a ellos. Interesa, como el McCurdy, por su periodización: tesis, antítesis, síntesis. Finalmente, hay que considerar la obra *La administración pública norteamericana: origen, crítica y crisis*, obra del puertorriqueño Beauregard González Ortiz, 1984. El mérito más destacable de este trabajo es su sentido crítico, algo no muy acostumbrado por los cultivadores de nuestra disciplina. El libro contiene, asimismo, las contribuciones de Henderson y Mc Curdy ya mencionadas.

Una vez que hemos hecho un examen general del ambiente que rodea a la teoría de la administración pública en lo Estados Unidos, procederemos a analizarla.

## 8.2 LA FORMACIÓN DEL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO NORTEAMERICANO

Tal como lo advertimos al principio de este capítulo, el pensamiento administrativo norteamericano se formó a partir de dos fuentes: la primera que ubicaremos es su propia realidad histórica, está representada en las ideas administrativas que se gestaron desde los primeros días de vida independiente de los Estados Unidos; la segunda, procede de Europa, más precisamente de Alemania, Francia y España, pero principalmente de la primera: se trata, ni más ni menos, que de la ciencia de la administración.

Dentro de sus fuentes internas, el pensamiento administrativo norteamericano tiene como sus precursores a dos hombres de Estado: Alejandro Hamilton y Tomás Jefferson. Posterior a ellos y como primer mensajero transcontinental de la ciencia de la administración europea a los Estados Unidos, debe mencionarse a Alejandro de Tocqueville.

### 8.2.1 El pensamiento administrativo de los estadistas: Hamilton y Jefferson

Entre 1787 y 1788, Alejandro Hamilton, Jaime Madison y Juan Jay escribieron 85 artículos periodísticos sobre la Constitución norteamericana. De estos



escritos, Hamilton elaboró los relativos al poder ejecutivo. La suma de todo ese material recibió después el título de *El federalista*, que se ha convertido en una obra clásica de la ciencia política norteamericana.

Las ideas administrativas de Hamilton forman parte de su teoría del poder presidencial norteamericano. Tal como lo podremos observar enseguida, la teoría presidencial de Hamilton se encuentra en posición opuesta a la de Jefferson. En opinión de Hamilton, el poder nacional debe corresponder al gobierno federal, que tiene que estar por encima de los gobiernos de los estados que forman la Unión; del mismo modo, el poder ejecutivo debe, al menos, tener tanta autoridad como el poder legislativo. Por tanto, propone que el Estado nacional se rija por la centralización.

Argumenta que "un ejecutivo débil significa una ejecución débil del gobierno. Una ejecución débil no es sino otra manera de designar una ejecución mala; y un gobierno que ejecuta mal, sea lo que fuere en teoría, en la práctica tiene que resultar un mal gobierno".<sup>2</sup> Un gobierno enérgico se basa en la unidad, permanencia, provisión adecuada de su sostenimiento y poder suficiente. El ejecutivo, pues, se basa en "el vigor y la prontitud".<sup>3</sup>

Su teoría del poder ejecutivo, en consecuencia, sirve de base para su concepción de la administración pública. "La administración del gobierno, en su más amplio sentido, abarca toda la actividad del cuerpo político, lo mismo legislativa que ejecutiva y judicial; pero en su significado más usual y posiblemente más preciso, se contrae a la parte ejecutiva y corresponde específicamente al campo del Departamento ejecutivo".<sup>4</sup> Dicho así, la administración pública es una competencia que corresponde al ejecutivo, pero considerado bajo la concepción exployada por Hamilton.

La administración del gobierno comprende las siguientes ramas: negocios extranjeros, planes hacendarios, gasto público, organización de las fuerzas armadas y dirección de las operaciones militares. Los titulares de cada una de estas ramas, los secretarios del despacho, son colaboradores directos del Presidente de la Unión y, por tanto, son nombrados y removidos libremente por él.

No dijo nada más importante sobre el tema, ya que sus preocupaciones intelectuales se encaminaron al estudio del régimen norteamericano, más que al examen de la administración pública. Sin embargo, sus ideas fueron fuente de inspiración del pensamiento administrativo norteamericano.

Por su parte, Tomás Jefferson sostuvo ideas administrativas diametralmente opuestas a las de Alejandro Hamilton. Como éste, Jefferson tampoco escribió obras ni ensayos sobre política y administración, fue un estadista práctico que engendró su pensamiento administrativo a partir de sus quehace-

<sup>2</sup> Hamilton *et al*, *El federalista*, p. 297.

<sup>3</sup> *Ibid*, p. 307.

<sup>4</sup> *Ibid*.

res políticos cotidianos y al calor de las necesidades inmediatas nacidas de una joven República. Su pensamiento político y administrativo ha sido recogido en una antología<sup>5</sup>, muy útil porque sistematiza sus ideas sobre ambos temas. Aquí sólo abordaremos las administrativas.

Jefferson pensaba que el objeto del gobierno es velar por la vida y el bienestar del hombre, pues de ello nace su legitimidad. "El único fin ortodoxo de la institución gubernamental es garantizar el mayor grado de bienestar a la masa general de la sociedad que por ella se rige".<sup>6</sup> No cree que los pueblos estén divididos en "lobos y ovejas"; tampoco en "los gobiernos muy enérgicos". El gobierno debe estribar más bien en la información, como el más certero y legítimo instrumento del gobierno. Declara, para reafirmar esta posición, que "era enemigo de las monarquías antes de venir de Europa. Lo soy diez mil veces más desde que he visto lo que son".<sup>7</sup>

Sostiene, asimismo, la tesis de que es necesario hacer participar a los ciudadanos en las tareas de la administración pública, porque ello garantiza que sea recta y permanente. Sin embargo, tiene reservas con respecto a la participación directa, porque piensa que "el pueblo no está calificado para ejercer la función ejecutiva, pero sí para nombrar a la persona que debe desempeñarla".<sup>8</sup> Considera que, si tuviera que elegir entre la participación popular en la legislación o en la justicia, se inclinaría por la segunda, porque "la ejecución de las leyes es más importante que su elaboración". Sin embargo, lo deseable es que, en todo caso, el pueblo participe por igual en las actividades de las tres ramas del gobierno: legislación, administración y justicia.

Opuesto a las ideas hamiltonianas en el sentido de la preponderancia del poder nacional, Jefferson se inclina porque sean los estados de la Unión los encargados del mayor peso de las funciones políticas y administrativas, convirtiéndose aquél en un "organismo simple y poco costoso" a cargo de unos cuantos funcionarios. Empero, más que en los estados, el peso de los negocios debe recaer en los condados, para los cuales ha previsto un destino superior, tal como lo veremos ahora.

Jefferson rechaza todo lo que implique tiranía, porque piensa que ha sido el despotismo lo que destruyó los derechos y la libertad de los hombres. No tiene mejor opinión de la burocracia y todo lo que se relaciona con ella. Por tanto, plantea como oposición al despotismo una "República de condados", a la que observa organizada en la forma siguiente: sus organismos mayores serían, naturalmente, los condados, con una extensión en promedio de 40 km, por lado; a su vez, cada uno de ellos estaría dividido en distritos, no más extensos que 10

<sup>5</sup> Dumbauid, Edward: *Thomas Jefferson: Escritos políticos*, 1965.

<sup>6</sup> Jefferson, *op. cit.*, p. 105.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 118.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 139.

km por lado. El distrito contaría con una escuela elemental, policía cívica, juez de paz y alguacil, y estaría a cargo de la atención de los pobres, el mantenimiento de los caminos, la policía, la elección de jurados en la localidad y la designación de los funcionarios del propio distrito.

“Cada distrito sería, así, una pequeña república en sí mismo, y cada ciudadano del estado se convertiría en miembro activo de la comunidad gobernante, ejerciendo en su persona gran parte de sus derechos y sus deberes, siempre, y ello es importante, dentro del campo de su absoluta competencia. El ingenio humano no puede trazar cimiento más sólido para una República libre, duradera y bien administrada”.<sup>9</sup>

Tal como se ha podido observar, Hamilton y Jefferson plantearon cuestiones en forma diametralmente opuesta, pero que en el desarrollo constitucional y administrativo norteamericano se ha tratado de conciliar. Dentro del pensamiento administrativo angloamericano, también las ideas de ambos estadistas han tendido a su conciliación, porque el desenvolvimiento de la realidad administrativa hace que en los Estados Unidos el poder federal esté contrapesado efectivamente por los poderes de los estados que forman a la Unión.

En suma, Hamilton y Jefferson representan dos líneas de pensamiento dispares, que dentro del estudio de la administración pública contemporánea convergen como puntos iniciales de su formación intelectual.

## 8.2.2 Tocqueville: la administración pública en América

Hemos parafraseado a Tocqueville para encabezar este apartado, titulándolo “La administración pública en América”, como una alusión a su magna obra *La democracia en América* (1835,1840). En este libro, donde introduce a la ciencia de la administración como fundamento de su interpretación de la administración pública en ese país, se encuentra una magistral observación de los elementos constitutivos de la misma en sus momentos de formación.

Tocqueville explica la administración norteamericana situándose en la sociedad en que nació. Observa en los Estados Unidos a dos sociedades distintas, encajadas una con la otra, encabezadas con gobiernos separados e independientes. Uno de ellos, el de los estados, nacido de las diarias necesidades, es habitual; el otro resulta excepcional y es relativo a “ciertos intereses generales”. En fin, considera “veinticuatro pequeñas naciones soberanas, cuyo conjunto forma el gran cuerpo de la nación”.<sup>10</sup> El gobierno estatal es la regla; el de la nación, la

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 152.

<sup>10</sup> Tocqueville, *La democracia en América*, p. 77.

excepción. Por tanto, hay que buscar el origen de los principios políticos en los estados: "Es necesariamente el Estado lo que se debe conocer para tener la clave de todo lo demás".<sup>11</sup>

La vida política se encuentra situada en tres centros de acción: la comuna, el condado y el estado. A cada centro presta la debida atención, pero a Tocqueville le interesa primordialmente el estado. En esto no coincide con Jefferson. Declara que "lo que llama la atención al europeo que recorre los Estados Unidos es la ausencia de lo que se llama entre nosotros el gobierno o la administración".<sup>12</sup> La mano que dirige la máquina de la administración está oculta, porque en este país se ha buscado que la autoridad sea grande y el funcionario pequeño. El "poder administrativo" no se ve, porque no es centralizado ni jerárquico.

Agrega que el legislador penetra en el seno de la administración, llega hasta los detalles de su funcionamiento. Pero, "en general, se puede decir que la característica saliente de la administración pública de los Estados Unidos es la de ser prodigiosamente descentralizada".<sup>13</sup> Y son la centralización y la descentralización los dos problemas de la administración que más y mejor estudió, los que atrajeron por primera vez su atención.

Nuestro autor, tal como lo pudimos apreciar con anterioridad, estaba estrechamente familiarizado con la ciencia de la administración. Al menos, conocía profundamente a uno de sus cultivadores, Macarel, de quien hizo una presentación ante el mundo de la academia francesa. Sin embargo, su primera exposición acerca de la administración pública yace en *La Democracia en América*. Y su primero —y eterno— aporte consiste en el examen y aplicación de la centralización y descentralización de la administración pública.

Tocqueville se queja de que, en sus días, se habla de ambas categorías sin apreciar su significado, y esto es muy importante porque no sólo permite llegar a una definición precisa de ambas, sino, también, porque explica los caracteres opuestos que distinguen a la administración pública en Europa, preñada de centralización, y a la de los Estados Unidos, caracterizada por la descentralización.

