

*Capítulo 10*

**TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA:**

**EL UNIVERSO ANGLOSAJÓN** 388

LOS ESTADOS UNIDOS 388

EL REINO UNIDO 411

## Capítulo 10

### TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA: EL UNIVERSO ANGLOSAJÓN

Europa corre rápidamente a su integración económica y su asociación política, pero hoy en día el Reino Unido sigue más emparentado administrativamente con los Estados Unidos, tanto en sus prácticas como en el estudio de la administración pública. De hecho constituyen un universo anglosajón, al cual se suma Canadá, Australia y Nueva Zelanda, pero estas últimas no serán tratadas en esta obra.

#### LOS ESTADOS UNIDOS

Una vez que el trabajo académico de Wilson, Goodnow y Willoughby convirtieron a la ciencia de la administración pública europea en el estudio de la administración pública en los Estados Unidos, durante la década de 1930 ya estaba el terreno intelectual fértil para su desenvolvimiento pleno. En esos años fueron preparados los trabajos que definieron el estudio de la administración pública en los Estados Unidos. Es la época en la cual esa materia es llamada a ocupar un lugar en el seno de la **Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales**: en efecto, Leonard White aquí publicó su artículo "Administración Pública" ("Public Administration"), consolidando a la disciplina dentro del marco de las ciencias sociales a partir de entonces.<sup>1</sup>

Esta fue una época favorable para el estudio de la administración pública, que para entonces ya contaba con un Comité Asesor en la materia dentro del Consejo de Investigación de Ciencias Sociales, se había establecido una división en la

---

<sup>1</sup>. White, Leonard. "Public Administration". United States, **International Encyclopaedia of the Social Sciences**. 1930. pp. 440-450.

Comisión del Servicio Civil con el impulso de la Oficina de Administración del Personal Público, en tanto que la Escuela de Administración Pública de la Universidad del Sur de California había comenzado a ofrecer cursos para ese personal.<sup>2</sup> En paralelo se estaba desarrollando un fuerte impulso a las investigaciones en manejo público con el cobijo del Instituto Nacional de Administración Pública y la Institución Brooking. Además de un amplio programa de delegación en las dependencias de la administración pública, se brindó más importancia a los problemas de organización, personal, procedimientos y control, que fueron convirtiéndose en el foco del estudio de la administración pública a partir del manejo público.<sup>3</sup> Ese estudio también se ensancho hacia las relaciones entre el legislativo y el ejecutivo debido al papel importante que jugaba el alto servicio público en la determinación de **policy**, tanto en la preparación de los proyectos de ley, como en la hechura de reglas que dan significado y aplicabilidad a la **policy** legislativa, tema relevante que había sido soslayado por más de veinte años.

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>4</sup> También apareció un libro de texto: **Administración Pública (Public Administration, 1935)**, de John Pffifner y Robert Presthus.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup>. Gaus, John. "Notes on Administration". United States, **The American Political Science Review**. Vol. 25. 1931. pp. 120-134.

<sup>3</sup>. **Ibid**, pp. 120 y 123.

<sup>4</sup>. Dimock, Marshall. "¿Qué es la Administración Pública?". México, **Revista de Administración Pública**. Núm. 44. 1980 (1933). pp. 111-116. Y "The Study of Administration". United States, **American Political Science Review**. Vol. 31. 1937. pp. 28-40.

<sup>5</sup>. Pffifner, John and Robert Presthus. **Public Administration**. New York, The Ronald Press. 1967 (1935).

Lo que ocurría fue muy importante porque se estaban definiendo las dos tendencias que marcarían el rumbo del estudio de la administración pública en los Estados Unidos: la de la teoría de la administración pública propiamente dicha, basada en el estudio del Estado; y la corriente manejarialista, cuyo fundamento ha sido la observación de la administración pública en su aspecto puramente gerencial y bajo la influencia de la administración privada. La primera concepción, que es la que estamos estudiando aquí, se expresa en la obra titulada **Las Fronteras de la Administración Pública (The Frontiers of Public Administration, 1936)**, escrita por John Gaus, Leonard White y Marshall Dimock.<sup>6</sup> La otra concepción la representó fielmente el libro **Ensayos sobre la Ciencia de la Administración (Papers on Science of Administration)**, que fue la versión impresa de las ponencias de una reunión realizada en 1936, en la cual disertaron los cultivadores de la administración privada de entonces, con la excepción de Luther Gulick, quien hasta entonces había sido politólogo. Fue Gulick, con el británico Lyndall Urwick, quienes tuvieron a su cargo la edición de la obra.<sup>7</sup>

En la década de 1940 la producción de literatura administrativa fue también abundante. Los artículos sobre la materia proliferaron, entre otros los de Charles Beard, Edwin Stene y Egbert Wengert.<sup>8</sup> Fue la época de la aparición del texto

---

<sup>6</sup>. Gaus, John, Leonard White and Marshall Dimock. **The Frontiers of Public Administration**. New York, Russell and Russell, 1967 (1936).

<sup>7</sup>. Gulick, Luther and Lyndall Urwick (eds.). **Papers on Science of Administration**. New York, Augustus M. Kelly Publishers. 1973 (1937).

<sup>8</sup>. Beard, Charles. "Administration, a Foundation of Government". United States, **American Political Science Review**. Num. 4. 1940. pp. 232-235; Stene, Edwin. "Public Administration". United States, **American Political Science Review**. Vol. 34. 1940. pp.

de Fritz Morstein Marx, el libro más consultado como material introductorio a la administración pública.<sup>9</sup> Además se publican dos escritos interesantes, uno de Lincoln Gordon,<sup>10</sup> otro de William Anderson.<sup>11</sup>

Para entonces la disciplina había alcanzado plena madurez y adquirido una definición razonable de su campo de conocimiento, lo que hizo afirmar a Paul Appleby que el término administración pública es más de lo que comúnmente se piensa: en efecto, ella es más que el manejo como se ha tratado ordinariamente en términos técnicos, o una mera administración considerada en un sentido muy amplio. La administración pública es el "liderazgo de los asuntos públicos directamente responsables de la dirección ejecutiva", toda vez que de cara a la democracia está vinculada estrechamente con la dignidad, el valor humano y las potencias cívicas de la ciudadanía.<sup>12</sup>

Dos obras magnas marcan el final de la década de 1940: **El Comportamiento Administrativo** de Herbert Simon, publicado en

---

313-322; Wengert, Egbert. "Public Administration". United States, **The American Political Science Review**. Vol. 36. 1942. pp. 313-322.

<sup>9</sup>. Morstein Marx, Fritz (ed.). **Elements of Public Administration**. Englewood Cliffs, Prentice-Hall. 1959 (1946).

<sup>10</sup>. Gordon, Lincoln. "Public Administration in Perspective". United States, **Public Administration Review**. Vol. 7. 1947. pp. 263-267.

<sup>11</sup>. Anderson, William. "Public Administration". Griffith, Ernest (ed.) **Research in Political Science**. The University of Carolina Press. 1948. pp. 68-81.

<sup>12</sup>. Appleby, Paul. "Toward Better Public Administration". United States, **Public Administration Review**. Vol. VII, núm. 2. 1947. p. 95.

