

***Capítulo 14***

**UNA ADMINISTRACIÓN DEL PÚBLICO, POR EL PÚBLICO  
Y PARA EL PÚBLICO 533**

EL HUMANISMO CÍVICO 535

EL ESTADO COMO REPÚBLICA 544

PERSUASION EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 556

Ficción y hermenéutica en el discurso administrativo.  
Dialéctica y retórica como artes de la administración  
pública. Las doctrinas administrativas

## **Capítulo 14**

### **UNA ADMINISTRACIÓN DEL PÚBLICO, POR EL PÚBLICO Y PARA EL PÚBLICO**

Hoy en día el prestigio alcanzado por el manejo público, hace pensar a algunos que su superioridad obedece a sus hondas diferencias con respecto de la administración pública. Y que parte de esa superioridad procede de haberse deslindado de la cultura administrativa latina, de modo que siendo propiamente anglosajón, dicho manejo constituye también un distanciamiento con esa cultura a la que se juzga como retardataria, obsoleta, burocrática y formalista.

Debemos señalar, sin embargo, que esa visión prejuiciosa no proviene de los pensadores administrativos anglosajones, pues ahora mismo ellos están reafirmando su pertenencia a la cultura greco-latina como un símbolo universal de la vida política y administrativa. Tampoco en los países anglosajones se ha abandonado el uso de la voz de administración pública, ni cejado en el empeño de seguir desarrollando a la disciplina que la lleva por nombre, toda vez que el término *público* ha recuperado su fuerza ancestral como esencia de su definición.

Por otra parte, el análisis administrativo está evadiéndose del presidio en el que por dos décadas lo ha tenido confinado el análisis económico. En la actualidad, el estudio de implementación constituye el instrumento analítico más poderoso para entender a los sucesos interiores de la gestión dentro de la administración pública; es más, puede afirmarse sin mucho riesgo al equívoco, que la implementación constituye la veta más generosa de la reorientación del análisis administrativo para entender los fenómenos de rendimiento gubernamental.

Paralelamente, la terminación administrativa entraña el suceso más relevante para el estudio de las organizaciones, así

como de sus funciones, **policies** y programas, pero no solamente en términos de sus posibilidades de muerte, sino de su prolongación vital. He aquí la segunda gran veta que hoy en día están explotando los cultivadores de la administración pública, para ahondar sobre las reglas de pervivencia y cesación de las organizaciones administrativas.

La agenda contemporánea de la administración pública, en suma, pone el acento en el público y en las artes de su construcción como la esencia de la administración que le es propia, ya se trate de lo relativo a la construcción del conocimiento, ya lo sea por cuanto al ejercicio de su arte y práctica.

Hoy en día se ha prolongado la brecha nacida en los años de 1980 y que hizo que "los análisis económicos neoliberales de la llamada **public choice**" bajo la batuta de Vincent Ostrom,<sup>1</sup> contrasten totalmente con el enfoque humanista de las organizaciones públicas inspirado en Robert Golembiewski. En el primer caso la proclama se extiende al grado de minimizar al gobierno en sus deberes sociales, en tanto que el segundo se reclama la multiplicación de sus responsabilidades populares. Esta situación ha propiciado que bajo las fórmulas de la opción pública y el neomanejo público se ensalce lo privado ante lo público, en tanto que en administración pública se recupera y enfatiza a lo público frente a lo privado.

Por consiguiente, en administración pública se ha vuelto a recordar frecuentemente el aforismo de John Gaus, en el sentido de que en nuestro tiempo la teoría de la administración pública

---

<sup>1</sup>. Santana Rabell, Leonardo. "Public Administration Studies in the United States Today: a Synthesis and Overview". Bruselas, **International Review of Administrative Sciences**. Vol. 57. 1991. pp. 659-660.

es también una teoría política.<sup>2</sup> Con esta invocación se pretende renunciar para siempre de la dicotomía política-administración. En los Estados Unidos también se recuerda el aforismo no menos célebre de Wallas Sayre acerca de que el manejo público y el manejo privado se parecen en todo aquello que es lo menos importante.<sup>3</sup> Con su apelación se toma distancia de los negocios privados, patentizándose que la naturaleza pública del manejo es una aportación del temario político de la ciencia de la administración pública.

