

SEGUNDA PARTE

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO DISCIPLINA CIENTÍFICA

IV. La consolidación del campo teórico de la administración pública	73
1. Wilson y su herencia	73
2. La era política	74
3. Ciencia política, administración pública y administración de empresas privadas	82
V. Definición del campo teórico de la administración pública	85
1. Acuerdo y síntesis	85
2. Perspectiva del presente	88
3. Análisis y soluciones	93
VI. Epílogo: atributos constantes de la administración pública	99
1. Conciencia en el estudio de la administración pública	99
2. Identificación del objeto	100
3. Alcance y límites del objeto	104
4. Identificación de la disciplina	106

IV

La consolidación del campo teórico de la administración pública

1. Wilson y su herencia

Woodrow Wilson es el fundador de la ciencia administrativa, pero también de la administración pública; mas no como un campo distinto sino como un aspecto del proceso administrativo general. Su legado para los administrativistas de la posguerra no será el mismo que para los pensadores de la era ortodoxa. Serán rebasadas las tesis de la escisión política-administrativa, replanteándose el pensamiento wilsoniano a la luz de más de cincuenta años de evolución del estudio de la administración pública. La revalorización de Wilson debía partir del hecho insoslayable de su capacidad intelectual para, en una coyuntura histórica favorable, destacar la necesidad del estudio sistemático del comportamiento gubernamental.

En esta situación los teóricos de la posguerra fijaron su atención en una tesis wilsoniana que había pasado desapercibida en la era ortodoxa, salvo para la *Tendencia disidente*; la tesis de referencia declara que “la administración es la parte más visible del gobierno; es el gobierno en acción; es el poder ejecutivo, es que actúa el aspecto más visible del gobierno mismo”.⁴⁷ La disidencia al centrar su preocupación en el problema de los medios operativos para la ejecución de la política, recogió y desarrolló la teoría wilsoniana del gobierno en acción. Como lo manifestó Wengert, “el énfasis sobre el estudio de la administración pública en recientes años vino a marcar que de todos los campos en el estudio del gobierno, aquél ha estado fuera del más rápido crecimiento. Que Woodrow Wilson haya llamado la atención

⁴⁷ Wilson, *op. cit.*, p. 85. El cursivo es nuestro.

cincuenta años atrás en el hecho lo convirtió en el centro del interés en la ciencia política... el estudio de la administración está extensivamente relacionado con los procesos y procedimientos, con las formas de realización de la política pública.⁴⁸

Para Wilson la acción gubernamental implica la práctica de medidas políticas generales en un plano específico; su renuncia a identificar política con decisión y administración con ejecución evitó la cosificación de sus conceptos y logró distinguir sin divorciar. Si la política es formulación de planes generales y administración práctica de medios específicos, queda eliminado el problema de la escisión entre voluntad y ejecución y puede superarse el prejuicio de la administración pública como "un campo de negocios". La producción teórica de la era ortodoxa, con la integración de enfoques sobre el objeto de estudio responde a la formulación de paradigmas que al explicar muestran también un esfuerzo de interpretación; en este sentido, la teoría wilsoniana de la época se encuentra sujeta a las interpretaciones del *Grupo wilsoniano ortodoxo*, el *Movimiento de administración científica* y la *Tendencia disidente*. Puntos contradictorios en el pensamiento wilsoniano, entonces, inspiraron enfoques e interpretaciones correspondientes; éste es el caso de la tesis del gobierno en acción que responde a impulsos de la política y la antítesis de la administración pública como un campo de negocios que expresa un comportamiento gerencial exento de motivaciones políticas.

Si la administración pública como gobierno en acción pone en la práctica políticas generales al través de medios específicos se comporta políticamente, porque el gobierno desde cualquier perspectiva es político; del mismo modo, si la administración pública no es mera ejecución tiene también capacidad de decisión, como la política cuenta a su vez con potencial de ejecución. Gobierno es, como unidad, política y administración. Tal será la herencia de Wilson a la era política.

2. La era política

Como la era ortodoxa, la era política ostenta orientaciones

⁴⁸ Wengert, *op. cit.*, p. 313.

metodológica sobre el objeto de estudio. La diferencia entre ambas radica en la emergencia de la segunda como una época de impugnación de la primera y en el mayor alcance retrospectivo de la era política en relación con la era ortodoxa; esto es, la era política es una etapa en la evolución de la administración pública en la que triunfa la *Tendencia disidente*, se refutan los principios ortodoxos y se consolida el campo de la administración pública.⁴⁹ Del mismo modo, la capacidad de interpretación de los enfoques de la nueva época, después de más de cincuenta años de desarrollo de la disciplina, amplían su alcance, retrospectivamente, a las propias orientaciones de la era ortodoxa.

En contraste a la etapa de ortodoxia, en la nueva época no existe una orientación preponderante ni un paradigma que unifique la comunidad científica. Más bien, los tres enfoques que la integran ostentan fuerzas equivalentes y, en ausencia de un paradigma, tesis esencialmente compartidas. El enfoque de la política pública, prolongación de la disidencia durante la ortodoxia, agrupa a Leonard White, John Gaus, John Pffifner, Marshal Dimock y se han incorporado: Paul Appleby, Roscoe Martin y Wallace Sayre. *La teoría política de la administración pública* integra a Dwight Waldo, Frederick Mosher, Fritz Morstein Marx y sus colegas.⁵⁰ Finalmente, la *Orientación conductualista* se encuentra encabezada por Herbert Simon, James March y Morton Grodzins.

El elemento común que vincula las tres orientaciones es el repudio a la “vieja administración pública”, sus principios y concepciones; al mismo tiempo coinciden en el postulado de consolidar el campo de la disciplina sobre la consideración de supuestos políticos. La diferencia, en este sentido, no emerge de la identificación del objeto, sino en la forma de enfocarlo; las dos orientaciones primeras se inclinan por la ubicación del estudio en el marco de la ciencia política, mientras que la tercera lo considera propio de la ciencia del comportamiento. Por lo tanto,

⁴⁹ Debemos la denominación de épocas “ortodoxa” y “política” a Howard Mac Curdy, *Public administration, a bibliography, Introduction*.

⁵⁰ Debe mencionarse que sus colaboradores son en su mayoría politólogos, destacando Key, Leiserson, Millet, Vieg, Stone y Waldo, que también interviene.

las diferencias radicales se aprecian entre los enfoques primero y segundo en relación con el último.

Como el *Enfoque de la política pública* y la *Teoría política de la administración pública* coinciden en la naturaleza politológica de la administración pública, sólo discrepan en la forma metodológica de organizar el estudio. Así, la primera orientación no distingue entre ciencia política y administración pública, mientras que la segunda reconoce a la administración pública como una disciplina o campo de la ciencia política. Repetimos, la diferencia se encuentra en el grado de integración y diferenciación de la administración pública con respecto de la ciencia política.

De modo similar como el *Movimiento de administración científica* postuló la unidad indivisible de la ciencia administrativa, el *Enfoque de la política pública* propugnó la indiferenciación de la ciencia política; en su seno la administración pública no tiene rasgos distintivos, porque si bien, como dice Applaby, el "gobierno es diferente", lo es por comparación a la administración de negocios; "gobierno es política".⁵¹ En este orden de cosas, como lo han afirmado Gaus y Saire, "una teoría de la administración pública significa en nuestro tiempo también una teoría de la política", "la administración pública es finalmente una problema de la teoría política".⁵² Como objeto y estudio, la administración pública tiene una relación de identidad con la ciencia política.