1947,<sup>13</sup> y **Teoría Política de la Administración Pública** de Dwight Waldo, título en castellano de su **Administrative State** (1948).<sup>14</sup>

En el Reino Unido se seguía con interés estos progresos académicos. Esto originó un artículo de Harvey Walker cuya finalidad fue la comparación del estudio de la disciplina en su país y los Estados Unidos.<sup>15</sup>

Durante los años de 1950 el libro de texto usual fue **Administración Pública** de Simon, Smithburg y Thompson,<sup>16</sup> aunque una antología preparada por Waldo y editada tres años después, también gozó de consulta frecuente.<sup>17</sup> Fueron asimismo escritos tres artículos relevantes sobre el estudio de la administración pública, por Harver Bernstein, Roscoe Martin y John Millet.<sup>18</sup> La idea prevaleciente en esa década era que la administración pública se había constituido en un campo del saber ya consolidado, cuyo perímetro rozaba con las fronteras de otras

---

<sup>13</sup>. Simon, Herbert. **El Comportamiento Administrativo**. Madrid, Edit. Aguilar, 1964 (1957).

<sup>14</sup>. Waldo, Dwight. **Teoría Política de la Administración Pública**. Madrid, Editorial Tecnós. 1961 (1948).

<sup>15</sup>. Walker, Harvey. "An American Conception of Public Administration". United States, **American Political Science Review**. Oct, 1945.

<sup>16</sup>. Simon, Herbert et al. **Administración Pública**. México, Editorial Letras. 1968 (1950).

<sup>17</sup>. Waldo, Dwight (ed.), **Administración Pública**. México, Edit. Trillas, 1967 (1953).

<sup>18</sup>. Bernstein, Harver. "The Scope of Public Administration". United States, **Western Political Quarterly**. March, 1952. pp. 124-137. Martin, Roscoe. "Political Science and Public Administration: A Note of the State of Union". United States, **American Political Science Review**. Vol. 46, num. 3. 1952. Millet, John. "A Critical Appraisal of the Study of Public Administration". United States, **Administrative Science Quarterly**. 1956. pp. 171-188.

ciencias sociales creando una frontera multidisciplinaria, toda vez que su centro se había definitivamente fortalecido. En los Estados Unidos, hacia mediados de esa década, las "perspectivas" en administración pública enriquecían sus fronteras como ámbitos de interdisciplina, sin poner en peligro su centro conceptual y con ello su identidad como ciencia autónoma.<sup>19</sup>

En la década siguiente se declaró la llamada "crisis de identidad", cuyos efectos aún se perciben en los Estados Unidos. Sobre el tema se hicieron varios trabajos polémicos, entre los que destacan un libro de Vincent Ostrom sobre la incorporación de la opción pública en administración pública,<sup>20</sup> y el debate entre el pensador australiano R.S. Parker y el profesor británico Gerald Caiden.<sup>21</sup> Hay que destacar en lo que respecta a Caiden, que se le debe acreditar una perspectiva positiva, muy alejada del pesimismo generalizado de entonces con referencia al estudio de la administración pública. Por consiguiente, no todos los pensadores administrativos se encuentran sumidos en la mencionada "crisis de identidad" de la administración pública, tal como fue perceptible en la reunión de Filadelfia durante 1968, de la cual brotó una antología editada por James Charlesworth donde destacaron las ponencias de Dwight Waldo y Fred Riggs.<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup>. Waldo, Dwight. **Perspectives on Administration**. Alabama, Alabama University Press. 1956. p. 137.

<sup>20</sup>. Ostrom, Vincent. **The Intellectual Crisis in American Public Administration**. Alabama, The University of Alabama Press. 1973.

<sup>21</sup>. Parker, R. S. "The End of Public Administration". Australia, **Public Administration**. Vol. 24, num. 2. 1965. pp. 99-103. Caiden, Gerald. "In Defense of Public Administration". Australia, **Public Administration**. Vol. 24, num. 3. 1965. pp. 224-228.

<sup>22</sup>. Waldo, Dwight. "Scope of Theory the Public Administration". Charlesworth, James (ed.). **Theory and Practice of Public Administration**. Philadelphia, The American Academy of Political and Social Sciences. 1968. pp. 1-27. Riggs, Fred.

En los años de 1960, debido a la "crisis de identidad", los autores se dedicaron a idear respuestas para la misma. Una que ya mencionamos fue encabezada por Ostrom,<sup>23</sup> la otra consistió en 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.<sup>24</sup> Esta versión, pretendidamente renovadora, provocó a su vez un caudal de alegatos en respuesta a sus planteamientos, donde se hacen serias objeciones a sus tesis esencialmente encaminadas a desestatalizar la administración pública, algo que carece de toda razón,<sup>25</sup> y que Peter Savage lo llamó el dismantelamiento del Estado administrativo.<sup>26</sup>

También fue una época caracterizada por un afán de hacer un uso abusivo de adjetivos tronantes sobre la administración pública, cuyo campo se veía sumido en un proceso de evaporación, o bien, que estaba postrada en la señalada "crisis de identidad". La nota característica fue que las más estridentes críticas provenían de afuera de ella misma, procedían de disciplinas diversas de su campo de saber. Sin embargo, las soluciones se debían plantear desde adentro, repensándose no

---

"Professionalism, Political Science and the Scope of Public Administration", obra citada, pp. 32-62.

<sup>23</sup>. Ostrom, Vincent. "Public Choice: a Different Approach to the Study of Public Administration". United States, **Public Administration Review**. Vol. XXXI. 1971. pp. 203-216.

<sup>24</sup>. Marini, Frank (ed.). **Toward a New Public Administration**. Scranton, Chandler Publishing, 1971.

<sup>25</sup>. Page, Richard. "A New Public Administration?". United States, **Public Administration Review**. 1973.

<sup>26</sup>. Savage, Peter, "Dismantling the Administrative State: Paradigm Reformulation in Public Administration". United Kingdom, **Political Studies**. Vol. 22, num. 2. 1974. pp. 147-157.



sólo su campo de conocimiento, sino también sus tradiciones, aspiraciones y alternativas futuras.<sup>27</sup> Charles Levine y sus colegas alegaron que, a pesar de los cambios de foco, de enfoque, de teoría y de metodología, la "unicidad" (**uniqueness**) de la administración pública permaneció patentizada en su objeto de estudio: lo público. Tuvo conspicuos fundadores como Wilson, Goodnow, White y Gulick, que no solamente fungieron como promotores de su estudio, sino también como agentes de cambio y progresión de la disciplina, mismo de lo que hicieron profesión de fe activa en la cátedra y el auditorio.

Sin embargo, la extraordinaria sensibilidad e intuición de esos prohombres de la administración pública ya no correspondía a las exigencias científicas de la década de 1970, abriéndose el camino a una nueva concepción fundada en el diseño organizativo.<sup>28</sup> Se trató de una visión encaminada a destacar una orientación de cambio construido con base en un cuerpo de proposiciones probadas, que son acumulables y sistemáticamente integradas en una teoría, así como aplicadas para crear nuevos enfoques sobre las realidades. Se trató de un nuevo desarrollo en la diagnosis que consideró problemas de riesgo y dificultad del trabajo administrativo, hasta entonces no tratados en la agenda del estudio de la administración pública.

Quizá lo característico prominente de la Perspectiva Minnowbrook fue la propuesta de un nuevo estilo referente a la organización y el proceso administrativo, en el cual destacó una repugnancia general de la jerarquía, el autoritarismo y la burocracia "weberiana", y la opción alterna hacia un enfoque de

---

<sup>27</sup>. Levine, Charles y otros. "'Organizational Decision': a Post Minnowbrook Perspective for 'New administration'". United States, **Public Administration Review**. Vol. 35, num. 4. 1975. pp. 425-435.