Por tanto, formula sus definiciones: "Ciertos intereses son comunes a toda la nación, tales como la formulación de las leyes generales y las relaciones del pueblo con los extranjeros. Otros intereses son especiales para ciertas partes de la nación; por ejemplo, los de las empresas comunales. Concentrar en el mismo lugar o la misma mano el poder de dirigir a los primeros, es constituir lo que llamaré centralización gubernamental. Concentrar de la misma manera el poder de dirigir a los segundos, es fundar lo que llamaré centralización administrati-

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 86.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 94.

va".<sup>14</sup> Cuando a la centralización gubernamental se suma la centralización administrativa, se desarrolla por consecuencia una centralización extraordinaria, como en Francia, según lo aclara Tocqueville.

Sin embargo, hay países que pueden estar extraordinariamente centralizados si de gobierno se trata, como los Estados Unidos; el cual, al mismo tiempo, está extraordinariamente descentralizado si de administración se trata. Es más, la descentralización administrativa ha sido desarrollada a tal grado entre los norteamericanos, que en Europa no sería tolerada. Opuestamente, tal como lo advirtió, el gobierno es tan centralizado que en ello se observa un peligro, el de absorberlo todo y caer en la impotencia.

Invocando los progresos de la ciencia de la administración, Tocqueville observa que "en general, se puede decir que los pequeños detalles de la policía social que hacen la vida dulce y cómoda, son descuidados en Norteamérica; pero las garantías esenciales para el hombre en sociedad existen allí tanto como en cualquier otra parte. Entre los norteamericanos, la fuerza que administra el Estado, es mucho menos reglamentada, menos culta y menos diestra, pero cien veces más grande que en Europa".<sup>15</sup> Su administración es imperfecta, "un poco salvaje", pero poderosa.

No obstante la grata impresión que Tocqueville tiene acerca de la administración estadounidense, lo que más admira no son los efectos administrativos sino los políticos. "La patria se siente en todos lados. Es venerada desde la aldea hasta la Unión entera".<sup>16</sup>

Volviendo a nuestra materia, nos dice que la "administración pública es oral y tradicional", casi no se escribe en sus procesos y está exenta del papeleo. "En Norteamérica, la sociedad parece vivir al día, como un ejército en campaña. Sin embargo, el arte de administrar es seguramente una ciencia. . ." Una democracia llevada a sus últimas consecuencias, como en los Estados Unidos, "daña, pues, el progreso del arte de gobernar. . . Esto, por lo demás, no se refiere únicamente a la ciencia administrativa;"<sup>17</sup> pero sólo ella nos interesa, tal como la concibió Tocqueville aplicarla en los Estados Unidos. Los otros efectos, han sido de menor interés para nosotros.

Como lo hemos podido demostrar, fue un francés quien primero que nadie aplicó la ciencia de la administración de su propio país, Francia, aquella forjada por Carlos Juan Bautista Bonnin, a una nación naciente allende el Atlántico.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 97.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 101.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 103.

<sup>17</sup> *Ibid.*

### 8.3 LA TEORÍA NORTEAMERICANA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Una vez que hemos examinado las contribuciones de Hamilton, Jefferson y Tocqueville, como precursores del pensamiento administrativo norteamericano en su punto de arranque, pasaremos a estudiar a sus primeros cultivadores: Woodrow Wilson, Francisco Goodnow y Guillermo Willoughby.

Daremos comienzo con Wilson, a quien, con justicia, se le acredita el haber elaborado el primer trabajo norteamericano sobre la ciencia de la administración y, por tanto, haber introducido de lleno a los académicos de su país en el cultivo de una ciencia prácticamente ignorada en los Estados Unidos, cuando ya concluía la última década del siglo XIX.

#### 8.3.1 Woodrow Wilson: el estudio de la administración

El documento administrativo que mejor representa el ambiente y la tónica de académicos y políticos en el cual es engendrada la ciencia de la administración en los Estados Unidos es "El estudio de la administración", de Woodrow Wilson, documento que tiene el doble mérito de fundar en ese país a la propia ciencia de la administración y sentar bases sobre las cuales pudo plantearse en el terreno intelectual la necesidad del servicio civil de carrera.

El artículo apareció en 1887, en junio para ser más precisos, dentro de la revista *Political Science Quarterly*. Nació, pues, mucho tiempo después que lo hicieron otras obras que engendraron a la ciencia de la administración en Europa e incluso en América; Wilson mismo explicará el porqué de esta tardanza.

Nuestro autor comienza su disertación alegando a favor del estudio de una ciencia práctica, como algo necesario, es decir, que si la eminentemente práctica ciencia de la administración se encuentra inmersa en los planes de estudio universitarios en los Estados Unidos, ello obedece a este principio de necesidad. A ello agrega, sin embargo, lo no menos necesario de que se robustezca el programa de reforma del servicio civil y se mejoren los procedimientos del trabajo gubernamental. Por tanto, "el objeto del estudio administrativo es descubrir, primero, qué puede hacer adecuada y exitosamente el gobierno y, en segundo lugar, cómo puede hacerlo con la máxima eficacia y al mínimo costo posible, sea de dinero o de esfuerzo".<sup>18</sup> El estudio de lo concerniente a la administración, sugiere tres puntos, a decir de Wilson:

- 1) Historia del estudio; o sea, tomar en consideración los aportes precedentes.

<sup>18</sup> Wilson, "Study of administration", *Political science quarterly*, p. 197. Hay una edición en RAP conmemorativa del 25 aniversario del INAP.

- 2) Precisar con exactitud en qué consiste el objeto del estudio.
- 3) Establecer los métodos idóneos para dicho estudio, así como las ideas políticas más pertinentes para abordarlo.<sup>19</sup>

Como se puede observar, no cabe duda alguna en el politólogo Wilson que la administración tiene una raíz política y, para enfatizar en ello afirma: "La ciencia de la administración es el fruto más reciente de la ciencia política, materia que se originó hace 2 200 años aproximadamente. Es un producto de nuestro propio siglo, casi de nuestra propia generación. ¿Por qué nos llegó tan tarde? ¿Por qué esperó hasta éste tan ocupado siglo para demandar atención por sí misma? La administración es la parte más obvia del gobierno; es éste mismo en acción; es el aspecto más visible del gobierno, el ejecutivo, el operativo; y es, por supuesto, tan antigua como él mismo".<sup>20</sup> Esto, que expresa cosas ciertas y cosas que no lo son, da pie a reflexiones que debemos hacer. En primer lugar, señalar que la ciencia de la administración no es originaria del siglo XIX, como lo hemos podido constatar; en segundo lugar, que su forma moderna es propia del siglo XIX y, en tercero, que conviene pensar mejor que la ciencia de la administración ha tenido, hasta la época de Wilson, las dos etapas que conocemos: ciencia de la policía y ciencia de la administración propiamente dicha. Esto ayuda a explicarnos lo que sigue inmediatamente, y más adelante, toda vez que no requerirá de nuestros comentarios.

Wilson define a la administración como "el gobierno en acción", y se pregunta sobre la causa de que este gobierno en acción no hubiera interesado a los estudiosos de la ciencia política. Fue éste el motivo, continúa, por lo cual nadie se preocupó antes del estudio de la administración hasta el siglo XIX, considerándola una rama de la ciencia del gobierno. Pero, todavía más, alega en favor de que la preocupación por la ciencia de la administración ocurrió no durante la primera mitad de la centuria pasada, sino en la final. Sobran los comentarios, por lo que pasamos a señalar la idea de Wilson en el sentido de que lo que preocupaba a estudiosos de la política era la Constitución del gobierno, la naturaleza del Estado, la esencia y sede de la soberanía y el poder popular. Lo central era la ley, cómo se formaba y quién la elaboraba. "La otra pregunta, cómo debería la ley ser administrada con sabiduría, con equidad, con rapidez y sin fricción, se marginaba como 'un detalle práctico' que los empleados podrían resolver después de que los doctores hubiesen acordado sobre los principios".<sup>21</sup>

Conforme el tiempo ha pasado y la sociedad se ha desarrollado haciendo más complejos sus procesos industriales y comerciales; en fin, a medida que la vida productiva creció, se hizo una exigencia y "la razón por la que tenemos

---

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 197-8.

ahora lo que nunca antes tuvimos: una ciencia de la administración". Hoy, agrega, el sencillo esquema de organización del gobierno mismo se ha hecho complicado y, si antes tenía pocos jefes, ahora tiene una multitud de ellos. "Por ello debe haber una ciencia de la administración que procure enderezar los caminos del gobierno, para hacer sus negocios menos informales, para reforzar y purificar su organización y coronar sus deberes con escrupulosidad. Ésta es una razón del porqué existe esa ciencia".<sup>22</sup>

Sin embargo, Wilson aclara que tal ciencia no había sido cultivada hasta entonces en su país, en donde "no se puede encontrar un método científico imparcial en nuestras prácticas administrativas". No hay, incluso, un sentido elemental de buena administración, sino un estado caótico y de corrupción. "No, los escritores norteamericanos no han tomado parte hasta el momento en el avance de esta ciencia". La ciencia de la administración, observa Wilson, ha sido cultivada en Europa, principalmente por profesores franceses y alemanes, si bien agregamos nosotros, también por españoles, hispanoamericanos e italianos. El desafío para los estadounidenses, señala Wilson, será el adaptar la ciencia de la administración europea, propia del absolutismo, a un Estado altamente descentralizado como el norteamericano.

Surge una idea en la mente de Wilson que conviene comentar; a saber, que los gobiernos más desarrollados han pasado por tres etapas en su desenvolvimiento constitucional. La primera es aquella propia del absolutismo y, por tanto, de la administración adaptada a él; es lo que nosotros conocemos como el Estado de policía, según hemos visto. La segunda consiste en la época en la cual las constituciones eliminan a los estados absolutistas, a los que se procura sustituir por gobiernos populares, y por lo cual el establecimiento de la administración es marginado en pro de esos principios. Finalmente, la última se caracteriza por el empeño del pueblo soberano en organizar a la administración teniendo como base la Constitución política instituida.<sup>23</sup>

Wilson no sólo reconoce del absolutismo la simiente de la administración norteamericana, sino también la idea que encierra ella misma: "Los gobiernos más adelantados en la práctica administrativa son hoy los que tuvieron gobernantes absolutistas, pero iluminados con la idea, evidente a todos menos para los ciegos, que los gobernantes son propiamente los servidores de los gobernados. En esos gobiernos, la administración se ha organizado para servir al propósito general con la simplicidad y la efectividad propias de las iniciativas regidas por una voluntad únicas".<sup>24</sup> Pero, debido a que el régimen era propiamente absolutista, ello facilitó la organización de la administración, cosa no ocurrida ni en Inglaterra ni Estados Unidos, dice Wilson, donde los anglosajones de-

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 201.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 204.

<sup>24</sup> *Ibid.*



mostraron mayor competencia en la elaboración de constituciones que en la organización de administraciones. En los Estados Unidos, agrega nuestro autor, es inaplicable el sistema prusiano ya que ahogaría a la nación, por lo que arreglar a la administración en su país es una tarea más ardua que en Europa; en todo caso, la soberanía popular y la opinión pública han impedido un aprendizaje rápido de los negocios administrativos.