El enfoque de la política pública tiene un alcance omnicompreensivo con referencia a las múltiples y variadas manifestaciones del poder gubernamental, como en relación a las respuestas políticas de las asociaciones sociales afectadas por el impacto de ese poder. Bajo esta perspectiva, la administración pública había de ser definida como las "operaciones que tienen por objeto la realización o la observancia forzosa de la política pública", como la "coordinación de los esfuerzos colectivos para realizar la polí-

⁵¹ *Apud* Waldo, *Administración Pública*, p. 82.

⁵² Gaus, "Trends in the theory of public administration", p. 168; Sayre, "Premises of public administration: past and emerging", p. 105.

tica pública”.⁵³ La política pública involucra, por un lado, el aparato gubernamental y, por otro, la clientela afectada por el comportamiento gubernamental. En este sentido, la administración pública es concebida como “el estudio y la práctica de aquellas cuestiones cuya realización está a cargo del derecho y la política”.⁵⁴

La política pública, como lo observa Dimock, es un concepto que encierra la actividad total del sistema político porque se refiere a la conciliación y cristalización de los intereses encontrados de “muchas personas y grupos... de diversos intereses en el interés público”.⁵⁵ Es una categoría que borra las fronteras entre la política y la administración; por política se “entiende todo lo que hace el gobierno en el sentido de determinar la política pública”, concibiéndose por administración lo “que tiene que ver con el ‘que’ y con el ‘cómo’ del gobierno”.⁵⁶ Si la política ha de llevar al cabo todas aquellas tareas relacionadas con la formulación de la política pública, también deberá realizar los cometidos relacionados con el “qué” o el “cómo” de la función gubernamental; a la inversa, el “qué”, como conocimiento técnico de un campo de acción y el “cómo”, que considera los medios de acción, no son inherentes al quehacer administrativo, sino a las tareas relacionadas con la formulación de la política pública, es decir, de la política.

Así, considerando el concepto de política pública muestra una estructura tautológica. A excepción del proceso político generado en el seno de los grupos que integran la sociedad, mismo que David Easton ha denominado con acierto “parapolítica”, todas aquellas actividades orientadas a dirigir o influir en la dirección del Estado conllevan el significado público inherente de la política.⁵⁷ En este sentido, la distinción eastoniana entre política y parapolítica no tiene sino un sentido analítico, que intenta deter-

⁵³ White, *Introducción al estudio de la administración pública*, p. 1; Pffifner and Presthus, *Public administration*, p. 7. El cursivo es nuestro.

⁵⁴ Dimock y Dimock, *Administración pública*, p. 1.

⁵⁵ *Apud* Landau, *op. cit.*, p. 22, de la edición norteamericana de administración pública de Dimock *et al.*, de 1958.

⁵⁶ *Idem*, pp. 22, 42.

⁵⁷ Hemos utilizado casi literalmente el concepto de política formulado por Max Weber, “La Política como Vocación”, p. 82.

minar los niveles relativos de participación en torno a la “asignación autoritaria de valores”, para una sociedad en su conjunto; para Easton es un modo metodológico de deslindar la comprensividad de la acción de los sistemas políticos y la inclusividad y limitación del proceso político interno en las asociaciones sociales.⁵⁸ En ciencia política aún no se ha inventado el artificio inútil para distinguir una política pública de una privada. La política es de sí pública y el hacer énfasis en su carácter “público” no deriva sino en una tautología.

La *Teoría política de la administración pública* tiene elementos comunes con la orientación de la política pública, sobre todo en los años inmediatos a la posguerra. Uno de los primeros trabajos de Waldo, *Teoría política de la administración pública*, aspira a generar conciencia entre los administrativistas para la reconsideración de las raíces políticas de la administración pública; tal es la razón por la cual esta tendencia puede ser denominada como “Teoría política de la administración pública”.⁵⁹ No obstante, esta orientación no se centra en el concepto de política pública, sino que tiene como pretensión el establecimiento de la administración pública como una disciplina específica dentro de la ciencia política.

En la obra de Waldo se percibe la necesidad disciplinaria de mantener la administración pública en el seno de la ciencia política, porque su objeto, el gobierno en acción, es uno de los aspectos cruciales del objeto de la ciencia política: el poder. En evocación de Wilson siente la necesidad de considerar el estudio de la acción gubernamental en forma diferenciada, dado el desarrollo del Estado como un “stado administrativo”. Los sistemas políticos modernos han desarrollado a grado tal su capacidad funcional que, como leviatanes administrativos, determinan e intervienen en las diferentes esferas de la sociedad. Así, la adminis-

⁵⁸ Easton, *Esquema para el análisis político*, pp. 80-88.

⁵⁹ La edición en castellano de *The administrative state*; prefiero tomar como título el subtítulo del mismo, o sea “Teoría Política de la Administración Pública”, mismo que adoptamos como denominación del enfoque que encabeza Waldo.

tración pública obtiene legitimidad académica por cuanto que su emergencia como disciplina politológica se fundamenta en la necesidad intelectual, a la vez real, de que un objeto determinado requiere ser descrito, explicado y evaluado de manera específica, pero sin ser desprendido, ni siquiera metodológicamente, del universo político empírico en el que se encuentra inmerso.⁶⁰

La situación especial que guarda la administración pública como un campo de la ciencia política es explicable desde una perspectiva disciplinaria si se evoca la unidad del objeto de estudio; la ciencia política trata con los problemas relacionados con el poder, su obtención, conservación y ejercicio. Históricamente, el gobierno de las sociedades ha sido el centro cimero donde el poder se acumula y se ejerce afectando a todos los miembros del Estado; el gobierno se erige como el seno de un poder político caracterizado por “la capacidad de controlar un sistema relacional como sistema, tanto si es una organización como si es un sistema más difuso, menos integrado...”, así como por la “movilización del complejo relacional total”.⁶¹ El sistema o complejo relacional, concepto personiano, identifica a la sociedad bajo el impulso regulado de la actividad gubernamental al través del ejercicio del poder político como la forma de dominación global de la propia sociedad. El concepto de gobierno, entonces, no debe ser entendido como una institución o un conjunto de instituciones, sino como un comportamiento manifiesto del poder político que se orienta a la conducción y movilización de la sociedad. Tal es la razón por la cual la ciencia política y la administración pública son inseparables, en la realidad y en la teoría; reincidir en la dicotomía es establecer dos disciplinas carentes de base empírica; un objeto puede ser parcelado con fines analíticos, pero no dividido en áreas de la especulación, como lo hicieron los ortodoxos, y mostrarse como si en realidad también lo estuviera.

Herbert Simon, introductor del “conductualismo” en el estudio

⁶⁰ Al respecto, Meehan, *op. cit.*, pp. 19-52, considera que el “pensamiento acerca de la sociedad humana” comprende tres elementos para su conocimiento: descripción, explicación y evaluación.

⁶¹ Parsons, *El sistema social*, p. 189.

de la administración y la administración pública, coincide con otros científicos sociales en el esfuerzo por impulsar la ciencia del comportamiento y su “revolución” teórica. Como sucedió en la ciencia política, el conductualismo también pretendió y logró la destrucción de la administración pública “antigua”; la ciencia de la conducta pretendía la unificación de las ciencias sociales mediante un esquema conceptual establecido por ella misma. Esta tendencia estuvo acompañada por la presencia de la obra de Max Weber, *Economía y sociedad*, traducida al inglés por Parsons alrededor de los cincuenta, como por los importantes estudios emprendidos por Chester Barnard en la década de los treinta. Simon —desconocemos si estableció vínculos intelectuales con Weber— reconoce una gran deuda en relación a Barnard y obtiene de su pensamiento importantes ideas para el estudio de la organización administrativa.⁶²

Simon argumenta la necesidad de mantener la tesis de la macroenvolvencia política de la administración pública, pero se opone al reconocimiento de la ciencia política como contexto académico. Así, con base en esta perspectiva, lo importante del estudio de la administración, pública o privada, radica en su carácter universal. Evidentemente, Simon pretende la formulación de una ciencia administrativa que, por su naturaleza general, se encuentra más allá del énfasis de sus especies. Sin embargo, contra lo que pudiera pensarse a primera vista, no aspira a la reconstrucción de la ciencia administrativa ortodoxa, sino, por el contrario, a su refutación más completa.