<sup>28</sup>. **Ibid**, p. 426.

descentralización y participación dentro y fuera de la administración pública.<sup>29</sup>

De los años de 1930 a la actualidad, aunque sus raíces se encuentran en la década precedente, la labor intelectual de Leonard White, Marshall Dimock y Dwight Waldo, fundamentó y vertebró a la teoría estadounidense de la administración pública.

Leonard White es considerado en su país como un autor clásico. Gaus le dedicó un artículo en 1958,<sup>30</sup> lo que también hizo Herbert Storing en 1965.<sup>31</sup> White fue autor de varias obras, entre las cuales despunta su célebre **Introducción** de 1926 y **Tendencias en Administración Pública**.<sup>32</sup> Aquí analizaremos dos artículos, ambos escritos en los años de 1930. Uno de ellos se titula "Administración Pública", ya referido, donde White discierne que los escritores modernos definen a la administración pública como el arte y la ciencia del manejo aplicados a los negocios del Estado; pero que también se utiliza el término para indicar una rama del campo de la ciencia política.<sup>33</sup> Tal como lo observa, la palabra administración tiene significados contrapuestos porque por un lado se refiere a ciertas prácticas y conocimientos aplicables al Estado o a

---

<sup>29</sup>. Willbern, York. "Is the New Public Administration Still with Us?". United States, **Public Administration Review**. Vol. 33, num. 4. 1973. p. 377.

<sup>30</sup>. Gaus, John. "Leonard Dupee White: 1891-1958". United States, **Public Administration Review**. Vol. XVIII. 1958. pp. 231-236.

<sup>31</sup>. Storing, Herbert. "Leonard D. White and the Study of Public Administration". United States, **Public Administration Review**. Vol. 25. 1965. pp. 38-51.

<sup>32</sup>. White, Leonard. **Trends in Public Administration**. New York, Mc-Graw Hill. 1933.

<sup>33</sup>. White, "Public Administration", p. 440.

cualquier institución, a la vez que por el otro, significa un campo de la ciencia política. Al comentar los años anteriores al gobierno de los faraones egipcios hasta la actualidad, White señala que la administración pública ha sido necesaria para la organización del gobierno humano políticamente organizado. Estas operaciones colectiva son conocidas como administración pública.<sup>34</sup>

Parte del progreso alcanzado por la administración pública corresponde a los avances de la tecnología, así como a los procedimientos administrativos. White acredita al mercantilismo ciertos progresos de la administración pública en Europa durante el siglo XVI, pero desconoce el 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 Real Instituto de Administración Pública. En su tiempo, el experto estaba ya desplazando al aficionado en el servicio de la administración pública y esto era el sello del momento.

En 1936, White participó como colaborador de la obra colectiva **Las Fronteras de la Administración Pública**, con el trabajo "El Significado de los Principios en Administración Pública" ("The Meaning of Principles of Public Administration").<sup>35</sup> Su tema estriba en el estudio de tales principios, a los que encuentra asentados en el patrón de consistencia bajo el cual trabaja el administrador público, pues la administración, como el derecho, ha sido descrita como un principio que ha venido ampliándose: la administración es constante, no caprichosa y el administrador tiene

---

<sup>34</sup>. **Ibid.**

<sup>35</sup>. White, Leonard. "The Meaning of Principles of Public Administration ". Gaus, John, Leonard White and Marshall Dimock. **The Frontiers of Public Administration**. New York, Russell and Russell, 1967 (1936).

permanentemente puestos sus ojos en los intereses del Estado, de modo que por principio se entiende un patrón de conducta en la administración pública.<sup>36</sup>

White polemiza con la idea de William Willoughby acerca de que los principios de la administración pública reposan en la ley, pues la administración es más que la ley, y es necesario descubrir y aplicar los principios en un sentido diferente y más perspicaz.<sup>37</sup> La administración pública es necesaria aún en épocas de violencia revolucionaria, como la vivida por Rusia, la cual requirió de una administración organizada, fuerte e inteligente. Un principio concebido como una hipótesis examinada y aplicada a la luz de un propio marco de referencia, es tan útil como guía de acción en la administración pública de Rusia, como del Reino Unido, de Irak o de los Estados Unidos.<sup>38</sup>

Un politólogo, Roberto Dahl, emprendió en 1947 una revisión de los progresos teóricos de la administración pública,<sup>39</sup> que merecieron algunos comentarios de Herbert Simon poco sustanciosos.<sup>40</sup> En opinión de Dahl, esos progresos estaban condicionados por tres problemas: en primer lugar, las generalizaciones derivadas de las operaciones de la administración pública en un Estado singular no se pueden ni universalizar ni aplicar a la administración pública de otros estados. Un buen principio puede ser aplicable en diferentes

---

<sup>36</sup>. *Ibid*, p. 13.

<sup>37</sup>. *Ibid*, p. 14.

<sup>38</sup>. *Ibid*, p. 25.

<sup>39</sup>. Dahl, Robert. "The Science of Public Administration". United States, **Public Administration Review**. Vol. VII, num. 1. 1947. pp. 1-11.

<sup>40</sup>. Simon, Herbert. "A Comment on 'The Science of Public Administration'". United States, **Public Administration Review**. Vol. VII, num. 3. 1947. pp. 200-203.

medios nacionales, pero en atención a estudios previos a los mismos. En segundo lugar, 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 estos son aplicables a un medio nacional o internacional específico. Finalmente, el estudio de la administración pública se convertiría en una disciplina con bases más amplias cuando estuviera apoyada no en un conocimiento estrechamente definido de las técnicas y procesos, sino ampliándose hacia los factores condicionantes y las variables históricos, sociológicos y económicos, que dan su sello a la administración pública de cada país.<sup>41</sup>

Los estudios comparados son muy importantes para hacer posible la argumentación a favor de la existencia de principios universales de administración pública por lo que estamos muy lejos de una ciencia de la administración pública.<sup>42</sup> En efecto, así lo estaban los pensadores administrativos estadounidenses ignorando los progresos transcontinentales. Hay que recordar que desde principios del siglo XIX, 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 constatar, por su obviedad, sencillez y objetividad, son universales en un espacio y tiempo limitados; aquellos de la ciencia de la administración pública establecida a partir de ese siglo.

Dwight Waldo es el más influyente pensador estadounidense contemporáneo. Su obra llena buena parte de la segunda mitad de este siglo, y además de haber producido libros de gran relevancia, es autor de varios importantes artículos que abarcan

---

<sup>41</sup>. Dahl, obra citada, p. 11.

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

los temas de interés de la teoría de la administración pública, en especial la doctrina y la divulgación del conocimiento.<sup>43</sup> Entre sus libros debemos destacar **El Estudio de la Administración Pública**, que ha tenido una amplia difusión e incluso hay una versión italiana de 1957 y una traducción portuguesa de 1971.<sup>44</sup> Esta, quizá, sea el mejor ejemplo de lo que hoy día es un trabajo propiamente estadounidense 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 estadounidense de estudio "parroquiano" de la administración pública, desdoblado "imperialmente" como un poderoso vehículo de influencia hacia el extranjero. Waldo es, salvando las distancias epistemológicas que se deben considerar, la línea actual cuyo origen debe buscarse en Wilson, pasando por Goodnow, Willoughby y White.