“El campo de la administración es el campo de los negocios. Está separado de la prisa y la contienda de la política; en muchos de los puntos permanece aparte, incluso del terreno debatible del estudio constitucional. Es una parte de la vida política en la misma forma que los métodos usados en los despachos son parte de la vida de la sociedad; lo es como la maquinaria viene a ser parte del producto manufacturado. Pero al mismo tiempo, está muy por encima del nivel aburrido del mero detalle técnico por el hecho que, al través de sus grandes principios, está directamente relacionada con las duraderas máximas de la sabiduría política y las permanentes verdades del progreso político. El objeto de estudio administrativo es rescatar los métodos ejecutivos de la confusión y el costo del experimento empírico y ponerlos sobre cimientos profundamente enclavados en principios estables”.<sup>25</sup>

Hemos dejado hablar a Wilson; ahora haremos un comentario. La administración tiene un campo; un campo de negocios, el cual ha desterrado la contienda política de su seno. La administración, pues, está de este modo separada de la política activa. Sin embargo, el campo de la administración es algo más que menos trámites: hunde sus raíces en la sabiduría y las verdades de siempre de la política. Una paradoja que Wilson no logra evitar, porque el pensamiento político que implica a la sabiduría y las verdades del progreso político no son sino la expresión abstracta de la contienda política. Resulta mejor aquello que Wilson argumenta como objeto del estudio administrativo: sentar en principios los métodos del trabajo gubernamental y arrancarlos a la confusión de la vida administrativa cotidiana. De aquí, como lo dice Wilson, la reforma del servicio civil no es otra cosa que el prelude de la reforma integral de la administración pública norteamericana.

Pero no únicamente la administración está fuera de la política, sino también la política fuera de la administración. Otra vez la paradoja: “La administración está más allá de la esfera propia de la política. Las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas. Aunque la política se ajusta a las tareas de la administración, no se debe permitir que manipule sus oficinas”.<sup>26</sup> Pero aclara que “es una distinción de alta autoridad” y al efecto, invoca a los profesores alemanes, particularmente a Gaspar Bluntschli, de quien toma la idea de que la política se relaciona con las cosas grandes y universales, en tanto que la admi-

<sup>25</sup> *Ibid.*, pp. 209-210.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 210.

nistración lo hace con las actividades estatales individuales y pequeñas. La política, agrega, es propia del estadista, y la administración corresponde al funcionario técnico. Y afirma que no se requiere tanto la autoridad intelectual del pensador alemán, como el acudir a lo que él juzga evidente, por lo que "esta discriminación entre administración y política es ahora, felizmente, demasiado obvia para requerir mayor discusión".<sup>27</sup> Sin embargo, creemos que huelga discusión alguna, no por lo que dijo Wilson, sino por la debilidad de su argumento. Con lo que enseguida transcribimos, Wilson argumenta contra sí mismo.

"No se puede aclarar a todos con facilidad, exactamente dónde reside la administración en los diferentes departamentos de un gobierno concreto, sin entrar en detalles tan numerosos que confundan, y distinciones tan pequeñas que distraigan. Al separarse las funciones administrativas de las no administrativas, no pueden establecerse líneas de demarcación entre este y aquel departamento del gobierno sin tener que subir montes y bajar valles, moverse sobre alturas mareantes de distinciones y entre densas selvas de promulgaciones estatutarias, cerca y lejos, de 'sies' y 'peros', 'cuantos', 'sin embargos', hasta que todo se pierda al ojo común no acostumbrado a esta clase de exploración y, consecuentemente, no habituado al uso del teodolito del discernimiento lógico. Una gran parte de la administración pasa desapercibida para la mayoría del mundo, confundiéndose una vez en la 'dirección política' y otra en el principio constitucional".<sup>28</sup>

Sobre lo dicho, poco puede ser agregado. Es mejor entrar a la definición wilsoniana de la administración pública, de la que dice que "es la ejecución detallada y sistemática del derecho público".<sup>29</sup> Agrega Wilson que cada aplicación particular de una ley es un acto administrativo, más no la ley, que está por encima de él. "Los planes generales de acción gubernamental no son administrativos; la ejecución detallada de dichos planes es administrativa. . . "esta no es una distinción entre voluntad y hecho, porque el administrador debe tener y tiene voluntad propia en la elección de medios para llevar al cabo su tarea. No es y no debe ser mero instrumento pasivo. La distinción se plantea entre planes generales y medios especiales".<sup>30</sup> Esto es suficiente para darnos una idea clara de Wilson y su definición del objeto de estudio de la administración, fundamentada esencialmente en Bluntschli. Pasemos a los métodos.

Los norteamericanos, explica Wilson, constituyen un pueblo práctico que más que estudiar el arte del gobierno, gobierna; más que reflexionar, actúa. Por eso ha dado tantos tropiezos. Conviene, entonces, emprender estudios sobre el gobierno que, siendo comparados, haga paralelos al Estado democrático del que no lo es. "En cuanto concierne a las funciones administrativas, todos los

<sup>27</sup> *Ibid.*, pp. 210-211.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 211.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 212.

<sup>30</sup> *Ibid.*, pp. 212-214.

gobiernos tienen un fuerte parecido estructural; más que eso, si deben ser uniformemente eficientes y útiles, deben tener un gran parecido estructural".<sup>31</sup> En esto, en su organización, son idénticos un hombre libre y un esclavo, un Estado democrático y uno absolutista. Por tanto, agrega Wilson, se puede pedir prestada la ciencia de la administración para obtener de ella provecho y ventajas, si de ella se toman diferencias que separan a la democracia y al absolutismo. De Europa se deben adoptar no sus principios políticos, sino los procedimientos administrativos. El método comparado, entonces, es el adecuado para estudiar la administración e incorporar a la ciencia de la administración en los Estados Unidos, tarea hecha por Wilson a fines del siglo XIX.

El mérito de Woodrow Wilson fue el de llevar a su patria desde Europa, a la ciencia de la administración, proponiendo la forma de acomodarla a sus instituciones. No es un creador de la ciencia de la administración, porque no fueron los estadounidenses los que la conciben; pero sí quien la implantó en su país, donde se cultivó con todo vigor a partir del siglo XX. Tal como lo hemos podido observar, la adopción de la ciencia de la administración, creada en Europa, siguió la vía alemana, motivo por lo cual los norteamericanos son deudores del pensamiento administrativo germano. Mas en lo particular, la raíz del pensamiento norteamericano debe buscarse en Gaspar Bluntschli y, más allá, naturalmente, en Lorenzo von Stein.

### 8.3.2 Francisco Goodnow: las funciones primarias del Estado

Goodnow fue un cultivador profundo del derecho administrativo, la ciencia política y la ciencia de la administración. Hay quienes piensan, y no pocos, que a él debe acreditarse el nacimiento de la ciencia de la administración norteamericana, no a Wilson. Tuvo la distinción de ser el primer presidente de la Asociación Norteamericana para la Administración Pública. Fue quien escribió, en 1893, el primer libro de derecho administrativo en su país y quien, además, elaboró en los Estados Unidos el primer tratado de ciencia de la administración.

Las obras aludidas son: *Derecho administrativo comparado y Política y administración: un estudio del gobierno (Politics and administration: a study of government, 1900)*, que ahora procederemos a examinar.

Con respecto a la primera obra mencionada, Goodnow aclara al principio que ella no abarca al derecho administrativo en su conjunto, sino particularmente a "los métodos de organización administrativa", adoptados en los Estados Unidos, Inglaterra, Francia y Alemania. Como base del propósito que lo animó a escribirla, señala que "los grandes problemas del derecho público moder-

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 218.

no son de un carácter casi exclusivamente administrativo". Sin referirse directamente a Lorenzo von Stein, observa que, "así como el periodo que ha pasado era de una época de reforma constitucional, el presente es de reforma administrativa".<sup>32</sup> parafraseando la célebre sentencia del pensador alemán en el sentido de que el siglo XIX sería la era de la ciencia de la administración.

Agrega Goodnow que en las condiciones reinantes en su época hay grandes exigencias para "la esfera administrativa del gobierno", exigencias que pueden ser atendidas positivamente por medio del conocimiento del derecho administrativo y la "ciencia de la administración". El que en esta obra Goodnow conserve en uso la categoría "ciencia de la administración", habla claramente de la influencia europea en el pensamiento administrativo norteamericano ingresada por medio del propio Francisco Goodnow. Esto lo admite al declarar que la elaboración de su texto se basó, primariamente, en la consulta de "libros de derecho administrativo extranjeros", porque los consideró más provechosos. Pero no hubo una adopción irreflexiva, sino el nacimiento de un método de trabajo académico aplicable al derecho norteamericano, aunque se "notará a menudo que domina un punto de vista extranjero".<sup>33</sup> Goodnow comenta que, en la situación que se vive en su país, los autores extranjeros deben ser consultados necesariamente.

Goodnow reconoce las influencias locales de Juan Burgess y Ernesto Freund en su obra. Pero el lugar especial lo reserva a Rodolfo von Gneist, profesor de la Universidad de Berlín, de quien recibió lecciones directas.

Goodnow, una vez que aclara que su libro se refiere a los métodos de acción administrativa, refuerza esta idea argumentando que, por extensión, concierne al estudio comparado de la organización y la acción administrativa en los países comprendidos en su contenido. De este modo, dentro del significado de sus propósitos, esa obra es una contribución al derecho administrativo y también a la ciencia de la administración.

Goodnow comienza su exposición advirtiendo que la administración debe tener un significado unívoco, porque varias son sus acepciones. Ante todo, las siguientes: a) la actividad toda del gobierno; b) la actividad del gobierno, con excepción del poder legislativo; c) la actividad del gobierno, sólo en su aspecto ejecutivo. En esta última acepción, que es la que interesa, se expone: "La administración es la actividad de los funcionarios ejecutivos del gobierno. Administra éste cuando nombra a un funcionario, da instrucciones a sus agentes diplomáticos, fija y recauda sus contribuciones, disciplina su ejército, investiga hechos relativos a la comisión de delitos y ejecuta la sentencia de un tribunal. Siempre que veamos al gobierno en acción, a diferencia de cuando delibera o

<sup>32</sup> Goodnow, *Derecho administrativo comparado*, p. 2.

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 3.

pronuncia una sentencia judicial, decimos que administra. La administración, pues, ha de buscarse en todas las manifestaciones de la acción ejecutiva".<sup>34</sup>

Estudia a la administración pública en su tradicional división funcional, o sea las ramas de las relaciones exteriores, los asuntos militares, los negocios de la justicia, las finanzas y lo relativo a lo interior. Sin embargo, como era propio de la ciencia de la administración de sus días, agrega a ella, como se hace en Europa, "la administración general del país", lo que nos recuerda al Ministerio de Fomento ideado por Burgos.

Según su concepción acerca del estudio de la administración, ésta debe ser observada no sólo en lo relativo a las reglas de su acción, sino también en lo referente a la organización de los agentes que ejecutan la acción. Al respecto, para justificar este argumento, recuerda que con frecuencia la palabra administración se utiliza para referirse a la "organización administrativa", que comprende desde el Jefe del Ejecutivo, hasta el último de sus subordinados. "Así la palabra, a la par que indica una función del gobierno, expresa el organismo del Estado. Administración es la función de ejecución, la administración es la totalidad de las autoridades ejecutivas y administrativas".<sup>35</sup>

Una vez que ha estudiado a la organización administrativa, lo que hace extensamente, "considerando a la administración en reposo", pasa a examinar los métodos y las formas de la acción administrativa. Ante todo, advierte que se debe cuidar de no confundir a estos métodos y formas con las direcciones; es decir, los servicios que suministra la administración. Estos, comenta, verían de nación a nación, en tanto que los métodos y las formas de la acción son esencialmente los mismos "dondequiera". Dicho de otro modo, la administración puede o no encargarse directamente de los telégrafos o los ferrocarriles; es decir, asumir el suministro de su servicio; pero, invariablemente, deberá vigilar su funcionamiento porque tal es lo que debe entenderse por administración "dondequiera".