Al respecto, sus primeros trabajos están perfilados hacia la impugnación de los “principios de la administración” inspirados por el *Movimiento de administración científica*; Simon opina que aquellos principios no son sino “proverbios” contruidos con una estructura y una relación tautológicas. De otra parte, la ciencia administrativa conductualista, en contraste con la ortodoxa, presupone la construcción de categorías validadas por la investigación

⁶² En opinión de Parsons, “Sugestões para um tratado de Teoria de organização”, los pensadores más importantes en esta tendencia son Weber y Barnard, como inspiradores, y Simon como sistematizador.

empírica como requisito de la formulación de principios con aspiración de vigencia universal.⁶³

En sus primeras obras Simon había dejado un punto no resuelto y que en la era política no podía ser soslayado: la sustantividad del comportamiento administrativo en la organización gubernamental. Los planteamientos primarios al respecto no eran satisfactorios; si Simon reconocía la raigambre política de la administración pública, en su afán por comprender el comportamiento administrativo global, contradecía la situación empírica del objeto con respecto de la situación disciplinaria de su estudio. La ciencia del comportamiento no debe ser entendida como "ciencia" y mucho menos como disciplina comprensiva del comportamiento social global, sino como un enfoque dentro de las ciencias sociales —no comprendiéndolas en su conjunto— que presenta un patrón de estudio común para todas aquéllas. Bajo esta consideración, entonces, es comprensible la aparición de la obra *Administración pública* en 1950 como un esfuerzo destinado a conformar condiciones académicas favorables para el estudio conductualista de la administración pública. Simon y sus colegas, Smitburgh y Thompson, no evocan relación alguna con la ciencia política, pero reconocen de principio la sustantividad del comportamiento administrativo en el gobierno cuando afirman que la obra se inspira en dos problemas;

el primero de estos problemas es adquirir la seguridad de que lo que enseñamos acerca de la administración pública refleje lo que ocurre en el mundo real. . . el segundo problema consiste en transmitir estas experiencias al estudiante, de tal manera que se le ofrezcan imágenes concretas de la forma en que se comportan en la sociedad las organizaciones gubernamentales.⁶⁴

Evidentemente, el esfuerzo metodológico de los autores tiende a subsanar las limitaciones del comportamiento administrativo de Simon (1947) en función de la conducta esencialmente polí-

⁶³ Sobre el estudio de la ciencia administrativa de Simon, ver Storing, "The science of administration, Herbert Simon".

⁶⁴ Simon, *et al.*, *Administración pública*, p. VII.

tica en la administración pública. Esta no es, sin embargo, su principal virtud: aquel texto es el producto de una tendencia convergente a la concreción de la administración pública como un objeto sustancial y como un modo de acercamiento indirecto al *Enfoque de la política pública* y la *Teoría política de la administración pública*. El momento de la unificación de la disciplina estaba próximo.

3. *Ciencia política, administración pública y administración de empresas privadas*

La radical transición que se suscitó entre la era ortodoxa y la era política iba a tener efectos determinantes para la ciencia política, la administración pública y la ciencia administrativa. La traslación entre épocas sería un cambio profundo para las tres disciplinas: la ciencia política, que había mostrado relativo interés por la administración pública durante la primera mitad del siglo xx, reclamara para sí su estudio; la administración pública, ignorada como disciplina durante la era ortodoxa, se encontraba en un ambiente más variable para consolidar el perfil de sus fronteras; la ciencia administrativa, pese a los esfuerzos simonianos de la posguerra, quedaría reducida a la administración de empresas privadas al reconstituirse el estudio de la administración pública en el dominio de la ciencia política.

La era política significa la consolidación de la administración pública como una disciplina definida y con cierto grado de autonomía; consiste en una época que favorece el encuentro de la administración pública con un ambiente institucional, académico y profesional que le es innato; constituye el reencuentro con la tradición del pensamiento vinculado hasta antes del siglo xx. Es el periodo que posibilita las condiciones más favorables y los factores más estimulantes para la consecución de un acuerdo en consenso entre los tratadistas, con relación a lo que es el objeto y estudio de la administración pública.

Resumiendo, puede afirmarse que la traslación de la era ortodoxa hacia la política constituye uno de los cambios más significativos en el concierto de las ciencias sociales. El abandono de

los rígidos patrones establecidos por la ortodoxia, la obsolescencia de la teoría del “proceso administrativo” y la caducidad de los “principios” de una pretenciosa, pero utópica, ciencia administrativa abren nuevos campos para el conocimiento; no sólo la ciencia política, sino también la sociología, psicología, economía y otras ciencias sociales encuentran centros de interés sin precedentes en la organización y los procesos del gobierno. La vigencia de la era política coincide con una época de remozamiento general de las ciencias sociales y con una actividad más científica de los tratadistas de la sociedad con relación a la administración pública.

V

Definición del campo teórico de la administración pública

I. Acuerdo y síntesis

Herbert Simon y Dwight Waldo escenificaron desde los principios de la posguerra una interesante polémica que se atenuó hacia 1955. En este año Waldo escribe *El estudio de la administración pública* mostrando la evolución de su pensamiento hacia una concepción que, sin ser conductualista, hace énfasis en la racionalidad y la cooperación como elementos sustanciales de la administración pública; ésta es una especie del género administración que a su vez pertenece a la familia denominada “acción humana cooperativa”. En este orden de cosas, Waldo muestra la relación entre la administración y la administración pública al nivel del mundo de los fenómenos de la realidad, no en el contexto disciplinario y académico.⁶⁵

Waldo, sin omitir en ningún momento los presupuestos de la ciencia política, su tradición histórica y sus fuentes metodológicas da un importante paso hacia el acuerdo con el conductualismo —ya en lo esencial lo había con el *Enfoque de la política pública*— y, lo que también es muy importante, hacia la síntesis de la teoría de la administración pública tal y como se estaba desarrollando a mediados de la década de los cincuenta. Al aceptar y emplear el concepto de “acción racional cooperativa” como centro de la definición de la administración pública, coincidía en lo fundamental con los planteamientos propuestos por Simon y sus colegas en 1950. “Se advierte muy claramente que las formulaciones de Waldo tienen mucho en común con las de Simon... No cabe duda que sostienen posiciones muy próximas”.⁶⁶

Como lo observa Landau, “en este caso se da una notable con-

⁶⁵ Waldo, *op. cit.*, cap. 1.

⁶⁶ Landau, *op. cit.*, pp. 38, 39.

vergencia: una serie de afirmaciones, deducidas durante un periodo de más de veinte años, que establecieron el concepto de 'conducta racional cooperativa' en el centro del campo",⁶⁷ existe un acuerdo sobre puntos fundamentales y una síntesis necesaria para la definición de las fronteras de la administración pública. El núcleo central del acuerdo y el foco sintético crucial, inspirado en torno al concepto de acción racional cooperativa, se orienta a la identificación y definición del objeto de la administración pública. Para Simon, como para Waldo, el comportamiento social en la administración pública constituye una esfera específica de problemas, caracterizado por la racionalidad y la cooperación dentro de un orden organizado y dirigido hacia metas preestablecidas.