Waldo fija de antemano el propósito de su obra: su ensayo intenta realizar una introducción al estudio de una fase o aspecto de aquella forma de cooperación humana que se llama administración pública.<sup>45</sup> Esta no llena del todo esa cooperación,

---

<sup>43</sup>. Waldo, Dwight. "Administrative Theory in the United States: a Survey and Prospect". United States, **Political Studies**. Vol. II, num. 1. 1954. pp. 70-86. "Public Administration a Time of Revolutions". United States, **Public Administration Review**. Vol. XXVIII, num. 4. 1968. pp. 362-368. Y dos artículos que llevan el mismo título: "Public Administration". United States, **The Journal of Politics**. Vol. XXX, num. 2. 1968. pp. 443-479; y "Public Administration". United States, **International Encyclopaedia of the Social Sciences**. The McMillan Co. 1968. pp. 145-156. Finalmente, "Developments in Public Administration". United States, **The Annals**. Nov., 1972. pp. 217-245.

<sup>44</sup>. Waldo, Dwight. **The Study of Public Administration**. New York, Random House. 1967 -1955. (**Estudio de la Administración Pública**. Madrid, Aguilar 1964. **O Estudo da Administracao Pública**. Rio de Janeiro, Fundacao Getulio Vargas. 1971).

<sup>45</sup>. **Ibid**, p. 1.

también estudiada por otras ciencias sociales y por la tecnología; la administración pública misma es una forma de la tecnología. Pero dice no conocer buenas definiciones de administración pública en los Estados Unidos, por lo que ofrece la propia, que ya conocemos: la administración pública es la organización y manejo de hombres y materiales para lograr los fines del gobierno; del mismo modo, también consiste en el arte y la ciencia del manejo aplicada a los asuntos del Estado.<sup>46</sup> 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 lo tanto, Waldo recomienda al estudioso que vigile el uso de ambos términos.

Hay que partir de la idea de acción racional, que consiste en la acción correctamente calculada para conseguir los fines determinados que se persiguen, con un mínimo de pérdida para la realización de otros fines también buscados.<sup>47</sup> Como actividad y como ciencia, la administración pública es indistintamente una acción racional, porque es la acción encaminada a maximizar la realización de fines que son públicos por definición.<sup>48</sup> Asimismo, la administración pública es una especie dentro del género "administración", que a su vez forma parte de la familia denominada acción humana cooperativa, pues la "administración es un tipo de esfuerzo humano cooperativo que posee un alto grado de racionalidad".<sup>49</sup> Sus características peculiares son la organización y el manejo, a las que haciendo una analogía con la biología, explica que corresponden a la anatomía y la fisiología por cuanto a estructura y función. Una es estática, la otra

---

<sup>46</sup>. **Ibid**, p. 2.

<sup>47</sup>. **Ibid**, p. 10.

<sup>48</sup>. **Ibid**, p. 11.

<sup>49</sup>. **Ibid**, p. 13.

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 el manejo es la "acción tendente a lograr la cooperación racional en un sistema administrativo".<sup>50</sup> La administración pública se distingue dentro del género administración por su carácter precisamente "público", noción que debe ser buscada en los progresos de las ciencias sociales.

Y así, Waldo, el representante típico de la teoría de la administración pública estadounidense, la introduce a ella dentro de sí misma, no dejándola asomarse hacia la sociedad como originalmente la había proyectado Carlos Juan Bonnín.

Hubo una interesante polémica entre Dwight Waldo y Fred Riggs en 1968, acerca del concepto de administración pública. Su debate refleja el estado del arte cuando estaba vigente la "crisis de identidad" en los Estados Unidos. Waldo creía que la administración pública ya tenía entonces dificultades para definir sus fronteras y que su historia desde la terminación de la Segunda Guerra Mundial era 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>51</sup> La administración pública era entonces una disciplina sin materia de estudio, o como la concibió Waldo, "un objeto en busca de una disciplina".

---

<sup>50</sup>. **Ibid**, pp. 16-17.

<sup>51</sup>. Waldo, Dwight. "Scope of Theory the Public Administration", p. 2.



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. Fred Riggs respondió que tal propuesta era útil para el arte administrativo, pero no para la teoría, la enseñanza y la investigación, y que solamente la ciencia política era capaz de contribuir a que la administración pública superara la crisis.<sup>52</sup> Riggs puso a la administración pública en donde Waldo intentó sacarla: en su relación con la política, y parafraseando a John Gaus, recordó "la teoría política significa en nuestro tiempo, también una teoría de la administración pública".<sup>53</sup>

La llamada "crisis de identidad" en los Estados Unidos, consistió más bien en una "crisis de creatividad" en el cultivo de la administración pública. Su origen se encuentra en la ausencia de crítica entre sus cultivadores, así como en una tendencia decreciente en la calidad de los trabajos sobre la administración pública, que se deja sentir todavía en el presente. Asimismo debe ser considerado el carácter "parroquiano" que prevalece en el estudio de la disciplina en los Estados Unidos, que entonces estaba desligado de las contribuciones externas. Una disciplina que se aísla tenderá a consumirse en su propio esfuerzo y esterilizar a los gérmenes de su progreso, y de manera similar a la inexorable degeneración de la casa de Habsburgo por efecto de la endogamia, la administración pública se deforma y paradójicamente muere en cada nuevo nacimiento.

---

<sup>52</sup>. Riggs, Fred. "Professionalism, Political Science and the Scope of Public Administration". Charlesworth, James (ed.). **Theory and Practice of Public Administration**. Philadelphia, The American Academy of Political and Social Sciences. 1968. pp. 32-33.

<sup>53</sup>. **Ibid.**

Pero no todos los pensadores concuerdan con la existencia de la "crisis de identidad" de la administración pública, como Gerald Caiden, Peter Savage y Fred Riggs, a la cual se propusieron reinvidicar como disciplina científica tal y como la consideraron sus fundadores en los Estados Unidos: Wilson, Goodnow, Willoughby y White.

A partir del estallido de la "crisis de identidad", la administración pública estadounidense ha tenido un proceso de reconstrucción relativamente exitoso, cuyo signo ha sido la búsqueda de una variedad contrastante de caminos de solución. Desde entonces, su desarrollo se ha fundado en un trabajo académico comunitario cuyas crestas han sido nutridas reuniones académicas donde se han discutido los problemas existentes y las soluciones posibles, comenzando con el congreso de Filadelfia que se llevó a cabo en diciembre de 1967. A este siguió un cónclave conocido como la *Perspectiva Minnowbrook*, realizado en septiembre de 1968, donde se propuso una marcha "hacia la nueva administración pública". Veinte años después tuvo efecto la reunión *Minnowbrook II*, cuyos efectos han permanecido hasta nuestros días. Finalmente, durante 1988 se realizó una reunión entre especialistas en ciencias de **policy** y en administración pública, para tratar el tema del nuevo manejo público.<sup>54</sup>

Estas reuniones han establecido las fases actuales del desarrollo del trabajo académico en los Estados Unidos y servido de referencia para las faenas de quienes, como líderes en el campo, continúan laborando a favor del estudio de la administración pública. Tal es el caso singular de Dwight Waldo,

---

<sup>54</sup>. Los trabajos fueron publicados en **Revista de Administración Pública** de los Estados Unidos (**Public Administration Review**. Vol. 58, num. 3. 1998), bajo el cuidado de Lynda Kaboolian.