Actualmente la agenda de la ciencia de la administración pública se encamina a recuperar plenamente los ingredientes primigenios que le dieron vida, acentuando su trabajo en el temario del Estado, la política, la ciudadanía y el humanismo cívico, pero ensanchándose hacia los campos comunes con la ciencia de **policy** y resaltando el carácter público del manejo.

## EL HUMANISMO CÍVICO

Dwight Waldo demandó a principios de la década de 1990, que la omnipresente dicotomía política-administración fuera abandonada en los Estados Unidos por ser la causante de la crisis que embarga al estudio de la administración pública desde antaño. La dicotomía nació con la subcultura política

---

<sup>2</sup>. Gaus, John. "Trends in the Theory of Public Administration". United States, **Public Administration Review**. Vol. 10, num. 3. 1950. pp. 161-168.

<sup>3</sup>. Esta frase ha hecho célebre a Wallace Sayre, quien la discurrió luego de haber pasado algunos años colaborando en la formulación del currícula de la nueva Escuela de Administración de Negocios y Administración Pública de la Universidad de Cornell. Allison, Graham. "Public and Private Management: are they Fundamentally Alike in All Unimportant Respects" (1980). Stillman, Richard (ed.). **Public Administration: Concepts and Cases**. Boston, Houghton Mifflin Co. 1988. p. 283.

estadounidense preñada de liberalismo.<sup>4</sup> En efecto, el **ethos** y el arte liberal han sido dominantes en los negocios privados, y estos han sido prevalecientes en la etapa primigenia del estudio de la administración pública, tal como lo hizo notar Woodrow Wilson en su celeberrimo estudio de 1887.<sup>5</sup> La frase wilsoniana quiso señalar que bajo un concepto de libertad y apertura, la administración pública podría abrevar de las ideas y las técnicas de los negocios privados. Empero, esta visión de mixtura inter-administrativa fue posteriormente observada con escepticismo y transmutada en el acreditado aforismo de Sayre.<sup>6</sup>

La perpetuación de la dicotomía política-administración, a pesar de los brotes de descontentos de muchos estudiosos, obedeció a la escasa participación de los publiadministrativistas en los progresos de la ciencia política durante las décadas de 1950 y 1960. Pero quizá su mayor deficiencia consistió en no haber trabajando más en común con las ciencias de **policy**, toda vez que estas disciplinas estuvieron entonces más influenciadas por la economía.<sup>7</sup> Sin embargo, desde entonces los programas de formación en administración pública y **policy** comparten espacios comunes, aunque algunos temas frecuentemente estuvieron sometidos bajo el menos contaminado término de manejo.

No menos influyente para esa perpetuación fue el alejamiento mutuo entre la administración pública y el derecho,

---

<sup>4</sup>. Waldo, Dwight. "A Theory of Public Administration Means in Our Time a Theory of Politics Also". Lynn, Naomi and Aaron Wildawsky (eds.). **Public Administration: The State of Discipline**. New Jersey, Chatham House Publishers. 1990. pp. 73-82.

<sup>5</sup>. Wilson, Woodrow. "The Study of Administration". United States, **Political Science Quarterly**. Vol. 2, num 2. 1887. pp. 197-222.

<sup>6</sup>. **Ibid**, p. 75.

<sup>7</sup>. **Ibid**, p. 76.

principalmente debido al peso de un autor relevante, Leonard White, quien se apartó del derecho para acercarse estrechamente al manejo.<sup>8</sup> Waldo razona que este no fue un experimento del todo exitoso para establecer la identidad de la administración pública, ni nada sencillo, y lo más lamentable es que hacia mediados de los años de 1950 los administrativistas se lisonjeaban de haberlo logrado.