La administración pública, como racionalidad, implica un comportamiento teleológico, un designio; como cooperación, un esfuerzo conjunto creado por la conjunción de energías individuales. La administración pública, como una acción racional y cooperativa no es un mero factor instrumental, sino el comportamiento social relacionado con:

- a) El modo de elegir los medios para inducir la cooperación humana;
- b) La forma de escoger el método, establecer la división de trabajo y enseñar los contenidos involucrados en la cooperación;
- c) El aprendizaje especializado de las tareas individuales, y
- d) La coordinación sincronizada de los miembros de la administración pública hacia un propósito común.⁶⁸

La administración pública, así, es racionalidad y cooperación, es un orden organizado y dirigido hacia metas colectivas, públicas por definición; es organización por cuanto supone una estructura autoritaria y habitual de supra y subordinación como relación de su membresía; es dirección porque implica el acto de imprimir orientación y pautas de cooperación a la conducta humana.⁶⁹

Racionalidad y cooperación son dos premisas básicas sobre las

⁶⁷ *Ibid.*, p. 40. En realidad corresponde a Carlos Marx, en *El capital*, ser el primer pensador en encontrar en la cooperación un elemento fundamental en el trabajo; al efecto ver cap. 11 de esa obra.

⁶⁸ Simon *et al.*, *op. cit.*, pp. 1-3.

⁶⁹ Waldo, *op. cit.*, pp. 16-17.

cuales se erige la acción organizada y dirigida de la administración pública. Racionalidad, cooperación, organización y dirección son atributos esencial que definen el objeto y estudio de la administración pública, pero considerada dentro del orden político porque ostenta un carácter público, como “envolvente de los asuntos colectivos o comunes”; como lo afirma Lynton Caldwell la administración pública de mañana, pero también de ayer y hoy, “cualquiera que sea su forma, podría ser en función la coordinación, sustento, protección y dirección de la red pública, los asuntos públicos de la sociedad”.⁷⁰ En este sentido el objeto de estudio queda identificado cuando se define la administración pública como “la organización y dirección de hombres y materiales para lograr los fines del gobierno”; este concepto de Waldo, definido como objeto de estudio, tiene mucho en común con la noción wilsoniana de la administración pública como el gobierno en acción.⁷¹

Este esfuerzo sintético, conciliatorio, que integra con cierta unidad las tres perspectivas principales de la era política, se fundamenta en la racionalidad y la cooperación, pero no desconoce los elementos no racionales y el conflicto en el seno de las relaciones administrativas; el concepto de acción racional cooperativa es una construcción conceptual elaborada a partir de la abstracción seleccionada de ciertas formas de comportamiento entre una masa de datos empíricos, con el propósito de aislarlos para el estudio sistemático. Ello no implica, sin embargo, que toda conducta administrativa sea racional ni que esta forma de estudiarla sea la única, aunque sí la más prometedora.

En la ciencia política la construcción de categorías estuvo, durante la primera mitad de este siglo, influida por la formulación de conceptos que pecaron de exageración en su abstracción o, por el contrario, por su concreción; nociones como “soberanía” cayeron en la “abstracción descarnada”, mientras que esquemas conceptuales como la división tripartita de poderes se confundió con instituciones reales, existentes, congelando su capacidad de operación. Así, una disciplina “en lugar de controlar consciente-

⁷⁰ Caldwell, “The methodology of public administration”, pp. 15-16.

⁷¹ Waldo, *op. cit.*, p. 6.

mente sus propios esfuerzos cae prisionera de la actividad que desea estudiar”; como la ciencia madre, la administración pública padeció también durante la era de la ortodoxia la ausencia de construcción teórica y frecuentemente se identificaron organizaciones vivientes con conceptos de investigación; el ejemplo más notable lo constituye el “poder ejecutivo”, institución reclamada por la ortodoxia como una de sus categorías más importantes. Es relevante que la construcción teórica en la administración pública se verifique al margen de la abstracción descarnada y de realidades aparentes; la administración pública debe construir conceptos definidos que sin ser “camisas de fuerza” orienten la investigación y faciliten la explicación teórica. La función analítica de la definición consiste en “exponer las características principales de un concepto o campo, haciéndolo... preciso... de este modo, los conceptos estructuran nuestro campo de observación”.⁷²

Simon y Waldo, al centrar el campo teórico de la administración pública alrededor del concepto de acción racional cooperativa, tratan de darle límites precisos y significación sustancial; están definiendo un concepto abstraído de la realidad, pero que ha sido elaborado teóricamente para describir, explicar y evaluar la conducta de los hombres en la administración pública. El acuerdo y la síntesis, el acercamiento entre los administrativistas más influyentes de la actualidad, permitió la elaboración de una definición de administración pública aceptada como válida en la comunidad científica. Por fin, después de más de cincuenta años de desarrollo, la administración pública logra definir con precisión y relativa autonomía los límites de su campo teórico.

2. *Perspectivas del presente*

Es evidente que en la década de los cincuenta había confianza en la administración pública; desapareció la incertidumbre producida por el colapso de la ciencia administración ortodoxa. No obstante, un año después de la optimista y prometedora obra de Waldo,

⁷² Landau, *op. cit.*, pp. 19, 20.

El estudio de la administración pública, el autor expresa sombrías dudas en torno a la solidez del centro de la disciplina.⁷³ En el mismo sentido, también en 1956 Frederick Mosher, con abrumador pesimismo, declara en torno a la administración pública que “quizá es mejor que no sea definida. Es más un área de interés que una disciplina; más un foco que una ciencia independiente”.⁷⁴ Tal escepticismo, en vez de inhiuirse en un ambiente de clara confianza, paradójicamente fue progresando con rapidez en los círculos académicos e intelectuales hasta llegar a su cúspide durante los sesenta, como una crisis de identidad.

Aunque esta crisis de identidad tuvo su origen en Estados Unidos, una de las primeras manifestaciones del problema provino de Australia. Correspondió al tratadista R. S. Parker declarar el “fin de la administración pública” por carecer de un alcance definido y una técnica distintiva: “ninguna ciencia puede ser identificada por ese título...” por no ser una “disciplina intelectual coherente” que se establezca como pensamiento sistemático.⁷⁵ Ausente cualquier fundamento científico —afirma Parker—, la administración pública debe convertirse plenamente en la “carrera administrativa” del gobierno que se alimenta de variadas y distintas disciplinas: sociología, ciencia política, economía, derecho, teoría de la organización.

Las declaraciones de Parker tuvieron como respuesta la fundada crítica de Gerald Caiden. En primer lugar, Caiden muestra cómo la argumentación de Parker adolece de la definición de términos y deriva en la confusión consecuente entre ciencia y disciplina intelectual; la administración pública no puede ser desconocida como ciencia si en el momento de la crítica no se califica como tal, sino como disciplina intelectual. En segundo lugar, existe

confusión entre el estudio del objeto y su contenido. El estudio de la ciencia política no produce necesariamente políticos prácticos: ¿por qué el estudio de la administración pública podría

⁷³ *Apud* Landau, *op. cit.*, pp. 13-14, de *Perspectives on Administration*.

⁷⁴ Mosher, “Research in public administration” some notes and suggestions”, p. 177.

⁷⁵ Parker, “The end of public administration”, p. 99.

producir administradores profesionales?.. La administración pública puede ser estudiada sistemáticamente sin hacer del estudiante un administrador práctico.⁷⁶

Parker, más que criticar el objeto y los métodos de la administración pública, lo hace sobre los profesores e investigadores de la disciplina que cultivan.