Luther Gulick y Herbert Simon, quienes han seguido ofreciendo grandes aportaciones.<sup>55</sup>

Minnowbrook I había ofrecido en 1968 un panorama optimista ante los problemas que entonces padecían los Estados Unidos, principalmente en atención a la Guerra de Vietnam y el movimiento estudiantil,<sup>56</sup> que Dwight Waldo definió apropiadamente como una era de turbulencia, y a la cual dedicó una obra colectiva bajo su cuidado.<sup>57</sup> Tal como lo ha hecho saber Leonardo Santana, Minnowbrook I no se constituyó como una escuela de pensamiento, pero dejó una influencia permanente en los años siguientes. En especial, los congresistas del 68 -todos ellos jóvenes pensadores administrativos- heredaron un ideario fundado en el cuestionamiento de la orientación pragmática y aplicada, la preocupación por los problemas de ética y justicia social, la crítica a las estructuras y procesos jerárquicos y burocráticos, y la mayor confianza en las explicaciones derivadas de la teoría y la filosofía. Igualmente, relevó una visión humanística de la administración pública, un nuevo enfoque del contexto social bajo turbulencia, y el abandono del gerencialismo y el decisionismo, a favor de los análisis de **policy** y de las organizaciones.<sup>58</sup> Su ideario también trascendió hacia temas

---

<sup>55</sup>. Waldo, Dwight. "The End of Public Administration?". United States, **Public Administration Review**. Vol. 48, num. 5. 1988. pp. 929-932. Gulick, Luther. "Reflexions on Public Administration". United States, **Public Administration Review**. Vol. 50, num. 6. 1990. pp. 599-603. Simon, Herbert. "Why Public Administration?". United States, **Public Administration Review**. Vol. 58, num. 6. 1998. p. II.

<sup>56</sup>. Santana Rabell, Leonardo. "Public Administration Studies in the United States Today: a Syntesis and Overview". Bruselas, **International Review of Administrative Sciences**. Vol. 57. 1991. pp. 651-669.

<sup>57</sup>. Waldo Dwight (ed.). **Public Administration in a Time of Turbulence**. Scranton, Chandler Publishing Co. 1971.

<sup>58</sup>. Santana, obra citada, pp. 652-653.

ligados al liderazgo, los análisis jurídicos y constitucionales, y los cambios tecnológicos.

Minnowbrook II contrasta con la primera conferencia por cuanto a que las condiciones eran otras: en efecto, a finales de los años de 1980, el nuevo ambiente reflejaba la pérdida de confianza en la administración pública como una entidad capaz de promover el cambio social, se dudaba de la habilidad del gobierno para proveer servicios públicos y se ponía en tela de juicio la legitimidad del Estado para regular al mercado, estando ya presente el neoliberalismo y los esquemas de privatización.<sup>59</sup> Ya era patente el influjo de la globalización económica, el desmantelamiento del Estado de bienestar, la erosión irrefrenada de los valores cívicos, el abandono de las responsabilidades sociales, la crisis fiscal del Estado y la preeminencia del conservadurismo.<sup>60</sup>

Los conferenciantes optaron por tratar temas alternos e incoincidentes con esas prédicas: ellos promovieron una agenda de trabajo académico fundado en la ética, los valores democráticos y el civismo. Igualmente se enfatizó el tema de la responsabilidad política de los funcionarios y la rendición de cuentas (**accountability**), y se retornó al cultivo más intenso de la filosofía política. Igualmente, se recuperó al temario constitucional, los asuntos de justicia y los derechos civiles.<sup>61</sup> No se debe soslayar un punto central: el rescate del público como eje del estudio de la administración pública, que ha venido a contrastar en los Estados Unidos con los enfoques rentísticos procedentes del neomanejo público. Hay incluso pensadores, como

---

<sup>59</sup>. Frederickson, George y otros. **Minnowbrook II: Changing Epochs of Public Administration**. Special issue: United States, **Public Administration Review**. Vol. 49, núm. 2. 1989. pp. 95-227.

<sup>60</sup>. Santana, obra citada, p. 654.

<sup>61</sup>. **Ibid**, pp. 656-657.

Curtis Ventriss que disciernen que de estar su estudio en crisis, los criterios técnicos son los menos apropiados, debiéndose buscar mejor un enfoque de filosofía social alrededor del público.<sup>62</sup> Esta labor teórica debe replantear las nociones existentes sobre la relación Estado-sociedad, porque un notorio yerro en el pensamiento administrativo estadounidense fue haber tomado distancia del fenómeno del Estado, substituido por la categoría de sistema político gracias a David Easton.<sup>63</sup>

La búsqueda de nuevos caminos se amplió a la exploración de territorios del saber muy diversos. Uno de ellos fue laborado por R.F. Shangrae y Michael Crow, proponentes de que la administración pública se convierta en una "ciencia de diseño". La idea fue tomada de un pensamiento externado por Herbert Simon en 1968, donde sostuvo que ante la índole de las ciencias naturales, existen las disciplinas propiamente artificiales donde se halla la gerencia.<sup>64</sup> Con base en Simon, los autores juzgaron que la administración pública es una ciencia artificial porque sus problemas y soluciones son moldeados por el contexto, toda vez que debe ser descrita en términos de funciones, metas y adaptación, tal como lo propuso George Frederickson.<sup>65</sup> En efecto, su propuesta se refería a la ejecución de los mandatos legislativos, el cambio de las **policies** que sistemáticamente

---

<sup>62</sup>. Ventriss, Curtis. "Toward a Public Philosophy of Public Administration: a Civic Perspective of the Public". United States, **Public Administration Review**. Vol. 49, num 2. 1988. pp. 173-179.

<sup>63</sup>. Easton, David. **Política Moderna**. México, Edit. Letras. 1968 (el título original es: **The Political System**, 1953).

<sup>64</sup>. Shangrae, R.F. and y Michael Crow. "Public Administration as a Design Science". United States, **Public Administration Review**. Vol. 49. num. 2. 1989. pp. 153-154.

<sup>65</sup>. Frederickson, George. "Toward a New Public Administration". Marini, Frank (ed.). **Toward a New Public Administration**. Scranton, Chandler Publishing, 1971. pp. 309-331.

inhibían a la equidad social y el cambio como pivote central de la "Nueva Administración Pública".

Otra senda fue auscultada por Douglas Kiel, quien penetró en la teoría del neo-equilibrio en administración pública como un paso más allá de la tradicional visión del cambio a través del proceso incremental. Bajo esta rúbrica, la administración pública cambia lentamente a través de pasos de ajustes y reajustes de corto alcance, más orientados al mantenimiento del equilibrio existente. En contraste con las prédicas de los autores antes tratados, Kiel se remonta a las ciencias sociales y convoca un nuevo paradigma del cambio que descansa en la investigación de la dinámica de sistemas no-lineales, cuya inestabilidad y desorden son evaluados de manera diferente en cuanto a conducta, patrones e interacción de estructuras.<sup>66</sup> Se trata de la teoría del caos, que puede ser una nueva ventana para el estudio de la organización y la dinámica de la administración pública.

La teoría del caos -o del "no-equilibrio"- propone que el proceso de cambio está basado en la inestabilidad, el desorden y la imprevisibilidad, como foco central de las características en el desarrollo de otras formas de organización y complejidad, ofreciendo nuevas luces en la naturaleza de los cambios cualitativos. Dicha teoría ya se aplicó por la economía para el estudio de las regiones urbanas, ahora la usa Kiel para entender y analizar los cambios discontinuos en los sistemas y estructuras de la administración pública.<sup>67</sup>

Menos ceñido a la búsqueda de nuevos horizontes de conocimiento, Donald Kettl se submerge en problemas

---

<sup>66</sup>. Kiel, Douglas. "Nonequilibrium Theory and Its Implications for Public Administration". United States, **Public Administration Review**. Vol. 49. num. 6. 1989. pp. 544-545.