Así, vemos que los métodos y las formas de la acción administrativa, en todos los países, se expresa mediante la organización de grandes empresas comerciales —que por su tamaño no pueden atenderlas particulares— y, fundamentalmente, en el fomento del bienestar general. Son, pues, éstos, los que determinan el rumbo de los servicios que habrá de atender la administración. En todo caso, los métodos y formas de la acción administrativa dependen de las reglas del derecho vigentes y suelen clasificarse dentro de la expresión de la voluntad del Estado o dentro de la ejecución de esa voluntad. La expresión de la voluntad del Estado es propia, esencialmente, del poder legislativo, pero más del ejecutivo cuando no corresponda primariamente al legislativo. Por su parte, la

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 6.

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 9.

ejecución de la voluntad del Estado es una tarea principal del ejecutivo y se aplica por medio de formas diferentes, entre las que se incluye el uso de la fuerza física. Goodnow sostiene que, "en general, hay dos modos de ejecutar la voluntad del Estado: o bien la administración puede proceder por sí misma a la ejecución de sus órdenes. . . o bien debe recurrir desde luego a los tribunales".<sup>36</sup>

Aunque Goodnow ha advertido que el alcance de las actividades de la administración frente a la esfera de acción de la "iniciativa privada" son cuestiones de trascendencia propia de la ciencia política, procede sin embargo a su examen. Considera que en las relaciones entre la administración y los particulares hay un antagonismo, cuya consecuencia es la sumisión del individuo a la administración, la cual puede recurrir al uso de la fuerza. En este caso, la administración se expresa como representante de la autoridad pública. Pero las actividades de la administración no se limitan a esto, "porque su ministerio es alcanzar los fines del Estado. La administración debe contribuir a ensanchar el círculo de beneficios sociales, de igual manera que a limitar su esfera de la libertad del individuo. Debe preocuparse por ayudar al hombre en su conflicto con la naturaleza, tanto como a ordenar las relaciones con sus semejantes".<sup>37</sup> En este sentido, la administración ofrece a los habitantes del país los medios de comunicación, los caminos y los correos; y los protege contra la naturaleza, vigila las transacciones económicas y valida los documentos.

Cuando la administración actúa del modo tal, ello ocurre porque es ineficaz la iniciativa particular o porque contribuye a mejorar las condiciones sanitarias y morales de la sociedad. Todo lo anterior lo hace, finalmente, porque representa al Estado. Hay que recordar que "el gobierno es la única organización a que puede confiarse seguramente el empleo de la fuerza física".<sup>38</sup>

La concepción de Goodnow sobre la administración pública, basada en la categoría de acción social de la administración, es el mejor testimonio del ingreso de la ciencia de la administración, por la vía alemana, a los Estados Unidos. Atrás de los distintos autores germánicos que cita, se encuentra el pensamiento de Lorenzo von Stein. Por tanto, para concluir el examen de su *Derecho administrativo comparado*, nos dirá que "la actividad administrativa, cuyo fin es el fomento directo del bienestar común, puede llamarse social, a diferencia de la actividad gubernamental. . . [que] se considera representante del poder soberano".<sup>39</sup>

La obra *Derecho administrativo comparado* representa, tal como lo mencionamos, otro medio de ingreso de la ciencia de la administración alemana a

<sup>36</sup> *Ibid*, p. 117.

<sup>37</sup> *Ibid*, p. 124.

<sup>38</sup> *Ibid*, p. 127.

<sup>39</sup> *Ibid*, p. 128.

los Estados Unidos. En cambio, *Política y administración* es la conversión de la ciencia de la administración europea a la teoría norteamericana de la administración pública. Es un puente al través del cual se comienza a abandonar la ciencia de la administración del Viejo Continente, para dar paso a una nueva disciplina al estilo estadounidense.

Pero la segunda obra es, también, el abandono parcial del derecho administrativo por un profesor del mismo, que iba centrando en adelante su atención en la ciencia política y la administración pública. Declara que su *Política y administración* tiene como propósito "mostrar, particularmente desde la consideración de las condiciones políticas como las que ahora existen en los Estados Unidos, que el sistema formal de gobierno establecido en el derecho, no siempre es el mismo que en el sistema real. Intenta, asimismo, demostrar que los cambios en el sistema formal de los Estados Unidos deben ser hechos para que el sistema real se conforme, más estrictamente que en el presente, a las ideas políticas en las cuales el sistema formal está basado".<sup>40</sup> Lo anterior, por tanto, requiere del análisis de las operaciones del gobierno, así como de las relaciones entre las mismas.

Por tanto, en su *Política y administración*, Goodnow tendrá como tesis fundamental la de examinar las diferencias entre el gobierno formal y el gobierno real, lo que lo lleva a sus planteamientos fundamentales relacionados con las funciones primarias del Estado; a saber: la expresión y la ejecución de la voluntad del Estado, o como también las llama: la política y la administración. Por cuanto a la disociación entre la forma y el contenido del gobierno norteamericano. Goodnow cree que los pensadores estadounidenses atienden más los aspectos legales y la Constitución. Y, sin embargo, de lo que se trata es de "examinar la vida política real del pueblo".<sup>41</sup> El que se hayan hecho exámenes puramente jurídicos obedece a que los especialistas han sido generalmente juristas.

El estudio del gobierno debe variar porque "a menudo se da el caso de que las instituciones no jurídicas ejercen mayor influencia, para dar su carácter a un sistema político, que la mera forma jurídica en la cual se encuentra situada".<sup>42</sup> Las fuerzas políticas que se gestan en el seno de un sistema formal actúan sobre él, y tienden a modificarlo hasta que consiguen desfigurarlo. Por tanto, Goodnow considera absurdo que un investigador pase por alto a las instituciones no jurídicas cuando examina al gobierno. La vida política se debe considerar como un todo, tomándose en consideración, por igual, a las institu-

<sup>40</sup> Goodnow, *Politics and administration*, p. 5. Hay una versión parcial de esta obra en la RAP conmemorativa del 25 Aniversario del INAP, así como en sus números 41 y 42.

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 1.

<sup>42</sup> *Ibid.*

ciones jurídicas y a las no jurídicas. Tal fue, en su opinión, el método empleado por su maestro Gneist, al examinar al sistema parlamentario británico, del cual dijo que era imposible su comprensión sin el estudio del sistema administrativo.

Cuando se procede del modo mencionado, Goodnow siente que se encontrarán más semejanzas entre los gobiernos de los países, más particularmente si se considera "que la Constitución no puede entenderse sin el conocimiento del sistema administrativo".<sup>43</sup> Debe, pues, acreditarse a Goodnow el mérito de haber sustentado la verdad acerca de que un régimen es incomprensible sin el examen de la administración pública.

La vida política del hombre está marcada precisamente, por su condición humana. Cuando sus instituciones políticas se encuentran en una etapa de desarrollo igual, pueden encontrarse grandes semejanzas entre los pueblos. Por tanto, en última instancia, estas instituciones comparten fines y medios semejantes. "Es factible concebir al Estado como una abstracción, debido a la semejanza entre los sistemas políticos reales de diferentes estados".<sup>44</sup> Tal abstracción, sin embargo, se basa en la existencia de estados concretos.

Goodnow comenta que en su tiempo han sido puestas en tela de juicio las analogías entre el Estado y los seres vivos, pero que se está aceptando la idea de la acción de las organizaciones políticas como el resultado del ejercicio de la voluntad real de la persona que tiene la facultad de mandar. Se habla, pues, de una mente y una voluntad social. Sobre ello, el sociólogo Giddings sostiene que el desarrollo de la mente social es el resultado de la evolución de la mente individual.

Lo anterior permite a Goodnow llegar a su teoría de las funciones primarias del Estado. Declara que, conforme a lo anterior, se puede decir que las funciones oficiales se agrupan de conformidad con dos encabezados, que también se aplican a las acciones de las personalidades conscientes de sí mismas. "En otras palabras, la acción del Estado como entidad política, consiste en las operaciones necesarias para la expresión de la voluntad estatal o en las operaciones necesarias para la ejecución de esa voluntad. La voluntad del Estado o soberanía debe estar conformada y formulada antes de que la acción política pueda llevarla al cabo. La voluntad del Estado o soberanía debe ser ejecutada después que ella ha sido formulada, si esa acción es resultado de la acción gubernamental".<sup>45</sup>

La organización del Estado es la que expresa su voluntad o la ejecuta. En una monarquía, considera Goodnow, en este sentido, son menos complejas esas actitudes que en una democracia, pero su naturaleza es la misma. Por tanto,

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 6.

<sup>44</sup> *Ibid.*

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 9.



la forma de gobierno modifica menormente tal naturaleza, salvo que en la monarquía se tiende a concentrar en la misma mano a la expresión y la ejecución de la voluntad. Sin embargo, "la necesidad de la división del trabajo", incluso dentro de una monarquía, obliga a que se distingan.

Hay también "causas psicológicas" a favor de la distinción: se requiere la formulación de la voluntad, antes de que sea ejecutada. En el seno del gobierno, incluso ambas funciones las efectúan órganos diferentes, por efecto del dictado de las condiciones políticas. Así, cada órgano se encarga exclusiva o fundamentalmente de una u otra función. "Ésta es la solución al problema del gobierno, adoptada en términos generales por la raza humana".<sup>46</sup>

Goodnow polemiza con Montesquieu por haber propuesto éste la existencia de tres poderes, siendo dos las funciones del Estado. Explica que ello obedeció a que su modelo fue la Constitución inglesa, donde los jueces gozan de una amplia autonomía de acción. Empero, atento a la tradición continental europea, Goodnow desecha al judicial como tal asignándole un carácter ejecutivo. Volviendo a Montesquieu, le discute el haber asignado sus tres poderes a tres autoridades diferentes, dificultando su funcionamiento. Para compensar esta deficiencia, en las constituciones se estableció que cada órgano autorizado realizara en lo fundamental una función, pero no exclusivamente, de modo que pudiera efectuar aparte las otras dos. Esto, que menciona Goodnow, fue ideado por Jaime Madison y se le ha conocido tradicionalmente como el sistema de frenos y contrapesos. Mediante dicho artificio político, las funciones de expresión y ejecución de la voluntad del Estado, pudieron ser ejercidas por órganos diferentes, a los cuales fue asignada preferentemente una de ellas.

Tal fue la manera de resolver el problema y con ello se pudo superar el que cada función, que se divide a su vez en operaciones imposibles de dividir, fueran ejercidas sin dificultad. Goodnow dice que la expresión de la voluntad del Estado la practica el pueblo cuando vota, el legislativo cuando forma las leyes y el ejecutivo cuando emite un decreto. Por su parte, la ejecución de la voluntad del Estado es llevada al cabo por las autoridades judiciales, las autoridades ejecutivas y, naturalmente, las autoridades administrativas.