Las ideas de Parker, no obstante, no estaban destinadas a desaparecer; en diciembre de 1967 fue realizado un coloquio en la ciudad de Filadelfia, auspiciado por The American Academy of Politican and Social Sciences y The American Society for Public Administration, destinado a la discusión del alcance, objetivos y métodos de la teoría y la práctica de la administración pública.⁷⁷ Las ponencias principales, que correspondieron a Waldo y Fred Riggs, están enfocadas a la crisis de la identidad, su problemática y soluciones posibles. En esta reunión Waldo asume una posición muy similar a la de Parker y da pauta a una respuesta polémica por parte de Riggs.

Como Parker, Waldo percibe las dificultades de la administración pública para definir con precisión sus fronteras. La historia de la administración pública de la posguerra es la historia de 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.⁷⁸

En este contexto de pesimismo, Waldo describe la era política como una época en la cual la administración pública ha navegado sin timón, a la deriva, sin rumbo fijo: la "administración pública es un objeto que busca una disciplina".⁷⁹

⁷⁶ Caiden, *op. cit.*, pp. 224, 225.

⁷⁷ Las ponencias y resultados de la conferencia aparecieron publicados por James Charlesworth en *Theory and practice of public administration*, en 1968.

⁷⁸ Waldo, "Scope of the Theory of the public administration", p. 5.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 2.

La crisis de identidad comprende las diferentes facetas de la administración pública: estudio, enseñanza y práctica. El problema radica, como lo observa Lyal, en que el término "administración pública" es "usado para la disciplina y la profesión" y desorienta el sentido de su enseñanza; emerge de la incertidumbre entre educar y adiestrar: ha sido tradicional el interés por "enseñar para" adiestrar y ha sido despreocupación de lo realmente importante, "enseñar acerca", educar.⁸⁰ En este sentido, la enseñanza, como la formulación teórica, afirma Howard Mac Curdy, ha recibido el impacto negativo de la avalancha sobre las fronteras de la administración pública de las más variadas disciplinas y, como lo declara Landau, esta profusión de disciplinas ha contribuido en forma significativa a la desintegración del campo de estudio.

La crisis de identidad existe y sus consecuencias para la teoría, la enseñanza y la profesión de la administración pública son insoslayables; empero, las posiciones pesimistas como la de Waldo y Parker no hacen sino contribuir a su agudización y al incremento de la confusión. La crisis de identidad debe ser planteada como un problema de reformulación teórica, no como un curso sin destino, un objeto sin disciplina. En este sentido es alentadora y estimulante la forma como Vincent Ostrom y Peter Savage observan la crisis de identidad.

Ambos perciben la crisis de identidad como el efecto de la insuficiencia dejada por el paradigma de la administración pública de la posguerra. Tomándolo de Thomas Khan, definen al paradigma como "las realizaciones científicas universalmente reconocidas que, durante cierto tiempo, proporcionan modelos de problemas y soluciones a una comunidad científica".⁸¹ El paradigma formulado por el *Movimiento de administración científica*, al ser invalidado por la crítica de la posguerra, dejó de ser suficiente para dar respuesta a los problemas de la administración pública de la época; de igual modo, el paradigma de la posguerra formulada por Waldo, al no madurar, fue incapaz de contener la crisis de identidad que se avecinaba. Así, en ausencia de un

⁸⁰ Lyal, "The Teaching and practice of public administration", p. 76.

⁸¹ Khun, *La estructura de las revoluciones científicas*, p. 13.

paradigma surgen y florecen múltiples versiones opuestas a la unidad del campo de estudio, de la desunión emerge el desacuerdo y de éste la crisis.

“Los años de la posguerra provocaron un cambio del cual el estudio de la administración pública nunca se recobró”, ahondándose la brecha existente entre la teoría y la práctica al disiparse la enseñanza como puente que las une: “la práctica de una profesión reposa en la validez del conocimiento que se profesa” y si el conocimiento está en crisis, el estudio, la enseñanza y la profesión de la administración pública, como sus profesores, investigadores y profesionales, se encuentra también en una “crisis intelectual”.⁸² La solución posible al problema sugiere como prioridad la formulación de un paradigma,⁸³ porque

desde los años inmediatos de la posguerra hasta ahora, ha reinado una clase destructiva de anarquía en el campo. El resultado ha sido una estafalaria profusión de teorías, hipótesis, perspectivas, especulaciones, modelos, conceptos y datos, muchos de los cuales derivan su fuerza más del antojo académico que de cualquier criterio de relevancia generalmente aceptado.⁸⁴

Si bien Ostrom y Savage proponen una perspectiva optimista de la crisis de identidad, su optimismo es realista. No sucede así como la perspectiva Minnowbroock y su “Nueva administración pública”. Como el coloquio de Filadelfia, la reunión de Minnowbroock, celebrada en septiembre de 1968, tiene en su agenda el problema de la crisis de identidad.⁸⁵ No obstante, pese a la presencia de Waldo como promotor y líder de la reunión, mas no como ponente, la perspectiva Minnowbroock no trata de crisis de identidad, sino en forma tangencial, dedicando mayor atención a criticar el “Estado administrativo” que sirvió como modelo a la teoría de la administración pública de la posguerra.

⁸² Ostrom, *The intellectual crisis in American public administration*, p. 6.

⁸³ *Ibidem*, p. 11.

⁸⁴ Savage, “Dismantling the administrative state: paradigm reformulation in public administration”, p. 151.

⁸⁵ Las ponencias y resultados de la reunión aparecieron publicados por Frank Marini en *Toward a new public administration*, en 1972.

Resumiendo y contemplando la crisis de identidad a partir de lo anterior, se presenta un panorama en el que se mueven fuerzas intelectuales centrífugas que evidencian desunión. La explosión de perspectivas en torno a la crisis de identidad no convergen hacia la definición de la administración pública, sino a la desintegración del campo; un campo desintegrado es el producto del desacuerdo entre quienes cultivan una disciplina y la ausencia de un paradigma que señale los elementos mínimos para establecer el acuerdo. Debemos pensar, no obstante, que la emergencia y multiplicación de fuerzas intelectuales en el seno de la crisis reflejan la concurrencia histórica a la que está sujeta cualquier disciplina, cuando conocimientos universalmente aceptados comienzan a mostrar incapacidad para explicar su objeto de estudio.

3. Análisis y soluciones

Si un grupo de estadistas de la administración pública ha querido bosquejar la situación que guarda la crisis de identidad prevaleciente y crear conciencia del peligro de sus consecuencias, no lo ha hecho con un afán alarmista, sino con el deseo de explicar sus efectos sobre la disciplina. Los autores están interesados en presentar un diagnóstico del estado que guarda la disciplina y han querido mostrar el tratamiento más adecuado, así como los medicamentos más positivos para erradicar sus males. Lo han hecho con estilos particulares, pero con el designio de restablecer la salud en el cuerpo de su objeto de estudio. Waldo, Riggs, Parker, Caiden, Mac Curdy, Landau, Lyal, Savage, Mosher, Ostrom y la perspectiva Minnowbroock, entre otros, proponen soluciones relativamente viables para resolver la crisis de identidad, que merecen al menos un breve análisis.