<sup>67</sup>. **Ibid**, p. 544.

estructurales del estudio de la administración pública en los Estados Unidos. Y es que la administración pública, en contraste con otras disciplinas que de vez en cuando tienen janones de revaloración, aquella los padece de manera permanente. Esto se ha debido a la gravitación continua que sobre ella tiene la ciencia política, y ahora se debe también al influjo gravitacional que representan las ciencias de **policy**.<sup>68</sup> Desde finales de la Segunda Guerra Mundial, sobre la administración pública han pesado tres cambios trascendente: cambio hacia la implementación, orientado a explicar por qué las dependencias administrativas se desempeñan deficientemente; cambio hacia el manejo público, tendiente a desarrollar guías prácticas para el alto servicio público; y cambio hacia la racionalidad, orientada a reexaminar el papel de la burocracia.

Sin embargo, el influjo de las nuevas corrientes no prosperó al grado de desplazar al estudio de la administración pública, de sus tradicionales quicios.<sup>69</sup> Finalmente, a modo de fuertes vientos que tuercen las cosas hacia los lados, pero no las alcanzan a tirar, la administración pública se mueve al compás de otras perspectivas pero no se somete a su vasallaje.

Hay quienes recurrieron al viejo expediente de la interdisciplina. La propuesta se recupera porque existen planteamientos radicales que sugieren el uso de la categoría de cliente en lugar del de ciudadano, y perciben como Barzelay, una época posburocrática donde aún impera la burocracia.<sup>70</sup> Patriarcas del pensamiento administrativo como Donald Stone incluso

---

<sup>68</sup>. Kettl, Donald. "The Perils -and Prospect- of Public Administration". United States, **Public Administration Review**. Vol. 50. num. 4. 1989. pp. 411-419.

<sup>69</sup>. **Ibid**, p. 415.

<sup>70</sup>. Mainzer, Lewis. "Public Administration in Search of a Theory: The Interdisciplinary Delusion". United States, **Administration & Society**. Vol. 26, num. 3. 1994. pp. 359-362.

denunciaron la presencia tanto de académicos ingenuos (**starry-eyed**), como de infiltrados y saboteadores, cuya labor de zapa se orientaba a impedir una adecuada vinculación entre el estudio y la práctica de la administración pública.

Otros autores prefirieron no buscar nuevas fuentes de interés científico, sumiéndose en el añejo pantano de dudar de la administración pública como una ciencia.<sup>71</sup>

Luther Gulick, uno de los adalides del estudio de la administración pública en los Estados Unidos desde los años de 1930, hacia principios de la década de 1990 había vivido académica y humanamente lo necesario para hacer un adecuado balance de ese estudio. Quizá su apreciación más notoria fue reconocer, que a pesar del paso de los años, apenas los estadounidenses estaban abandonando a la dicotomía política-administración, y que por fin, el espíritu de Frank Goodnow podía descansar.<sup>72</sup>

Mirando hacia adelante, Gulick argumenta que el contenido global del campo de la administración pública está movido por el contexto, no por la lógica, recordándonos que "si el gobierno hace algo, es administración pública".<sup>73</sup> Se trata de un campo del saber que constituye un arte y una tecnología, y que entraña también a la política y el manejo. Los cambios hacia el futuro exigen más que una mera reforma, sugieren una activa demanda ciudadana, toda vez que los programas de enseñanza deben orientarse a formar primordialmente a los seres humanos como ciudadanos. Un nuevo horizonte reclama que la fe en el gobierno

---

<sup>71</sup>. Daneke, Gregory. "A Science of Public Administration?". United States, **Public Administration Review**. Vol. 50, num. 3. 1990. pp. 383-392.

<sup>72</sup>. Gulick, "Reflexions on Public Administration", p. 602.

<sup>73</sup>. **Ibid**, pp. 602-603.



se recupere a través de una mejor producción y suministro de los servicios públicos, toda vez que el servicio civil debe ser modernizado para dejar de ser un bastión de la mediocridad y la inflexibilidad. El mejoramiento de dichos servicios comprende la contratación (**contracting out**) de los particulares, así como la creación de nuevas organizaciones públicas y el desarrollo de nuevos sistemas cooperativos basados en un diseño innovativo. Luther Gulick cree, asimismo, que se debe combatir el desempleo, auspiciar nuevo tipos de empleos y ensanchar a la clase media estadounidense.

La administración pública, por su parte, debe mejorar sus aptitudes de planeación en todos los niveles de decisión, usando nuevos sistemas de memoria administrativa, computación y comunicación. Debe, igualmente, propiciar la asignación de recursos entre los sectores público y privado, y favorecer la apertura y libertad de los mercados comercial e intelectual, teniendo como mira el bienestar general. En su interior, debe promover la creatividad y el entusiasmo entre los servidores públicos y los usuarios de los servicios, teniendo como fundamento no sólo la productividad, sino también un sentido humanitario. Finalmente, los procesos de trabajo deben fortalecer la auto-coordinación, junto con los mecanismos de supervisión y evaluación.

## **EL REINO UNIDO**

El Reino Unido ha pagado un alto costo académico por su tradición pragmática en administración pública, la cual ha contrastado con los altos vuelos de su pensamiento económico y sus ideas políticas. Sin embargo, durante el siglo XX, esa secular tradición autodidáctica fue atemperando su radical postura práctica y abierta a los progresos europeos continentales, se facilitó la enseñanza y la investigación en administración pública. Habida cuenta de un puente de

comunicación con el pensamiento administrativo estadounidense desde tiempo atrás, estas nuevas condiciones propiciaron la proliferación de programas de enseñanza en administración pública, el Real Instituto de Administración Pública consolidó sus tareas, se estableció el Colegio del Servicio Civil y comenzó a proliferar la literatura administrativa.

Con el inicio de la posguerra surgió un vigoroso esfuerzo académico a favor de la ciencia de la administración pública, a través del solitario camino abierto por W.H. Moreland desde principios de los años de 1920. En este esfuerzo académico destacaron William Robson, W.J.M. Mackenzie, Peter Self, R.G.S. Brown y D.R. Steel, así como E.N. Gladden y F.F. Ridley.

Parece seguro considerar que una de las causas del escaso interés de los británicos por la administración pública, a decir de Mackenzie, haya obedecido a la escala diminuta de su organización; y que por el contrario, haya sido la magnitud de la organización en los Estados Unidos el factor esencial propiciante del cultivo mayúsculo de esa disciplina.<sup>74</sup>

William Robson es uno de los estudiosos que más contribuyeron a la consolidación de la disciplina, si bien es cierto que al estilo propiamente británico. Es autor de un breve ensayo donde se presentan las tendencias en administración pública en el Reino Unido, además de una interesante revisión de los progresos británicos con referencia a la organización y funcionamiento de su administración pública.<sup>75</sup> Para entonces, el crecimiento de la administración pública británica era un efecto

---

<sup>74</sup>. Mackenzie, W.J.M. "The Study of Public Administration in the United States". London, **Public Administration**. Summer. 1995. p. 131.