Las funciones primarias del Estado, que como tales provocaron una vigorosa argumentación de Goodnow, son luego identificadas con la política y la administración, sin mayor argumento. "Estas dos funciones del gobierno pueden, por propósito de conveniencia, ser designadas respectivamente como política y administración. Política se relaciona con las políticas o expresiones de la voluntad del Estado y administración con la ejecución de esas políticas".<sup>47</sup> Con respecto a la administración, señala que no sólo es una fun-

<sup>46</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>47</sup> *Ibid.*, p. 18.

ción de la autoridad ejecutiva, sino también la "función de ejecutar la voluntad del Estado". Esta identificación, para la cual Goodnow sólo reclamó su "conveniencia", es sin duda una licencia que se tomó, sin haber expuesto las explicaciones del caso. En fin, tal es su idea y así la transmitimos.

### 8.3.3 Guillermo Willoughby: ejecución y administración

Con Willoughby se cierra la triplete de modernos fundadores del estudio de la administración pública en los Estados Unidos. Su mérito mayor, a decir de Marshall Dimock,<sup>48</sup> consistió fundamentalmente en su concepción de la administración como un fenómeno universal. Willoughby fue influido fundamentalmente por Woodrow Wilson, cuyas obras *El Estado* y *El gobierno congresional* están presentes en los trabajos de aquél.

Willoughby fue un autor polifacético y buena parte de su tiempo lo dedicó precisamente a escribir. En 1919 redactó la *Introducción al estudio de los estados modernos*, y en 1927 una de sus obras principales, *Principios de la administración pública* (*Principles of public administration*), que complementó posteriormente con sendas obras sobre la administración judicial y la legislativa.<sup>49</sup> Es autor, asimismo, de un artículo titulado "La ciencia de la administración pública" ("The science of administration", 1927), que infortunadamente no hemos podido conseguir. Sin embargo, su obra más importante es *El gobierno de los estados modernos* (*The government of modern states*), publicada en 1936, y que es en la que se haya más huella de la influencia wilsoniana, a la que hicimos referencia. Aquí examinaremos los *Principios* y *El gobierno*.

Los *Principios de la administración pública* fueron el segundo libro de texto norteamericano, luego de la *Introducción al estudio de la administración pública* de Leonardo White, 1926. Willoughby comienza su exposición señalando que, a la fecha en que escribe, el gobierno en los Estados Unidos ha sido estudiado desde el punto de vista de su relación con los derechos de los particulares. Por tanto, poca atención se ha puesto en el problema de la organización y la conducción de la rama administrativa, "distinta de la ejecutiva dentro del gobierno".<sup>50</sup> Y esto ha ocurrido, pese a que a partir de la conclusión de la Guerra Civil, las actividades de la administración pública se han incrementado grandemente.

<sup>48</sup> Dimock, "W.F. Willoughby and administrative universal", *PAR*, núm. 5, pp. 483-485.

<sup>49</sup> Respectivamente, *Principles of judicial administration* (1929) y *Principles of legislative organization and administration* (1934).

<sup>50</sup> Willoughby, *Principles of public administration*, p. VII.

Todo lo anterior obliga, en su opinión, a que la tradicional división de poderes sea revisada, ya que no se puede seguir sosteniendo como un principio que evite el ejercicio opresivo del poder. Los servicios públicos deben ser integrados en torno a la rama administrativa, considerada en su carácter técnico, tanto por lo que se refiere a la información que maneja, como por el método de operación que emplea. Lo anterior da licencia a nuestro autor para que demande que los funcionarios del gobierno sean tratados con tanto rigor, como lo son los empleados de las empresas privadas.

Piensa Willoughby que está frente a una disciplina que merece un tratamiento riguroso, y tal es la finalidad de su obra; con todo, es consciente de que una "objeción puede elevarse frente a la designación de la administración como ciencia. Independientemente que la objeción sea o no válida, la posición aquí sostenida es que, en administración, hay ciertos principios fundamentales de aplicación general, análogos a los que caracteriza toda ciencia y que pueden ser observados si el fin de la administración, la eficiencia de operación, es asegurada; y que estos principios serán determinados y su significación conocida sólo por la aplicación estricta del método científico en sus investigaciones".<sup>51</sup>

Sin embargo, confiesa que tales principios no se siguen en calidad de guías de la conducción de los negocios administrativos como algo indispensable, ni que tampoco reciban aprobación universal. Sólo aspira a que los fines del gobierno sean alcanzados con razonable satisfacción. Declara, en fin, que su obra ha sido escrita especialmente para consulta de estudiantes y funcionarios públicos, pero considerando a la "administración como una rama de la ciencia política".<sup>52</sup>

Una vez examinados los problemas generales relativos a la teoría de la administración pública con relación a su obra, explica que "el término administración pública puede ser empleado en ciencia política en dos sentidos. En sentido amplio, denota el trabajo en la conducción de los negocios gubernamentales, observada desde la rama particular del gobierno implicada. Es así que propiamente se habla de la administración de la rama legislativa del gobierno, de la administración de justicia o asuntos judiciales, o la administración del poder ejecutivo, así como de la administración de los asuntos de la rama administrativa del gobierno, o la conducción de los negocios del gobierno en general. En su sentido estricto denota sólo las operaciones de la rama administrativa. En este último, en su sentido restringido, es como se emplea en esta obra".<sup>53</sup>

Sostiene Willoughby que los negocios propios de la administración pública son distintos a los de la administración privada. Por tanto, aunque ha exigido que los empleados públicos sean vistos tan estrictamente como los de la empre-

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. IX.

<sup>52</sup> *Ibid.*, p. XI.

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 1.

sa privada, es consciente de que no es posible asegurar que la eficiencia en el gobierno sea igual a la de las compañías particulares. Hay dos razones que considerar, la primera de las cuales es que la administración pública trabaja bajo el peso de "consideraciones políticas", en tanto que la privada lo hace con referencia a la competencia técnica". La segunda razón consiste en que en la empresa particular se ofrecen incentivos para incrementar el rendimiento, pero en el gobierno no. No obstante, ahí donde un servicio administrativo suministrado por el gobierno lo ha exigido, la eficiencia y la economía an estado presentes, en tanto que con frecuencia se ha encontrado que en la administración privada prevalece la extravagancia, el desperdicio y la ineficiencia.

Sin embargo, y pese a que Willoughby sea tan claro al separar los caracteres de la administración pública frente a los propios de la administración privada, asigna a la primera cinco elementos que, normalmente, son los que se equiparan con los de ésta. Ellos son: administración general, organización, recursos materiales, personal y finanzas. Son pues, funciones llamadas de "staff" o adjetivas, tradicionalmente fuera de los puntos principales de la ciencia de la administración en Europa.

No parece nada probable que Willoughby supiera que, más de cien años antes de que escribiera sus *Principios de la administración pública*, Carlos Juan Bonnin había elaborado una obra con título idéntico y con finalidades similares. Aquí, sencillamente, hay ausencia de memoria histórica.

Su tesis de la distinción entre ejecución y administración la desarrolla con mayor profundidad en *El gobierno de los estados modernos*. Opina que el trabajo gubernamental es muy complejo y diversificado, lo que exige la existencia de órganos especializados. De este modo, en ellos se conjuga la especialización y la definición de responsabilidades. La distribución de los poderes gubernamentales está basada en el derecho, tanto en lo que se refiere a la organización como en lo que corresponde a su operación. "Por tanto, es reconocido universalmente que desde el punto de vista funcional, el principio sobre el cual deben clasificarse los poderes gubernamentales reside en la naturaleza del poder tal como es determinado y ejercido por su relación con el derecho".<sup>54</sup> En él se fundamentó la clasificación tradicional de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial y, por tanto, se establecieron tres ramas del gobierno.

Ofreciendo argumentos diferentes a los tradicionales, nuestro autor propone lo que llama "una clasificación quintuple más satisfactoria", porque la división tripartita no resiste en su opinión ni el examen científico ni la prueba de la práctica cotidiana. "El defecto de este sistema de clasificación yace en que no hace distinción alguna ni prevé en forma separada las funciones del electorado y la administración".<sup>55</sup> He aquí, entonces, su célebre teoría de la división

<sup>54</sup> Willoughby, *The government of modern states*, p. 217. Hay una versión parcial de esta obra en la RAP núm. 43, pp. 135-148.

<sup>55</sup> *Ibid.*, pp. 217-218.

quíntuple de las ramas del gobierno, donde la administración asume un carácter distintivo con respecto a la ejecución.

En la división tripartita, la administración se encuentra confundida y se le "trata como una parte de la función ejecutiva", e indistintamente se habla de ejecución o de administración. Pero las dos son diferentes: "La función ejecutiva es la que representa al gobierno como un todo y vigila que sus diferentes partes cumplan las leyes. La función administrativa es la que administra realmente la ley, tal como ha sido declarada por la rama legislativa del gobierno e interpretada por la judicial".<sup>56</sup> Por tanto, la primera tiene un carácter político, se relaciona con la determinación de las políticas generales e implica el ejercicio del juicio en su aplicación. Por su parte, la administración "pone en acción a esas políticas".

Con razón se ha visto en Willoughby influencias de las instituciones y las ideas británicas, y así es, especialmente del parlamentarismo y su división entre jefe de Estado y jefe de gobierno, noción que se trasluce en la separación de nuestro autor entre ejecución y administración. Willoughby es el último pensador administrativo en el cual se observan rastros de la ciencia de la administración europea, rastros que desaparecen casi completamente a partir de los trabajos de Leonardo White, quien debe ser considerado ya como un autor absoluto y originalmente norteamericano.

## 8.4 EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA HACIA EL PRESENTE

Una vez que el trabajo académico de Wilson, Goodnow y Willoughby convirtieron a la ciencia de la administración europea en el estudio de la administración pública en los Estados Unidos, en la década de los años treinta, ya estaba el terreno intelectual fértil para su desenvolvimiento pleno. En los años que siguieron a esta época, el estudio de la administración pública evolucionaba hacia su consolidación, pero en los años 60 floreció con extraordinario vigor una visión pesimista de la administración pública, que provocó lo que se conoce como "crisis de identidad".

Tal como lo hemos podido observar a lo largo de esta obra, el desarrollo de la ciencia de la administración ha sido desigual, debido al factor nacional. Cada país, por sus propias condiciones históricas, ha impreso un carácter peculiar al desarrollo de la disciplina. En los Estados Unidos se ha podido apreciar, al paso del tiempo, un curioso fenómeno que podríamos calificar de "deteorización" de la administración pública, toda vez que en ello se observa una gradual pero marcada pérdida de creatividad en su cultivo. De este modo, hemos encontrado

<sup>59</sup> *Ibid.*, p. 220.

que los grandes trabajos sobre la disciplina fueron formulados a finales del siglo pasado y a principios del presente, fundamentalmente hasta la década de los 40. Son excepcionales los trabajos teóricos de la administración pública a partir de la posguerra, y los que hay son descriptivos, repetitivos y carentes de imaginación; otros pocos corresponden más bien a desarrollos periféricos y no tocan, según lo supone la ciencia de la administración, al Estado como objeto fundamental de estudio.

No obstante, habiendo en el mundo entero un ánimo a favor de la revigoriación del pensamiento administrativo, en los Estados Unidos se comienzan a dar pasos firmes para trascender esa "crisis de identidad", tal como lo comentaremos adelante.