Parker y Waldo, que se encuentran en la posición pesimista, se inclinan por el abandono de los marcos disciplinarios y la conversión de la administración pública en una práctica profesional exenta de toda raigambre científica. Parker propone su establecimiento como la “carrera administrativa del gobierno”; como lo ha declarado. “la significación del concepto de admi-

nistración pública no es científica o académica, sino vocacional” y la educación en la administración pública requiere la especialización de disciplinas que contribuyan efectivamente a su enseñanza. “Sugiero que el uso común podría referir a la ‘administración pública’ como un cierto tipo de carrera dentro de la maquinaria del gobierno, llamada carrera ‘administrativa’”.⁸⁶

En forma análoga, Waldo declara la incompetencia de la ciencia política como un dominio continente de la administración pública y propone la omisión de los fundamentos científicos a favor de una opción práctica;

déjeme ahora establecer el caso para una perspectiva profesional como la apropiada, verdaderamente necesaria, para la resolución de la crisis de identidad. . . desde mi punto de vista, un enfoque profesional de la administración pública no sólo no va contra el conocimiento del amplio papel que las personas adiestradas en establecimientos técnicos, científicos y profesionales juegan en la administración pública, sino, propiamente interpretado, suministrar una filosofía y una base institucional necesaria para la tarea de contrarrestar los impactos centrífugos de otras profesionales, mediante una variada estrategia iniciada con la cooperación en cada materia como cursos unidos en las escuelas profesionales.⁸⁷

Como lo presenta Waldo, se hace necesario el rechazo a su antiguo concepto de la administración pública como la organización y dirección de hombres y materiales para el logro de los fines del gobierno, porque implica una separación entre medios y fines. Waldo, fundador de la *Teoría política de la administración pública*, abandona las proposiciones por él formuladas más de dos décadas atrás, en favor de una visión en la cual la administración pública es observada como una profesión técnicamente neutral en relación con la ciencia política.

Como respuesta a Parker y Waldo, Caiden y Riggs se inclinan por la existencia de la administración pública como disciplina

⁸⁶ Parker, *op. cit.*, pp. 100-103.

⁸⁷ Waldo, *op. cit.*, pp. 9, 11.

y por su ubicación natural en el seno de la ciencia política. Caiden se opone a su calificación como una carrera administrativa.

Verdaderamente la revolución en las técnicas podría ser descrita como el comienzo real de la administración pública como una disciplina académica digna de rango intelectuales como los más tradicionales estudios sociales... el objeto de la administración pública podría ser referido al estudio de las organizaciones humanas... como una disciplina principal... podría contener subdisciplinas... podría concentrarse en los aspectos administrativos de la conducta humana a influir en otros aspectos sólo donde ellos son fundamentales para la comprensión del proceso administrativo.⁸⁸

Riggs, en su polémica con Waldo, explaya una severa crítica en dos planos: primero, impugnando la perspectiva profesional como sustituto válido del *status* científico de la administración pública; segundo, rebatiendo la evasión de la administración pública del campo de la ciencia política.

Concuerdo que el profesionalismo puede ser una perspectiva para la administración pública, pero para el "arte", para la enseñanza y la práctica de la administración, no para el plano teórico, el conocimiento y la investigación... la ciencia política es la única capaz de contribuir a la comprensión de la administración pública y que aunque otras disciplinas puedan, en verdad deban, contribuir al adiestramiento de administradores profesionales, ninguna puede o quiere hacer la contribución crucial que es necesaria para la crisis de identidad ser resuelta.⁸⁹

Es claro que sólo la ciencia, precisamente la ciencia política es el ambiente indicado para la solución de la crisis de identidad; el plano profesional al desnudo no es una solución viable porque la práctica involucra conocimiento y si el conocimiento

⁸⁸ Caiden, *op. cit.*, p. 228.

⁸⁹ Riggs, "Professionalism, political science and scope of public administration", pp. 32, 33.

sufre una perturbación intelectual intensa, la práctica profesional también se ve afectada por esa misma perturbación.

Lo desvinculación de la administración pública con la ciencia política es doblemente negativa. Como una paráfrasis a Gaus, quien declara que “una teoría de la administración pública significa en nuestro tiempo también una teoría política”, Riggs afirma que “una teoría política significa en nuestro tiempo también una teoría de la administración pública”.⁹⁰ La administración pública es un estudio importante para la comprensión de los medios de acción no sólo del gobierno, sino de otras organizaciones políticas como partidos y los grupos de presión. Insistir en la escisión política-administración es dejar sin medios de acción a la política y mermar la capacidad teleológica de la administración.

Por esta razón “nueva administración pública” de la perspectiva Minnowbroock no es una solución viable. Sus postulados centrales se orientan a la crítica del estado administrativo como una organización autoritaria, deshumanizada e inflexible, que limita la creatividad de los administradores y el espíritu democrático de la administración pública; sobre esta tesis, sus militantes caen fácilmente en la confusión entre conocimiento y valores, ciencia e ideología. Como lo ha mostrado Savage, en esencia la perspectiva Minnowbroock “es un cambio en la agenda académica y en la metodología de la administración pública, que intenta responder con soluciones a la crisis de identidad, pero que deriva con facilidad al “impulso utopiano de sus reflexiones y teorizaciones”.⁹¹

En contraste con los planteamientos de la perspectiva Minnowbroock, carente de realismo práctico, la solución más indicada para resolver la crisis de identidad proviene de la formulación de un paradigma. La construcción de una teoría de la administración pública susceptible de unificar el pensamiento contemporáneo, empero, no puede partir de la situación prevaleciente, sino buscar condiciones favorables. En la década de los cincuenta el acuerdo y síntesis entre Simon y Waldo estuvo apoyado por la obra de Weber; del mismo modo, si recordamos que Wilson

⁹⁰ *Ibid.*, p. 34.

⁹¹ Savage, *op. cit.*, pp. 152, 154.

como Goodnow usaron modelos europeos de burocracia centralizada, como los que estudia Weber, es posible formular la hipótesis de que la construcción del paradigma puede fundamentarse en la experiencia de aquella época.

Ostrom ha palpado una relación circular entre Weber, Wilson y Goodnow y entre Simon, Waldo y Weber, que puede ser establecida como base del paradigma; esta relación parece ser una fórmula adecuada para extender el acuerdo entre los administrativistas y salvar las diferencias que les separan. Es tiempo que la teoría de la administración pública supere las tendencias fragmentadoras de su campo y establezca un paradigma válido en la actualidad.

VI

Epílogo: Atributos constantes de la administración pública

1. Conciencia en el estudio de la administración pública

La administración pública es producto del reciente interés de los politólogos por un viejo problema: la acción del gobierno. Tal como lo declaró Wilson en 1887, el pensamiento político había dedicado su atención, pródigamente, al estudio de la configuración del orden político; en particular estuvieron interesados por las fórmulas racionales y legales que daban sentido a la existencia del Estado: lo importante era quiénes y en qué forma se hacían las leyes, mas no cómo eran llevadas a la práctica.

Al tomar conciencia de la magnitud de este problema, como de sus consecuencias para la comprensión cabal de este fenómeno, Wilson puso en la pista a los politólogos: evidentemente había una notable discrepancia entre el conocimiento del objeto de la administración pública y el conocimiento de su estudio. En el mismo sentido, el conocimiento del objeto había estado limitado por la estrechez del conocimiento del estudio: la administración pública se había convertido para la humanidad, desde sus orígenes, en un factor indispensable para su subsistencia y, sin embargo, su contacto con ella no rebasó el sentido de vivencias sino hasta bien entrado el siglo *XX*, cuando Wilson elabora el primer análisis sustantivo sobre el problema: El estudio de la administración.

La administración pública, a pesar de las radicales transformaciones de su campo, la polaridad de sus enfoques y, quizá lo más importante, su juventud, sobrevive a sus crisis internas y se consolida como una disciplina útil para el estudio de los fenómenos relativos a la práctica gubernamental. En este sentido, puede afirmarse que la administración pública ostenta límites precisos como campo de la ciencia política; tales límites consideran, nece-

sariamente, la identificación del objeto, el alcance de los mismos y la identificación de la disciplina.