<sup>75</sup>. Robson, William. "Recent Trends in Public Administration". United Kingdom, **The Political Quarterly**. Vol. 25. 1954. pp. 336-346.

del incremento de las funciones del Estado, lo que era una incuestionable verdad. Un factor que había propiciado directamente ese crecimiento era la aplicación de los principios del bienestar social como un trabajo básico de esa administración, toda vez que también era perceptible un mejoramiento cualitativo que esencialmente se observaba en el servicio civil.<sup>76</sup>

Estas condiciones políticas y administrativas produjeron un gran incremento en la demanda de cursos en administración pública, tanto de educación superior, como de capacitación. Los contenidos educativos se ampliaron a la organización administrativa, las relaciones entre las ramas del gobierno, las finanzas públicas, la descentralización, la delegación, la rendición de cuentas (**accountability**) y otros más.<sup>77</sup> Para entonces, el pensamiento administrativo estadounidense ya estaba presente, principalmente a través de Chester Barnard, Herber Simon y Philip Selznick, que habían propiciado la incorporación temática de la hechura de decisiones. De este modo, en los Estados Unidos se había trascendido de la agenda institucional hacia el proceso del gobierno, así como a los problemas de la motivación y la comunicación organizativa.

Sucedáneamente, el peso de la enseñanza se reflejó en el pensamiento administrativo y en la necesidad de multiplicar los puentes de intercambio con otros países, así como reivindicar el patrimonio intelectual propio. Hacia principio de la década de 1960, los británicos recordaron los ancestrales aportes locales a la teoría de la administración pública, tales como los realizados por Jeremy Bentham y John Stuart Mill. Sin embargo, Robson no olvida sus raíces nacionales y recuerda que "el mejor trabajo en

---

<sup>76</sup>. **Ibid.**

<sup>77</sup>. Robson, William. "The Present State of Teaching and Research in Public Administration". United Kingdom, **Public Administration**. Vol. 39, autumn. 1961. pp. 217-222.

este país no es abstracto, sino altamente realista", aunque están explorando un gran objeto de estudio, pues trata concretamente con el servicio civil, la política social, los gobiernos locales y la rendición de cuentas públicas (**public accountability**).<sup>78</sup>

El pensamiento de Robson refleja nítidamente las limitaciones del estudio de la administración pública británica en esa época, más preocupado "en definir, examinar y resolver los problemas concretos de esferas particulares de la administración pública, que empeñarse en descubrir cuáles son las características comunes para manejar al ejército mexicano, el periódico **Daily Mirror**, la iglesia universal, el Partido Comunista, el Consejo Municipal de Manchester, el Ministerio de Asuntos Exteriores y un Hospital".<sup>79</sup> Incluso hacía falta más trabajo de campo que señalara, efectivamente, cómo trabajan los departamentos de la administración pública y cómo son realmente sus servicios.

Peter Self, autor de varios libros y artículos, ha escrito una obra de interés que se titula **Teorías Administrativas y Políticas (Administrative Theories and Politics)**.<sup>80</sup> Aunque la obra por su título promete un amplio estudio de la teoría de la administración pública, su atención mira más bien al examen de los problemas de la administración pública como materia práctica, en lo cual no envidia en nada a William Robson. Por su parte, R.G.S. Brown y D.R. Steel son autores de la obra **El Proceso Administrativo en Gran Bretaña (The Administrative Process in Britain, 1979)**, un trabajo sobre diversos temas de la

---

<sup>78</sup>. **Ibid**, p. 221.

<sup>79</sup>. **Ibid**, pp. 221-222.

<sup>80</sup>. Self, Peter. **Administrative Theories and Politics**. London, George Allen and Unwin. 1982 (1972).

administración pública británica, tales como el servicio civil, la toma de decisiones, el manejo y los ministros.<sup>81</sup>

Para ese entonces ya están activos pensadores administrativos cuyas perspectivas ya no eran meramente prácticas, sino teóricas, toda vez que muy críticas al pragmatismo británico, entre quienes destacan Christopher Hood y F.F. Ridley.

Christopher Hood había estado trabajando los campos académicos de la teoría de la administración pública y el análisis de **policy**, temas de los que dice constituyen dos ámbitos de estudio ilógicamente distintos, y cuyo puente trazará, pues cree que el análisis administrativo contribuye de manera importante al estudio de **policy**. De este modo quedará cubierto un gran vacío en dicho análisis, que toca precisamente el aspecto administrativo. Contrastando con los puntos de vista de Robson y Self, se empeñó a demostrar que la administración pública no es trivial dentro del proceso de **policy**, y que de juzgarse de tal modo existe allí un gran equívoco.<sup>82</sup>

Pasando al terreno de lo abstracto, define a la administración pública como "un proceso deliberado de ejecución y control", haciendo de tal modo que no exista mucha distancia con las categorías de hechura de **policy** y hechura de decisiones.<sup>83</sup> Al incorporar la idea "deliberado", se entiende a la administración pública como diversa de otras organizaciones donde impera el control social, y con el cual tiene fronteras poco nítidas.

---

<sup>81</sup>. Brown R. G. S. and Steel, D. R. **The Administrative Process in Britain**. London, Methuen and Co. 1979 (1971).

<sup>82</sup>. Hood, Christopher. **Los Alcances de la Administración Pública**. México, Edit. Limusa. 1979 (1976). pp. V-VI.

<sup>83</sup>. **Ibid**, p. 5.

Hood hace contribuciones trascendentales a la teoría de la administración pública de las que trataremos en un capítulo posterior.

F.F. Ridley es el más genuino representante de la renovación teórica del pensamiento administrativo británico. Es un autor polifacético, entre sus obras se encuentran dos libros sobre Francia: **Administración Pública en Francia** (**Public Administration in France**, 1969) y **El Sistema Prefectural Francés** (**The French Prefectural System**, 1973). Asimismo es autor de la obra **Gobierno y Administración en Europa Occidental** (**Government and Administration in Western Europe**, 1979), que ha llamado la atención de los profesores que enseñan administración pública comparada.<sup>84</sup> Esta obra se refiere al Reino Unido, Francia, Alemania, Italia, Holanda y Bélgica. Pero a nosotros nos interesa más el espíritu que anima la *Introducción* del libro preparada por Ridley en su condición de editor de la obra. En ella subyace un elemento muy propio del pensamiento administrativo británico contemporáneo: que la administración pública tiene una estrecha relación con el gobierno y la política.

Sin embargo, nuestro interés mayor se centra en otro trabajo de Ridley, un artículo que se titula: "Administración Pública Causa de Descontento" ("Public Administration: Cause for Discontent", 1972). Ridley, profesor de teoría política e instituciones de la Universidad de Liverpool, tomó como base a las tradiciones de la ciencia de la administración pública continental, aludiendo una "tradición ausente" en el pensamiento administrativo británico, para con aquella crudeza afirmar que "en el establecimiento de la administración pública como materia académica, el Reino Unido es un país subdesarrollado".<sup>85</sup> Lo

---

<sup>84</sup>. Ridley, F.F. (ed.). **Government and Administration in Western Europe**. London, Martin Robertson. 1979.

<sup>85</sup>. Ridley, F.F. "Public Administration: Cause for Discontent". United Kingdom, **Public Administration**. Vol. 50. 1972. p. 65.

anterior aclara por qué hasta la época en la cual escribe este trabajo, se cuenta ya con una cátedra sobre administración pública creada para ser impartida por William Robson, que había profesado la cátedra de derecho administrativo en la Escuela de Economía de Londres desde 1947. En tiempos del artículo de Ridley la mencionada asignatura era impartida por Peter Self.