Volviendo a los años 30, debemos señalar que en su momento aparecen los trabajos que definirán el estudio de la administración pública en los Estados Unidos. Es la época en la que la administración pública es llamada a ocupar un lugar en el seno de la *Enciclopedia de Ciencias Sociales*. Fue Leonardo White, con su "Administración pública" ("Public administration"), quien en 1930 situó a la disciplina dentro del marco de las ciencias sociales en esa Enciclopedia. Se trata de una época favorable para los estudios politológicos sobre la administración pública, tal como lo demuestran los trabajos elaborados por Juan Gaus y Lutero Gulick,<sup>57</sup> este último todavía muy alejado de los criterios gerenciales. Fueron tiempos también de gran actividad para uno de los más distinguidos cultivadores del estudio de la administración pública en los Estados Unidos: Marshall Dimock, a quien se deben dos importantes trabajos sobre la disciplina.<sup>58</sup>

Hay que consignar que, también en los años 30, en Inglaterra se seguía con interés lo que estaba ocurriendo en los Estados Unidos. Esto originó un artículo de Harvey Walker,<sup>59</sup> cuya finalidad es la comparación del estudio de la disciplina en Inglaterra y Norteamérica. Y lo que ocurría aquí era interesante, porque se estaban definiendo las dos tendencias que marcarían el rumbo del estudio de la administración pública: la de la teoría de la administración pública propiamente dicha, basada en el estudio del Estado; y la gerencialista, cuyo fundamento era la observación de la administración pública en su aspecto puramente gerencial y desde el ángulo de la administración privada.

La primera concepción, que es la que estamos estudiando aquí, se expresa en la obra *Las fronteras de la administración pública* (*The frontiers of public administration*, 1936), escritas por Gaus, White y Dimock. El primero fue profesor de ciencia política, los otros dos trabajaban en la administración pública. La otra concepción la representó fielmente el libro *Ensayos sobre la ciencia de la*

<sup>57</sup> Respectivamente, "The present status of the study of public administration" y "Politics, administration and the 'New Deal'", elaboradas en 1931 y 1933.

<sup>58</sup> Dimock, "What is public administration?" (1933) y "The study of administration" (1937).

<sup>59</sup> Walker, "An american conception of public administration" (1933).

*administración*, que fue la versión impresa de las ponencias de una reunión ocurrida en 1936 y en la cual disertaron los cultivadores de la administración privada de entonces, a excepción de Lutero Gulick, que era politólogo. Fue empero Gulick, con el inglés Urwick, quienes tuvieron a su cargo la edición de la obra.

Finalmente, comentaremos que en los 30 apareció otro libro de texto, *Administración pública* (*Public administration*, 1935), de Juan Pffifner y Roberto Presthuss.

En la década de los 40, la producción de literatura administrativa fue también abundante. Los artículos sobre la materia proliferaron, como los de Beard, Stene y Wengert.<sup>60</sup> Es la época de la aparición del texto de Morstein Marx antes mencionado,<sup>61</sup> el libro más consultado como material introductorio en la época.

Hay lugar, en esta década, para las reflexiones teóricas de la administración pública, tales como los ensayos de Carlos Merriam y el de Roberto Dahl,<sup>62</sup> el último de los cuales atrajo un comentario de Simon.<sup>63</sup>

Aparecen dos escritos más, uno de Lincoln Gordon titulado "La administración pública en perspectiva", 1947, ("Public administration in perspective", 1947) y otro de Guillermo Anderson, "Administración pública" ("Public administration", 1948).

Dos obras marcan el final de la década de los años cuarenta: *El comportamiento administrativo* de Heriberto Simon, publicado en 1947, y *Teoría política de la administración pública* de Waldo, título castellano de su *Administrative State* (1948). Ambas obras, exageradamente, han sido consideradas factores de un cambio trascendental en el estudio de la administración pública en los Estados Unidos.

Durante los años 50, el libro de texto usual era *Administración pública* (*Public administration*, 1950), de Simon, Smithburg y Thompson, aunque la obra de Waldo del mismo título, editada tres años después, también gozó de consulta frecuente. Fueron asimismo escritos tres artículos sobre el estudio de la administración pública, por Marver Berstein, Roscoe Martin y Juan Millet.<sup>64</sup>

Tal como lo mencionamos, lo característico de esta década es la llamada "crisis de identidad", aunque sus efectos aún se perciben. Sobre el tema se hicieron varios trabajos, entre los que destacan los de Ostrom<sup>65</sup>, Parker y

<sup>60</sup> Respectivamente, "Administration, a foundation of government" (1940); "Public administration" (1940) y también "Public administration" (1942).

<sup>61</sup> Morstein Marx, *Elements of public administration* (1946).

<sup>62</sup> Respectivamente, "The development of public administration" (1940) y "The science of public administration" (1947).

<sup>63</sup> Simon, "A comment on 'The science of public administration'" (1947).

<sup>64</sup> Respectivamente: "The scope of public administration", "Political science and public administration" y "A critical appraisal of the study of public administration".

<sup>65</sup> Ostrom, *The intellectual crisis in american public administration* (1970)

Caiden.<sup>66</sup> Hay que destacar que, en lo que respecta a Gerardo Caiden, se le debe acreditar una perspectiva positiva, muy alejada del pesimismo generalizado de entonces con respecto al estudio de la administración pública.

Sin embargo, no todos los pensadores norteamericanos se encuentran sumidos en la mencionada "crisis de identidad" de la administración pública, y esto fue percibido en la reunión de Filadelfia, en 1968, de la cual brotó una antología editada por Jaime Charlesworth: *Teoría y práctica de la administración pública (Theory and practice of public administration)*. Dos ponencias son las que sobresalen, la de Waldo y Fred Riggs.

En los 60, debido a la "crisis de identidad", los autores comenzaron a concebir respuestas a la misma, pero casi todas derivaron en el fracaso. Así ocurrió con Ostrom,<sup>67</sup> y principalmente con la llamada "Nueva administración pública", nombre con que se conoció también la edición de la obra donde se plasman sus proposiciones y que apareció en 1971. Esta versión, pretendidamente renovadora, provocó a su vez un caudal de alegatos en respuesta a sus planteamientos<sup>68</sup>, donde se hacen serias objeciones a sus tesis, esencialmente encaminadas a desestatizar la administración pública, algo que carece de toda razón. A esto, Pedro Savage, abajo citado, lo llamó el desmantelamiento del Estado administrativo.

Finalmente haremos algunos comentarios sobre la literatura administrativa de los años actuales, que fundamentalmente se ha caracterizado por la proliferación de libros de texto, tales como el de Tomás Murphy, *Administración pública contemporánea; (Contemporary public administration, 1981)*, Jaime Fesler, *Administración pública; teoría y práctica (Public administration: theory and practice, 1980)*, que tiene todo de práctica y nada de teoría, y finalmente, Carlos Bellones, *Teoría de la organización y la nueva administración pública (Organization theory and the new public administration, 1980)*. Sin embargo, hace falta más trabajo teórico que venga a explicar lo que estos manuales sólo tratan de manera general.

#### 8.4.1 La vertebración de la teoría administrativa: White, Dimock y Waldo

De los años 30 a la actualidad, aunque sus raíces se encuentran en la década de los 20, la labor intelectual de Leonardo White, Marshall Dimock y Dwight

<sup>66</sup> Parker, "The end of public administration"; Caiden, "In defense of public administration", ambas de 1965.

<sup>67</sup> Ostrom, "Public choice: a different approach to study of public administration" (1971).

<sup>68</sup> Page, "A new public administration?" (1969); Wilbern, "Is new public administration still with us?" (1973); Levine, "Organizational design: a post Minnowbrook Perspective for 'new public administration'" (1973) y Savage, el mejor trabajo al respecto, "Dismantling the administrative State" (1974).



Waldo fundamentó y vertebró la teoría norteamericana de la administración pública. Bien puede afirmarse que, desde el punto de vista de esta teoría, centrada en el estudio del Estado, en torno de estos tres autores se ha desarrollado hasta nuestros días el estudio de la administración pública

White ha sido considerado en su país como un autor clásico. Gaus le dedica un artículo en 1958, cosa que también hace en 1965 Heriberto Storing.<sup>69</sup> El propio White es autor de varias obras, tales como su *Introducción* de 1926, ya comentada, y *Tendencias en administración pública* (*Trends in public administration*, 1933). Aquí analizaremos dos artículos, ambos escritos en los años treinta.

En su trabajo "Administración pública", elaborada para la *Enciclopedia de Ciencias Sociales* en 1930, White explica lo fundamental de su pensamiento administrativo. Dice que los escritores modernos "definen a la administración pública como el arte y la ciencia de la dirección aplicados a los negocios del Estado; pero también se utiliza el término para indicar una rama del campo de la ciencia política".<sup>70</sup> Tal como White lo observa, la palabra administración tiene significados contrapuestos, porque de un lado se refiere a ciertas prácticas y conocimientos aplicables al Estado o a cualquier institución, a la vez que, del otro, significa un campo de la ciencia política. O es, o no es, pero no puede ser ambas cosas. Sin embargo, nuestro autor asume su posición cuando, al comentar los años anteriores al gobierno de los faraones egipcios hasta la actualidad, señala: "Ha sido necesaria la dirección del género humano políticamente organizado. A esta operación colectiva se les conoce con el nombre de administración pública".<sup>71</sup>

Considera White que parte del progreso alcanzado por la administración pública corresponde a los avances de la tecnología, pero también al de los procedimientos administrativos. White acredita al mercantilismo ciertos progresos de la administración pública en Europa, durante el siglo XVIII, pero parece desconocer al Cameralismo. Más modernamente, nuestro autor cita con frecuencia a la administración británica, especialmente el *Informe* de Lord Haldane de 1918, la importancia del servicio civil y el papel del Instituto de Administración Pública. En fin, siente que, en su tiempo, el experto está desplazando al aficionado en el servicio de la administración pública y que esto es el sello del momento.

En 1936, Leonardo White participó como colaborador de la obra *Las fronteras de la administración pública*, con su artículo "El significado de los principios en administración pública" ("The meaning of principles in public admi-

<sup>69</sup> Respectivamente. "Leonard Dupee White: 1891-1958" y "Leonard D. White and the study of public administration".

<sup>70</sup> White, "Public administration", p. 440.

<sup>71</sup> *Ibid.*

nistration"). Su tema, pues, estriba en tales principios, a los que encuentra asentados en el "patrón de consistencia", bajo el cual trabaja el administrador público. Así, dice que la "administración, como el derecho, ha sido descrita como un principio que ha venido ampliándose. La administración es constante, no caprichosa. El administrador, se ha dicho, tiene permanentemente puestos sus ojos en los intereses del Estado".<sup>72</sup>

White comenta la idea de Willoughby acerca de los principios de la administración pública, a los que basa en la ley; pero para White, la "administración es más que la ley", por lo que es necesario "descubrir y aplicar los principios en un sentido diferente y más perspicaz".<sup>73</sup> Revisa la literatura de la época y las reuniones académicas, concluyendo que por "principio" se entiende generalmente a un patrón de conducta en la administración. Consulta a la *Revista de Administración Pública*, británica "líder en el campo", y tampoco encuentra luces. "En consecuencia, los principios se han convertido en guías de acción".

De este modo, no se considera la validez de los principios ni tampoco si corresponden a proposiciones fundamentales; o si, como guías de acción, son de aplicabilidad general. También critica los principios nacidos de experiencias personales, aunque provengan de personalidades como las de Lord Haldane y Graham Wallas.