2. *Identificación del objeto*

El centro de interés de la administración pública, esto es, su objeto, ha sido precisado con toda claridad aun considerando las discrepancias entre enfoques y las posiciones equidistantes de las eras ortodoxa y política. Justamente Wilson, White y Waldo, no así el *Movimiento de administración científica*, logran detectar con notable precisión la naturaleza del objeto; en este sentido, aunque persistiendo diferencias de grado, la *Tendencia disidente* es el enfoque que identifica con mayor precisión el objeto de estudio; luego, al bifurcarse en el *Enfoque de la política pública* y la *Teoría política de la administración pública*, se precisa con mayor rigor la identificación del objeto con esta última⁹² Así, considerando a la administración pública en su dimensión histórica, puede afirmarse que existe un acuerdo básico entre los enfoques de la era política y que incluye, necesariamente, a la *Orientación conductualista*, en el postulado de la administración pública:

- a) Es una función;
- b) No consiste en una mera ejecución;
- c) Es el gobierno en acción;
- d) Su objeto es el poder.

a) *La administración pública es una función*

La administración pública no hubiera podido rebasar la arraigada dicotomía política-administración sin la construcción de con-

⁹² Debemos recordar que Moreland en Inglaterra y Weber en Alemania identificaron a la administración pública en función de la política, sin hacer divorcio alguno. En este sentido, también en Europa desde la era ortodoxa existían evidencias de un acuerdo en torno al objeto de la disciplina.

ceptos funcionales; es decir, si no hubiera reemplazado categorías estructurales, cosificadas, por conceptos que expresaran funciones. En este sentido, las funciones definieron a las estructuras y no a la inversa: la administración pública siempre, necesariamente, es una función consecuente de la política. Todos los Estados, independientemente de su grado de diferenciación interna, desempeñan dos tipos de funciones: política y administración. Empero, ambas funciones integran un proceso más comprensivo: el gobierno. Cuando el gobierno formula planes generales y decide su implantación es política; cuando establece los medios específicos para su puesta en práctica es administración. Política es el gobierno decidiendo, administración es el gobierno actuando.⁹³

b) La administración pública no es mera ejecución

Política y administración, entonces, no implican una dicotomía, sino unidad; Wilson acertó al identificar política con formulación de planes generales y administración con medios específicos, es decir, al no establecer un cisma; Goodnow acertó al construir una línea divisoria teórica entre la política y la administración y, también, al calificar la política como voluntad del Estado, pero no por cuanto definir a la administración como la “ejecución” de esa voluntad. La administración pública, en la perspectiva de Goodnow, se reduce a un acto fatal consumatorio: ejecutar.⁹⁴

⁹³ En un sentido más amplio, por política entendemos, en concepto weberiano: “la dirección o la influencia de la dirección, de una asociación política, lo que hoy equivale a decir, el Estado”; “La política como vocación”, p. 243. El hecho que demos un significado relativo a la noción de política, en su relación funcional con la administración, no desplaza el sentido más comprensivo de la categoría weberiana ni su validez en el universo más amplio con referencia a otras asociaciones políticas, como por ejemplo los partidos y los grupos de presión.

⁹⁴ A Goodnow debe reconocérsele, sin embargo, el planteamiento de la administración como “ejecución” en términos teóricos, como construcción conceptual; no obstante debe hacerse énfasis en su incapacidad, también teórica, para trascender la noción “consumatoria” de la administración pública en función de la noción “decidoria” de la política, problema superado por Wilson.

La administración pública no es un simple acto de ejecución: “ejecutar”, “efectuar”, “realizar”, “llevar al cabo” conllevan una connotación concluyente, implican el acto de consumación última, llevar los fines a sus consecuencias extremas. Por el contrario, todo fin, incluso los objetivos últimos o supremos, entrañan un proceso teleológico, ya que todo fin logrado no es sino un propósito intermedio, una meta, que presupone la consecución de objetivos eslabonados en cadena. La administración pública no involucra este tipo de actos; por el contrario, su misión señala una seriación en la cual cada paso es una etapa cumplida, un paso hacia adelante, en un proceso cuyos fines están situados a modo de “blancos móviles”.

c) La administración pública es el gobierno en acción

La administración pública es acción, acción gubernamental; es dinámica, movimiento continuo. El gobierno es el proceso conductivo del Estado que concreta las relaciones de dominación, explotación, tutela y servicio inherentes al mismo; gobierno, fuente de orden y voluntad política, es la administración pública cuando desempeña las funciones involucradas en la movilización, organización y dirección de hombres y recursos para lograr los cambiantes objetivos del Estado; esto es, la práctica y actividad continua, coordinada, sincronizada, de decisiones políticas generales al través de medios específicos. La distinción entre política y administración no es sólo una separación funcional, sino también una correlación temporal; es decir, una diferenciación de momentos; decidir primero y practicar después.

El gobierno es un proceso y su identificación con estructuras concretas, vivas, acarrea peligrosa confusión conceptual. Sin embargo, es innegable que aun siendo un proceso, gobierno implica la noción de estructura; esto es, el concepto de estructura no entraña necesariamente congelación o cristalización de elementos, sino condensación relativa, inestable y cambiante de etapas: es un *fluir*. En este orden de ideas, así, la noción de proceso reviste un significado relativo, es decir, puede ser entendido como retardado en estructuras, teóricamente concebidas, dadas como tota-

lidades; sin embargo, la idea de gobierno concilia mejor con la categoría de proceso y como tal debe ser entendido.

d) El objeto de la administración pública es el poder, pero en uno de sus aspectos

La ciencia política es la ciencia del poder, sus estrategias de acceso, obtención y ejercicio. Al mismo tiempo el poder —o acto de control como lo llama Catlin—⁹⁵ es la unidad de análisis de la disciplina y el acto fundamental en las relaciones de dominación relativas al Estado, su razón de ser; es, por tanto, la objetivización de las relaciones de dominación del Estado revestidas en forma de gobierno. Sin descartar el proceso de poder interno que se gesta en cualquier tipo de asociación humana, conservamos la noción de política aplicada a la sociedad en su conjunto, es decir, su sentido más genuino.

El poder es el objeto de la administración pública como un campo de la ciencia política, pero en una dimensión específica. La lucha por el poder, la aspiración por el timón del gobierno, las alianzas y discrepancias inherentes a la pugna por ser o llegar a ser la clase dominante, son un problema central para la ciencia política en su conjunto; para la administración pública, sin embargo, no es sino un supuesto: lo interesante para la misma no es tanto el poder en su proceso de constitución, como su establecimiento mismo. Para la administración pública el poder disputado en la arena política no es tan importante como el poder configurado en gobierno.

El gobierno, como política y administración, implica voluntad y ejercicio de poder: primero, estableciendo medidas políticas generales; segundo, activando estas medidas, que inspiran y generan las demandas de aquellos que son afectados por las mismas. Definir administración pública como gobierno en acción es implícitamente señalar la naturaleza de su función como ejercicio real del poder que el Estado reclama como monopolio legítimo en términos de fuerza física; la administración pública es la reali-

⁹⁵ Catlin, *La teoría de la política*, p. 25.

zación —es decir, hacerse realidad— de la existencia del Estado como organización. Esto no implica, sin embargo, que la administración sea la fuente o el sujeto del poder, posición cimera que ocupa la clase gobernante, sino, por el contrario, el medio específico del ejercicio de ese poder.