El subdesarrollo académico británico contrasta con los progresos continentales, entre los cuales destaca las cátedras camerales prusianas instituidas desde principios del siglo XVIII. El establecimiento de la enseñanza de las ciencias camerales fue obra por Federico Guillermo I, para subsanar las deficiencias nacidas de la formación meramente jurídica de los funcionarios de su Reino. La administración pública cameralista forjó la base de la ciencia de la administración pública, es decir, "los campos sustantivos de la acción gubernamental (el *qué* de la administración), así como los procedimientos administrativos (el *cómo* de la administración)".<sup>86</sup>

Ridley tiene el mérito de reclamar para el Reino Unido esa tradición ausente, omisión reforzada "cuando esta materia renació en América mucho tiempo después, siendo deliberadamente definida con exclusión del *qué* y enfatizándose el *cómo*".<sup>87</sup> Reclama a los estadounidenses el que hayan vaciado a la ciencia de la administración pública de su contenido sustantivo, reduciéndola a lo adjetivo; y a los británicos el haber seguido su camino. En el continente europeo ya se ha regresado a la antigua tradición forjada por las ciencias camerales, pues de la enseñanza cameral en la Universidad de Halle en 1727 se llegó en 1846 a la Escuela Nacional de Administración en Francia, y de allí después al Colegio del Servicio Civil en el Reino Unido.

---

<sup>86</sup>. **Ibid.**

<sup>87</sup>. **Ibid.**

La enseñanza de la administración pública requiere un nivel universitario, por lo que la ciencia de la administración pública es un problema de formación, no de mero adiestramiento. Su base es el conocimiento para su ejecución, no la simple operación. Empero, fuera de las universidades, la enseñanza de la administración pública sigue siendo un problema de formación. Esto explica por qué las ciencias camerales en Alemania ya no se enseñaban en las universidades cuando concluía ya el mencionado siglo XVIII. No obstante, Ridley desea explicar y sostener por qué en las universidades la enseñanza de la administración pública se basaba en el *qué*, o en sus palabras: "más sofisticadamente teorizando acerca del por qué", mientras en las escuelas profesionales se atiende más a las técnicas, esto es, el *cómo*. Lo anterior le permite definir al profesor universitario como un buscador de conocimiento, en tanto que el instructor profesional es un hombre utilitario que se inclina por proveer la capacidad de ejecución. Al primero le toca empujar las fronteras de conocimiento hacia adelante, en tanto que al segundo le corresponde alimentar el entrenamiento práctico.

En el Reino Unido, hacia principios de los años de 1970, había un debate acerca del estatuto científico de la administración pública, pero Ridley advertía que la polémica no debería convertirse en un escepticismo que inhibiera su desarrollo académico. Incluso, el escepticismo había estimulado que autores de libros sobre administración pública no los titularan con esta voz, tal como hoy en día, nosotros pensamos que algunos lo hacen prefiriendo los vocablos de gerencia pública o gestión pública, para referir en español lo que en inglés se llama **public management**.

Ridley, usando el concepto de ciencia de la administración pública, ajeno hasta entonces para los británicos, sugiere que ella sea palanca para sacar al Reino Unido del subdesarrollo académico en el cual se encuentra, pero del que está comenzando a



salir gracias a autores como Christopher Hood y el propio F.F. Ridley.

Actualmente la administración pública británica se encuentra en una etapa de recuperación, en la cual es patente la preparación de un "estado de cuenta" de los destrozos ocasionados por el neoliberalismo en la época de Thatcher y Major. A pesar de esos oscuros años que también dañaron a su servicio civil, hoy en día el estudio de la administración pública recupera su salud y se encamina hacia el progreso.

Un buen ejemplo de la salud del *estado del arte* en el Reino Unido es observable en la teoría de la administración pública británica, ante el paradigma del neomanejo público que se creía allí dominante. Revistas tales como **Public Administration** y **Public Policy and Administration**, son publicaciones de investigación acerca de la administración pública. Por su parte, **Public Money and Management** e **International Journal of Public Sector**, representan el paradigma del nuevo manejo público. Como lo afirma un administrativista, que existan dos revistas acerca sobre el nuevo manejo público no es un golpe de Estado a la administración pública, sino un desarrollo paralelo.<sup>88</sup> Asimismo, las dos revistas neogerenciales no tienen el gran prestigio de **Administración Pública**, y por consiguiente, no ha ocurrido un temblor de tierra sino un pequeño temblor.

George Boyne analizó el período 1976-1995 de las revistas **Public Administration** y **Public Policy and Administration**, y dividió los artículos dentro de una triple clasificación: política, manejo público (elección pública, manejo, mercado, compras, gestión de recursos humanos y gerencia de información) y

---

<sup>88</sup>. Boyne, George. "The Intellectual Crisis in British Public Administration: is Public Management the Problem or the Solution". United Kingdom, **Public Administration**. Vol. 74, num.4. 1996. pp. 688-691.

miscelánea. El resultado mostró que el manejo público tiene avances, pero a expensas de disciplinas distintas de las ciencias políticas. Los artículos de ciencia política se han conservado sin cambios mayores entre 1970 y 1990. Lo anterior señala, claramente, que "la evidencia sugiere que ha habido un desafío definido desde el manejo público, pero no una revolución científica".<sup>89</sup>

Por otra parte, tampoco existe una "crisis de identidad" de la administración pública tal como lo claman algunos académicos neomanejariales. Esta visión es confirmada a través del establecimiento de grados en administración pública en el sistema universitario británico, mientras que sólo dos fueron transferidos a las escuelas de negocios. Los programas principales de investigación son realizados en las instituciones de administración pública, en tanto que la investigación dentro de las escuelas de negocios es un desarrollo endógeno. También las iniciativas mayores sobre los problemas del sector público son dominantes en administración pública, más que en el nuevo manejo público. Finalmente, tampoco no ha habido una confrontación directa entre administración pública y el nuevo manejo público; no existe una guerra entre paradigmas hostiles, ni entre el viejo y el nuevo paradigma.

Hoy en día, el paradigma de administración pública se conserva como dominante, en tanto que el paradigma del nuevo manejo público, inherente a la privatización declina con ella. Aunque la percepción sobre el *estado del arte* difiere entre los publiadministrativistas británicos, hasta los menos optimistas como R.A.W. Rhodes, están de acuerdo en la recuperación de su estado de salud académica.<sup>90</sup> Una buena forma de tomar nota

---

<sup>89</sup>. **Ibid.**

<sup>90</sup>. Rhodes, R.A.W. "The State of Public Administration: a Professional History: 1970-1995". United Kingdom, **Public Administration**. Vol. 73, spring. 1995. pp. 1-15.

puntual de la teoría de la administración pública británica en los años recientes, consiste en apreciar el detallado recuento hecho por Andrew Dunsire donde se muestra el modo como prosperó a pesar del conservadurismo antiadministrativo thatcheriano.<sup>91</sup>

El nuevo manejo público no ha dominado en el pensamiento administrativo británico, pero sí lo ha hecho en la realidad administrativa del país. Este fenómeno ha dominado el debate teórico en el Reino Unido y ha obligado a los bandos en pugna a usar sus mejores armas. Pero siendo ese manejo una perspectiva económica neoliberal, toda vez que consiste en un enfoque antiadministrativo, nos ocuparemos de él en otro lugar.

En el Reino Unido hoy en día prosperan nuevos enfoques de y sobre la administración pública, uno dedicado al estudio del argumento administrativo, otro al análisis de **policy**, que serán tratados en capítulos posteriores.

---

<sup>91</sup>. Dunsire, Andrew. "Administrative Theory in the 1980: a View". United Kingdom, **Public Administration**. Vol. 73, spring. 1995. pp. 17-40.