Sin embargo, en países como Alemania, Hungría y la misma Gran Bretaña, están ocurriendo cambios importantes; aunque en la última todavía no se producen trabajos en este sentido, en los Estados Unidos comenzaron a elaborarse desde hace poco tiempo. Al respecto, Alemania es la más avanzada, pues, añade White, en el año de 1665 Luis von Scekenдорff escribió ya un trabajo sobre administración pública: *El principado alemán*. Por lo que respecta a Inglaterra, es obvio que desconoce el trabajo de Moreland que tendremos ocasión de estudiar.

La administración pública es necesaria, aun en épocas de violencia revolucionaria, como la vivida por Rusia, la cual requirió, dice, de "una administración organizada. . . fuerte e inteligente", tal como la que estableció Lenin aplicando las ideas tailorianas. "Un principio, considerado como una hipótesis examinada y aplicada a la luz de su propio marco de referencia, es tan útil como guía de acción en la administración pública de Rusia como de Inglaterra, de Irak o de los Estados Unidos".<sup>74</sup>

La idea del principio en la administración pública no dista mucho, en esencia, del concepto tenido por Bonnin: el principio es una guía de acción del administrador público, pero una guía científicamente definida. Sin embargo, White no conoció a Bonnin.

<sup>72</sup> White, "The meaning of principles in public administration", *The frontiers of public administration*, p. 13.

<sup>73</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>74</sup> *Ibid.*, p. 25.

Marshall Dimock, contemporáneo de White, es en nuestra opinión el más destacado cultivador de la teoría de la administración pública como estudio del Estado. Fue autor del libro de texto *Administración pública (Public administration, 1953)*, así como de *A philosophy of administration (1958)*, traducido al español en 1968 con el título de *Principios y normas de administración, 1958*. Asimismo, prolongó el libro de Thomas sobre la filosofía británica de la administración, que tendremos ocasión de tratar. Ahora examinaremos tres artículos del autor sobre teoría administrativa.

Dimock menciona que en los años 30 el estudio de la administración pública se encuentra dividido en opiniones variadas, lo que hace necesario un esfuerzo de síntesis. El que no haya acuerdo obedece a que cada autor tiene una perspectiva diferente y, al mismo tiempo, al interés que existe por el progreso de la disciplina. Acredita a Goodnow el haber fundado las doctrinas norteamericanas de la administración pública, aunque con base en el derecho público. Tratando al estudio entre los ingleses; "el concepto británico de la administración pública es diametralmente opuesto al norteamericano. En términos generales, sus universidades enfocan a la administración al través de la historia de la filosofía".<sup>76</sup> Reconoce la importancia del trabajo elaborado por el Instituto de Administración Pública y considera que el pensamiento británico tiene mucho en común con el de Wilson.

Define a la administración pública como el "estudio de los poderes y problemas, la organización y el personal, así como de los métodos de dirección involucrados en la ejecución de las leyes y políticas de las autoridades gubernamentales".<sup>76</sup> Cree, finalmente, que la administración pública es más que una técnica y dirección eficientes, porque se interesa por los problemas de la sociedad.

Dimock considera que la asociación de voluntades para la solución de un problema en común forja de inmediato a la administración. "Cuando un gobierno es organizado para la consecución de los negocios de la comunidad, tenemos lo que ha sido llamada la administración pública".<sup>77</sup> El estudio del gobierno, por consiguiente, es algo que reclama un estudio de importancia.

Sostiene que la administración pública no es un fin en sí mismo, sino un instrumento del gobierno y un servidor de la comunidad. "La administración pública, desde el principio hasta el final, tiene relación con los problemas sociales y económicos concretos, tales como la salud, utilidades públicas, planeación regional y todos aquellos campos relacionados con la actividad gubernamental".<sup>78</sup> Por tanto, "el arte y la ciencia de la administración" deben ser aceptados y re-

<sup>76</sup> Dimock, "¿Qué es la administración pública?", *RAP*, núm. 44., p. 113.

<sup>76</sup> *Ibid*, p. 14.

<sup>77</sup> Dimock, "The meaning and scope of public administration", *The frontiers of public administration*, p. 1.

<sup>78</sup> *Ibid*, p. 10.

conocidos; se requiere que su desarrollo esté basado, asimismo, en estudios de economía, medicina e ingeniería.

El significado de la administración pública debe ser revisado. "La administración pública no es meramente una máquina inanimada que ejecuta irreflexiblemente el trabajo del gobierno. Si la administración pública tiene relación con los problemas del gobierno, es que está interesada en conseguir los fines y los objetivos del Estado. Por tanto, la administración pública, en el más amplio sentido, concierne a aquellas consideraciones comprendidas en la economía política".<sup>79</sup> La administración pública es una síntesis, las fronteras de su campo no son estrechas, su alcance es tan amplio como el del gobierno mismo. "La administración pública es el Estado en acción, el Estado como constructor".<sup>80</sup>

Por todo lo anterior, el alcance de la administración pública llega al punto donde la necesidad de la realización de los fines del Estado lo indiquen. No hay, pues, más límites que éstos; límites que deben ser puestos bajo el examen de la "teoría", particularmente de la "teoría política", porque a ella atañe el aspecto administrativo del Estado.

La administración pública no opera en el vacío; el objeto del servidor público son la medicina, la ingeniería, el derecho, las finanzas, el servicio social; en fin, profesiones dirigidas a la sociedad. "La administración está relacionada con el *qué* y el *cómo* del gobierno. El *qué* es el objeto, el conocimiento técnico de un campo que capacita al administrador para realizar sus tareas. El *cómo* son las técnicas de dirección, los principios de acuerdo a los cuales se llevan al cabo exitosamente los programas cooperativos. Cada uno es indispensable; juntos forman la síntesis llamada administración".<sup>81</sup>

Añade que en los Estados Unidos es muy importante que los servidores públicos sepan acerca del *qué* y el *cómo* del gobierno, aun cuando muchos ignoren dónde están laborando. Tampoco se puede sostener que el funcionario del Estado está desligado de la política, aunque algunos así lo quisieran, porque ya es inaceptable, concluye Dimock, seguir sosteniendo que la administración pública es un campo de negocios, como lo argumentó Wilson en su tiempo.

Cerramos esta sección con el estudio de Dwight Waldo, el más influyente pensador norteamericano moderno. Su obra, hasta nuestros días, llena buena parte de la segunda mitad de este siglo. Ya hemos mencionado algunos de sus trabajos, ahora lo haremos con algunos otros. Comenzaremos con sus artículos, que abarcan los temas de interés general propios de la teoría administrativa norteamericana, en especial la doctrina y la divulgación del conocimiento admi-

<sup>79</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>80</sup> *Ibid.*

<sup>81</sup> Dimock, "The study of administration", p. 31.

nistrativo.<sup>82</sup> De sus libros, aparte de los antes mencionados, debemos destacar *El estudio de la administración pública*, versión española de 1964, de la edición original de 1955. La obra ha tenido una amplia difusión e incluso hay una versión italiana de 1957 y una portuguesa de 1971. En esta obra, por tanto, pondremos nuestra atención, toda vez que la juzgamos como la más importante de su autor.

Se trata, quizá, del mejor ejemplo de lo que es hoy día, un trabajo propiamente norteamericano de administración pública, tanto por las características nacionales como por su sentido de aislamiento. Quizá, también, en esta obra encontremos el mejor ejemplo de esa paradoja tan norteamericana de estudio "provinciano" de la administración pública, desdoblado "imperialmente" como un poderoso vehículo de influencia hacia el extranjero.

Waldo es, en suma y salvando las distancias epistemológicas que se deben considerar, la línea actual cuyo origen debe buscarse en Wilson, pasando por Goodnow, Willoughby, White y Dimock.

Waldo fija de antemano el propósito de su obra: "este ensayo intenta realizar una introducción al estudio de una fase o aspecto de la cooperación humana; a saber, la administración pública".<sup>83</sup> Ésta no llena del todo la cooperación humana, también estudiada por otras ciencias sociales, y por la tecnología; y ya que mencionamos a la tecnología, hay que agregar que Waldo dice que también la administración pública es una forma de la tecnología.

Dice que no conoce buenas definiciones de administración pública en los Estados Unidos, por lo que ofrece la propia: "Administración pública es la organización de hombres y materiales para lograr los fines del gobierno; la administración pública es el arte y la ciencia de la dirección aplicada a los asuntos del Estado".<sup>84</sup> Es, entonces, una definición doble, cuyo segundo aspecto equivale a la adopción literal de la definición de White antes examinada. La expresión administración pública, de este modo, significa a la vez el fenómeno y la disciplina. Y he aquí que Waldo encuentra el origen del problema de la polémica, acerca de si la administración es ciencia o es arte, si es "la disciplina o es la actividad". Por tanto, Waldo recomienda al estudioso que vigile el uso de ambos términos. Nosotros sugerimos que se remonten a Bonnin, para quien la ciencia de la administración era la disciplina y la administración pública el arte.

Ya que ha hablado de la cooperación humana, entra Waldo a su categorización por medio de la noción de "acción racional", a la que define como la "acción correctamente calculada para conseguir los fines determinados que se persiguen, con

<sup>82</sup> Waldo es autor de los siguientes artículos: "The administrative State revisite" (1965); "Public administration in a time of revolutions" (1968); hay dos artículos que llevan el mismo título, "Public administration", también de 1968, uno para *The Journal of Politics*, el otro para la *Enciclopedia de Ciencias Sociales*. Finalmente, "Development in public administration" (1972).

<sup>83</sup> Waldo, *El estudio de la administración pública*, p. 5.

<sup>84</sup> *Ibid*, p. 6.

un mínimo de pérdida para la realización de otros fines también buscados”.<sup>85</sup> Así, como actividad y como ciencia, la administración pública es indistintamente una acción racional, “es la acción encaminada a maximizar la realización de fines que son públicos por definición”.<sup>86</sup> Asimismo, la administración pública es una especie, dentro del género de la “administración”, que a su vez forma parte de la familia denominada “acción humana cooperativa”. Waldo dice que la “administración es un tipo de esfuerzo humano cooperativo que posee un alto grado de racionalidad”.<sup>87</sup> Sus características son la organización y la dirección, a las que, haciendo una analogía con la biología, opina que corresponden a la anatomía y la fisiología, por cuanto a estructura y función. Una es estática, la otra dinámica.

“De modo más preciso, la organización puede ser definida como la estructura de las relaciones personales autoritarias y habituales en un sistema administrativo”, en tanto que la dirección es la “acción tendente a lograr la cooperación racional en un sistema administrativo”.<sup>88</sup> La administración pública, que también se caracteriza por la organización y la dirección, se distingue de la “administración” por su carácter precisamente “público”, noción que dice debe ser buscada en los progresos de las ciencias sociales.

Y así, Waldo, el representante moderno de la teoría de la administración pública norteamericana más conspicuo, introduce a ella dentro de sí misma, no dejándola asomarse hacia la sociedad, como originalmente la había proyectado Carlos Juan Bonnin.

#### 8.4.2 La teoría administrativa hacia el presente

Sólo nos resta tratar aquí, dentro del pensamiento administrativo norteamericano, algunos trabajos cuyo destino ha sido la formación de la teoría administrativa, hacia el presente. Daremos comienzo con dos trabajos de Lutero Gulick, ambos aún situados relativamente dentro de la teoría de la administración pública. El primero es “Política, administración y el ‘Nuevo Trato’ ” (“Politics, administration and the ‘New Deal’ ”, 1933), uno de los trabajos politológicos por excelencia de Gulick, aún alejado de las corrientes de gerencia privada. El ensayo, implicado en los problemas de la política norteamericana, se orienta a situar las relaciones entre ésta y la administración, pero al margen de cualquier idea de su separación o antinomia.