Desde 1986, Waldo se afanó por re-situar el problema y restablecer las añejas relaciones entre el derecho y la administración pública, a través de un nuevo diseño de la arquitectura constitucional. Sus planteamientos han recordado que tanto los órganos judiciales como los órganos administrativos interpretan y ejecutan la ley, si bien es cierto que el modo en que lo hacen difiere de manera significativa.<sup>9</sup> Tradicionalmente los tribunales no eran considerados propiamente como órganos administrativos, sino como entidades gubernamentales, pero ahora ya lo son y tienen una gran actividad administrativa.

Hacia principios de la década de 1990, Waldo estaba moviendo al estudio de la administración pública hacia la categoría de gobierno, y convocado el recordar que su fuente es la cultura greco-latina que por sí misma entraña como síntesis a la cultura cívica.<sup>10</sup> Su noción central es la ciudadanía como un valor superior, como una expresión de servicio a la colectividad y como una fenómeno de participación. La cultura cívica observa en todo ciudadano a un servidor público, toda vez que descansa en la idea superior de libertad e igualdad, si bien aquí no podemos dejar de advertir el origen del amateurismo del servicio público

---

<sup>8</sup>. White, Leonard. **Introduction to the Study of Public Administration.** New York, The MacMillan Co. 1926.

<sup>9</sup>. **Ibid**, pp. 76-77.

<sup>10</sup>. Waldo, obra citada, p. 77.

en la cultura occidental. Esta misma cultura define al *Estado*, un concepto evolutivo que está determinado por las fronteras mutantes y porosas de la sociedad.

Consonante con estas apreciaciones, David Hart ha propuesto el término *humanismo cívico* para referir los deberes del servicio público, que aunque se observe como una perspectiva idealista, toda tradición de labor administrativa parte siempre de un ideal. Este ideal se basa en la creencia de los valores republicanos y el desarrollo del carácter cívico inherente al mismo, y sirve de fundamento a los deberes retóricos que tienen los servidores del gobierno con el público, en el sentido de escribir y hablar en su defensa.<sup>11</sup>

-- Waldo concluye preliminarmente que su argumento, en un sentido muy amplio, es que hay que entender a la dicotomía política-administración en su refracción de tensiones intra e interdisciplinarias, así como sus divisiones internas, como algo relevante para no sólo verla como una querella parroquial y estéril entre los académicos estadounidenses. Para realizar esta tarea propone comprender que en su país existe una tensión dentro de la cultura cívica entre la tradición griega y la tradición romana, pues esta última no sólo heredó las instituciones republicanas, sino también las imperiales. En todo caso, ha dicho magistralmente, que "nuestra política es griega, pero nuestra administración es romana".<sup>12</sup> Una es histórica, cultural y causal, la otra es simbólica, analógica y heurística. A la frase de Waldo solamente agregamos que nuestro derecho es bizantino.

---

<sup>11</sup>. Hart, David."A Partnership in Virtue Among all Citizens: The Public Service and Civic Humanism". United States, **Public Administration Review**. Vol. 50, num. 6. 1990. p. 101.

<sup>12</sup>. Waldo, obra citada, p. 78.

Ese argumento comienza invocando las raíces de la política y lo político en la *Polis* griega, en tanto que gobierno procede del latín *governare*; en tanto que "administración y manejo (*management*), por supuesto, tienen raíces latinas".<sup>13</sup> Siendo la administración tan relevante para el gobierno, no puede ser ignorada en su papel y hasta es justificable que Waldo usara en 1948 el pleonasio de *Estado administrativo*.<sup>14</sup> En efecto, tal como lo explicó, los estados son administrativos o sencillamente no son estados.<sup>15</sup> Esta versión está apoyada, además, en que el estudio de la administración pública estadounidense fue edificado por administrativistas formados en la ciencia política, tales como Paul Appleby, John Gaus, Wallas Sayre y Leonard White.