3. Alcance y límites del objeto

a) Alcance y límites de la acción gubernamental

Conforme lo anterior, el poder, objeto de la ciencia política, es también el objeto de la administración pública, pero en la dimensión que comprende el ejercicio de la dominación estatal. La administración pública, al ejercer la dominación efectiva o, en su caso, mantener latentes las espectativas y hábitos de obediencia, lleva a la realidad la existencia del Estado y marca aquello que es inherente al Estado mismo: clases o grupos divididos por la frontera del poder, por la jerarquía que separa a gobernantes y gobernados. Al ejercer la explotación o, en su caso, garantizar y proteger esta misma por parte de particulares, asegura la producción de los excedentes que garantizan la existencia de la sociedad como un todo.

Tutela y servicio son la paradoja y contrapartida de la dominación y explotación; éstas, al someter a los más a la condición de subordinación y expoliación, generan necesidades sólo solucionables en forma pública, es decir, colectiva. Una de ellas es la necesidad de la preservación de la población de un Estado como unidad, es decir, la tutela contra ataques externos y convulsiones internas (independientemente de su valor moral o la legitimidad de sus principios); otra, debida a la diferenciación y especialización de los papeles sociales, demanda servicios de la más variada naturaleza y cuya solución, también, es practicada en forma pública. Así, la administración pública semeja una moneda cuyas caras opuestas existen en forma independiente: es la imagen de Jano, deidad griega de las dos caras.

Dominio, explotación, tutela y servicios son consecuencia de condiciones objetivas, entre las cuales cabe destacar: dimensión

y complejidad de la sociedad, como de sus diferentes esferas. Dimensión implica incremento en volumen; complejidad entraña especialización interna y, con ello, interdependencia. Una sociedad más grande y compleja requiere, aun en mayor medida, de una instancia intermedia, la administración pública, que tutelarmente otorgue a los miembros y grupos de la sociedad un orden, imprima sentido a su comportamiento, fije patrones de producción social y marque pautas a la naturaleza y el carácter de los servicios públicos.

b) La administración pública no coincide necesariamente con el "mantenimiento del sistema"

La administración pública como gobierno en acción implica, en consecuencia, la dominación, explotación, tutela y servicio que son propios del Estado; sin embargo, esta aseveración no señala necesariamente la contribución al mantenimiento del *statu quo*. Como históricamente se ha demostrado, se han dado frecuentes situaciones en las cuales la administración pública ha sido un medio para hacer del cambio un hecho. El imperio romano, por citar un caso típico, no se hubiera podido desarrollar como sistema político unificado, enmarcando diversos grupos étnicos, si la administración pública, al convertirse en burocrática, no hubiera sido capaz de crear condiciones adecuadas para el ejercicio de un poder imperial centralizado. En el siglo xvi, desde las cenizas del feudalismo, fue posible edificar la organización centralizada y homogénea del Estado moderno, gracias a la labor reivindicadora de los comisarios regios.

Actualmente la Unión Soviética y China Popular muestran ejemplos contemporáneos del papel transformador de la administración pública, al modificarse primeramente el carácter de la administración pública misma. La cabal expropiación de los propietarios de los medios de producción no se hubiera llevado a la práctica sin el empleo de una administración pública que había asumido un carácter reivindicador. En este sentido, el papel de la administración pública en los procesos de dominación, explotación, tutela y servicio, en función del cambio o la preservación

del orden establecido, está determinado por el sentido que se le imprime a la política.

4. Identificación de la disciplina

a) El campo de la administración pública

En el sentido en que se configuran los rasgos distintivos del objeto, puede afirmarse que la administración pública es el campo de la ciencia política que trata con los problemas relativos a la movilización, organización y dirección de fuerza de trabajo, recursos y poder para la activación de política del gobierno; este orden de ideas cuyo parecido con el concepto de Waldo no es casual, señala que el interés esencial de la administración pública radica en la explicación científica de las condiciones, factores y consecuencias que se relacionan con la acción gubernamental. Movilización es dinámica, movimiento de hombres, recursos y poder en los actos de dominación, explotación, tutela y servicio; organización es el establecimiento de patrones y compromisos para crear el hábito a la obediencia o, por el contrario, para estimular las condiciones y la conciencia sobre la necesidad del cambio; dirección es la inducción y orientación, el funcionamiento, que fija la estrategia de la acción gubernamental.

b) El estudio de la administración pública

Así, puede afirmarse que la administración pública, como disciplina que estudia las condiciones, factores y consecuencias relacionadas con la acción gubernamental, es un campo teórico reciente que trata un viejo objeto; que su desarrollo académico hasta ahora ha transcurrido a lo largo de dos etapas, la ortodoxa y la política; que progresivamente ha ido consolidando su perfil, inclusive sobre la polaridad doctrinaria de ambas épocas y la diferenciación acusada de los enfoques metodológicos dentro de las mismas; que Wilson colocó las bases para su definición teórica y que los administrativistas, siguiendo su pista, han disertado y desarrollado tesis para mostrarnos que, a pesar de las diferencias

de orientación, todos coincidieron en lo mismo: la administración pública como un objeto de estudio.

c) *La tradición académica*

Todo lo anterior, aunque puede ser considerado de “nuestra cosecha”, en realidad intenta recoger lo genuino de la tradición en el estudio de la administración pública, es decir, aquello inspirado por Wilson, transmitido por White y consolidado por Waldo: el concepto de la *administración pública* como gobierno en acción. Estamos convencidos que esta tradición no proviene de la vertiente del *Movimiento de administración científica* y dudamos que fluya por el lado de Willoughby; empero, debemos reconocer que existe suficiente prejuicio sobre el autor para que se requiera plantear a profundidad su valor real en la tradición de nuestra disciplina y, por tanto, su contribución a la misma.⁹⁶

Pensamos que la tradición genuina, la que reconoce la naturaleza política de la administración pública, deriva de Wilson a través de White —primero con la *Tendencia disidente* y luego con el *Enfoque de la política pública*—, para vertirse en Waldo, Taylor, Fayol, Urwick, Gulick, Mooney están tan cerca a la tradición de la empresa privada y lejos de la tradición política. En este sentido, Goodnow y Willoughby son pensadores que, en contraste al gerencialismo, siempre produjeron en el marco de la ciencia política; independientemente de su enfoque, su obra se destinó a la contribución del estudio de la administración pública como un campo sustantivo, mas siempre estuvieron lejos de llegar a concebirla como un mero instrumento de gestión. De este modo, reconociendo la importancia de Goodnow y Willoughby es, sin embargo, permisible afirmar que la fórmula W-W-W (Wilson, White, Waldo) constituye la espina dorsal, la médula de la tradición genuina de la administración pública; de hecho, de una forma u otra, pidiendo disculpas a Simon y el conductualismo, es posible aducir que los grandes pensadores de la administración

⁹⁶ En este sentido, aunque Goodnow no creó una escuela, sí inspiró la formulación de la dicotomía política-administración de Simon, en su obra *El comportamiento administrativo*.

pública de este siglo fueron discípulos de Wilson y colegas, y discípulos de White y Waldo.

Puede afirmarse, sin reparar, que el *Enfoque de la política pública* y la *Teoría política de la administración pública* en la actualidad, aún estando presente la crisis de identidad, integran a quienes más han contribuido en el desarrollo de la disciplina: Dimock, Gaus, Pffifner, Appleby, Sayre, Morstein Marx, Mosher, por citar algunos. Desde luego otros pensadores, como Riggs, Martin, Landau, Mac Curdy, Caiden, por citar algunos, plantean puntos de vista diferentes a los clásicos de la disciplina; mas, en lo esencial, se encuentran situados en lo que hemos llamado la tradición genuina, porque los aspectos centrales de su tesis están orientados no sólo al reconocimiento, sino también a la confirmación de la administración pública como una rama de la ciencia política. En otras palabras, ayer y hoy se tiene confianza en la teoría administrativa de la ciencia política.