<sup>85</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>86</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>87</sup> *Ibid.*, p. 13.

<sup>88</sup> *Ibid.*, pp. 16-17.

Gulick define la política como "acción, acción relacionada con el control de los gobernantes".<sup>89</sup> Esta forma de concepción de la política, alega, no es un logro moderno: se remonta a las revoluciones y a la reforma del pasado. Pero es en la democracia moderna donde ha adquirido su significación superior, más especialmente como "autogobierno". Por tanto, "en este sentido verdadero, la política no puede llevarse fuera de la administración ni alejarse de aquélla, ya que, seguramente nadie desea abandonar el control y dejar a los gobernantes las manos libres para hacer lo que desean".<sup>90</sup> De ocurrir esto, la historia daría un paso atrás y ello no es posible.

Por tanto, hacer política es determinar las decisiones generales, influir en los actos de los funcionarios e incluso participar en su nombramiento. "Se trata de actos que influyen o alteran la efectiva voluntad del Estado, que modifican la dirección de la política pública y que ejercen el control de los gobernantes; pero ¿quiénes son los gobernantes? El gobierno es el grupo de hombres formalmente organizado y reconocido, que en un momento dado ejerce el poder efectivo para poder forzar servicios y conformidad, así como para conducir los diferentes servicios de la comunidad. En estos mismos términos, lo que los gobernantes hacen, esto es, el trabajo del gobierno, el desarrollo y refuerzo de los controles, el establecimiento y dirección de los servicios, todo ello, entendido en su conjunto, es la administración pública".<sup>91</sup>

Este pasaje de Gulick, que hemos reproducido cabalmente, señala con meridiana claridad la más pura concepción politológica de la administración pública. Enseguida veremos cómo el científico de la política, Lutero Gulick, adopta una visión de la administración pública. Esto ocurrió apenas tres años después, cuando Gulick se asocia a la naciente tradición gerencialista en los Estados Unidos.

Ahora ya no define a la administración pública desde su natural relación con la política, ni tampoco como el trabajo del gobierno; más bien la concibe como una especie del género de la "administración" y como un sector de la "ciencia de la administración", aquella es la disciplina que estudia a ésta. "La administración pública es aquella parte de la ciencia de la administración que se refiere al gobierno y que, por tanto, se ocupa primeramente de la rama ejecutiva. . . La administración pública es, por consiguiente, una división de la ciencia política y de las ciencias sociales".<sup>92</sup> Pero entonces, la administración es un campo intermedio de la ciencia de la administración y de la ciencia política, cosa que no se puede aceptar. Lo que prevalece, en realidad, es la visión privada de la admi-

<sup>89</sup> Gulick, "Politics, administration and the 'New Deal'", p. 59. Hay una versión en *RAP* núm. 44, 1980.

<sup>90</sup> *Ibid.*

<sup>91</sup> *Ibid.*, p. 60.

<sup>92</sup> Gulick, "La ciencia, los valores y la administración pública", en Gulick y Urwick: *Ensayos sobre la ciencia de la administración*, p. 281.

nistración, y a la cual prefiere Gulick, porque acepta que la ciencia de la administración suma en su seno a la administración pública y a la administración privada, ya que todos sus colegas de 1936 son cultivadores de la segunda. "En la ciencia de la administración, sea ésta pública o privada, el 'bien' básico es la eficiencia", ha dicho Gulick, agregando que el objetivo fundamental de la ciencia de la administración es trabajar con "economía de mano de obra y materiales".<sup>93</sup> Esto, concluye, pone en "aparente" conflicto a la administración pública y a la política, por lo que la concepción de la eficiencia se tiene que mitigar mediante los valores de la política. En fin, Gulick no pudo superar lo que no es un conflicto aparente, sino real, porque había abandonado la única manera de observar con fidelidad y objetividad a la administración pública, o sea, como el Estado en actividad; y a la ciencia de la administración como la disciplina que estudia al Estado desde el ángulo administrativo.

Cuatro años después, en 1940, uno de los más acreditados politólogos norteamericanos de entonces, Carlos Merriam, elaboró un artículo para determinar el desarrollo de la teoría de la administración pública.<sup>94</sup> Concluye que, tradicionalmente, se ha observado a la administración pública como un arte, pero que ha desenvuelto aptitudes y técnicas que permiten mediciones precisas y que pueden lograr pronósticos exactos. "Aparecen muchos tipos de generalizaciones abriéndose paso al través de la capa de la tradición, hacia la luz de la organización racional".<sup>95</sup>

Naturalmente, Merriam encuentra relaciones estrechas entre la administración pública y la política. La administración pública es un espacio dentro del campo más general de la ciencia política: "presupone la existencia de políticas y objetivos generales, su tarea es la aplicación en una sociedad política determinada. Los fines y los medios de la asociación política, en la teoría y en la práctica".<sup>96</sup> La administración pública está relacionada con las ciencias sociales, pero más en lo particular con la ciencia política, porque "se encuentra limitada por las categorías del Estado". En suma, la administración pública tiene legítimas aspiraciones teóricas: "En conclusión, es claro que la dirección es un aspecto de las relaciones sociales que contiene un conjunto de personas, prácticas y procesos; una serie de datos que a menudo se pueden observar con mucha precisión y que son materias disponibles de análisis, interpretaciones e inferencias con respecto a esquemas generales y continuos del comportamiento de un campo especial de la conducta".<sup>97</sup>

<sup>92</sup> *Ibid.*, p. 283.

<sup>94</sup> Merriam, "The development of theory for administration", 1940. Hay una versión en *RAP* núm. 44, 1980.

<sup>95</sup> *Ibid.*, p. 132.

<sup>96</sup> *Ibid.*

<sup>97</sup> *Ibid.*, p. 133.



Otro politólogo, Roberto Dahl, emprendió en 1947 una revisión de los progresos teóricos de la administración pública.<sup>98</sup> En su opinión, los progresos científicos de la administración pública están condicionados por tres cuestiones:

- 1) Las generalizaciones derivadas de las operaciones de la administración pública, en un Estado particular, no se pueden ni universalizar ni aplicar a la administración pública de otros estados. Añade que un buen principio puede ser aplicable en diferentes medios nacionales, pero en atención a estudios previos a los mismos.
- 2) No existen generalizaciones universales verdaderas acerca de la administración pública, sin que previamente haya un estudio profundo de las características nacionales. En suma, o hay principios universales o éstos son aplicables a un medio nacional o internacional específico.
- 3) El estudio de la administración pública "se convertiría inevitablemente en una disciplina, con bases mucho más amplias, apoyada no en un conocimiento estrechamente definido de técnicas y procesos, sino ampliado hacia los factores condicionantes, variables históricos, sociológicos, económicos y que dan a la administración pública de cada país su sello".<sup>99</sup>

Añade Dahl que los exámenes de la administración pública, en su medio peculiar, no han sido ignorados, pero que los estudios comparados escasean, siendo éstos muy importantes para hacer posible la argumentación a favor de "la existencia de principios universales de administración pública". Por tanto, concluye que "estamos muy lejos de una ciencia de la administración pública".<sup>100</sup> y más lo estarán los pensadores administrativos norteamericanos si siguen ignorando los progresos transcontinentales. Hay que recordar que, desde 1808, Bonnin había establecido que los principios de la administración pública eran universales, si se aplicaban al "existir" de la misma, no al "modo de existir" en cada caso particular. Tales principios, según lo pudimos apreciar, por su obviedad, sencillez y objetividad, son universales en un espacio y tiempo limitados; aquellos de la ciencia de la administración establecida del siglo XIX a la actualidad. Indudablemente, no estamos lejos de la ciencia de la administración en cuanto tal; estamos lejos de su versión fidedigna e histórica, pero caminamos hacia ella.

<sup>98</sup> Dahl, "The science of public administration", 1947. Hay una versión en *RAP* núm. 40, pp. 11-25.

<sup>99</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>100</sup> *Ibid.* Simon escribió su artículo "A comment on "The science of public administration" " (1947), respondiendo al planteamiento de Dahl y haciéndolo con base en el positivismo lógico. Sin embargo, en nuestra opinión su comentario carece de trascendencia.

Finalizaremos este capítulo examinando la polémica entre Waldo y Riggs, acerca de la teoría de la administración pública, tal como ocurrió en 1968. Lo interesante de ella es que refleja el estado de cosas presente, con el estudio de la administración pública en los Estados Unidos, estudio que se encuentra sumido en la "crisis de identidad" a la que hemos hecho alusión. Waldo sostiene que la administración pública tiene dificultades para definir sus fronteras, que la historia de la disciplina, desde la terminación de la Segunda Guerra Mundial, es la historia de la crisis de identidad: "ahora, a dos décadas de los ataques críticos, la crisis de identidad no ha sido resuelta satisfactoriamente. Los más importantes problemas teóricos de la administración pública se refieren a esa continua crisis, a las formas en que puede ser resuelta y a las implicaciones y resultados de las soluciones posibles".<sup>101</sup> Dicho de otro modo, la administración pública es una disciplina sin materia de estudio, o al revés, como lo concibe Waldo, "un objeto en busca de una disciplina".

Para resolver este grave problema, Waldo propone una "perspectiva profesional", es decir, la mera formación de los funcionarios públicos para ejecutar sus tareas, desechándose los análisis teóricos. A esto responde Riggs, de manera contundente, que tal propuesta es útil para el arte administrativo, "no para el teórico, la enseñanza y la investigación. . . La ciencia política es la única capaz de contribuir a la comprensión de la administración pública".<sup>102</sup> Riggs, de este modo, pone la administración pública de donde Waldo intentó sacarla: en su relación con la política. Y, parafraseando a Gaus, recuerda: "La teoría política significa, en nuestro tiempo, también una teoría de la administración pública".

En otros trabajos,<sup>103</sup> hemos tenido ocasión de estudiar la llamada "crisis de identidad", concluyendo que se trata, más bien, de una "crisis de creatividad" en el cultivo de la doctrina administrativa en los Estados Unidos. Entonces propusimos que su origen se encontraba en la ausencia de crítica radical entre sus cultivadores, así como en una tendencia decreciente en la calidad de los trabajos sobre la administración pública hasta el presente. Ahora agregamos que, asimismo, debe ser considerado el carácter "provinciano" que prevalece en el estudio de la disciplina en los Estados Unidos y que, desligado en lo fundamental de las contribuciones externas, se intenta exportar como artículo de consumo en el extranjero. Una disciplina que se aísla, tenderá, como en Norteamérica, a consumirse en su propio esfuerzo y a esterilizar los gérmenes de su progreso.

<sup>101</sup> Waldo, "The scope of the theory of public administration", en Charlsworth, *Theory and practice of public administration*, p. 2.

<sup>102</sup> Riggs, "Professionalism, political science and scope of public administration", en Charlesworth, *op. cit.*, pp. 32-33.

<sup>103</sup> Guerrero, *Teoría administrativa de la ciencia política*, pp. 88-97; *La administración pública del Estado capitalista*, caps. 1 y 2.

Sin embargo, no todos los pensadores norteamericanos concuerdan con la existencia de la crisis de identidad, como Caiden, Savage y Riggs, y ahora se encuentran en proceso de reivindicar a la administración pública como disciplina científica, tal como la consideraron sus modernos fundadores: Wilson, Goodnow y Willoughby.