Como nota final, Waldo alega que todos son beneficiarios y víctimas de la grieta entre la política y la administración, que ha producido un campo para la maniobra intelectual gracias a sus tensiones, lapsos, confusiones y contradicciones. De hecho, muchos de los valores últimos de los estadounidenses son producto de esa grieta. Posiblemente esa fisura se puede superar integrando a la política y la administración en una fórmula conciliatoria, que podría ser el totalitarismo o la utopía; pero lo primero es tan riesgoso, que Waldo sugiere que no habiendo más opción, se debe adoptar a la segunda.

\*\*\*\*

Hay que señalar que el Estado administrativo no ha desaparecido de la escena, ni nada similar, sino que se ha transformado. Robert Durant explica que en los Estados Unidos es

---

<sup>13</sup>. **Ibid.**

<sup>14</sup>. Waldo, Dwight. **Teoría Política de la Administración Pública**. Madrid, Editorial Tecnós. 1961 (En inglés la obra se titula: **The Administrative State**, 1948).

<sup>15</sup>. Waldo, "A Theory of Public Administration Means in Our Time a Theory of Politics Also", p. 79.

perceptible este cambio esencialmente en la década de 1980 y 1990.<sup>16</sup> Una tercera ola -parafraseando a Alvin Toffler- está hoy en día sucediendo a aquellas dos que hicieron pasar a ese país de una sociedad rural a una sociedad industrial. Esa tercera ola, entrañada en el capitalismo global, está representada por la transformación del Estado administrativo en un "Estado no-administrativo", que tiene nuevos objetivos, alcances y complejidades. Los esfuerzos por reducir la "magnitud" del Estado administrativo redundaron en una disminución de burócratas, pero no de burocracias ahora laborando en las redes organizativas del público, de las empresas privadas y de las entidades no-lucrativas, que asumieron las funciones antaño a su cargo. La burocracia, sencillamente, cambió de lugar. Igualmente, dependiendo de nuevos esquemas asociativos (conocidos como actores no-gubernamentales) los programas gubernamentales implementados se han extendido más allá de lo que estaban en la época del Estado administrativo. Este panorama muestra el ascenso de un "Estado no-administrativo", cuyo poder lo ejerce en nombre de la sociedad, pasando de la esfera pública hacia el mercado y las esferas cívicas de la nación.

Pero el "Estado no-administrativo" requiere para una real efectividad, que la ciudadanía se reconecte con el gobierno a través de formas sin precedente, que las organizaciones administrativas se reconceptúen con base en los modelos privados de reingeniería, y que los legisladores, servidores públicos y grupos de interés se准备n para un nuevo abordaje de los recursos.<sup>17</sup>

El "Estado no-administrativo" así concebido por Durant resulta tener menos administración que el Estado administrativo,

---

<sup>16</sup>. Durant, Robert. "Agenda Setting, the 'Third Wave' and the Administrative State". United States, **Administration & Society**. Vol. 30, num. 3. 1998. pp. 211-212.

<sup>17</sup>. **Ibid**, p. 222.

pero igual o más burocracia, así como mayor rango de complejidad y magnitud de actividades programáticas. La paradoja del "Estado no-administrativo" es que, negando su parentesco con el Estado administrativo, termina por asumir sin medida alguna la esencia de aquél: la burocracia.

Así, bajo la idea de un Estado administrativo que ha alcanzado hasta ahora una vida perpetua gracias a su transformación, lo público de su administración se visualiza con énfasis porque esta administración es concebida como la implementación de **policy** por los regímenes en pro de ese público integrado por seres humanos. La política opera como la sangre vital de la administración y adquiere un sentido distintivo, de modo que las relaciones entre ella y la política sólo son explicables a partir de un complejo vinculatorio cuya sede es la civilización occidental.<sup>18</sup> Los imperativos humanísticos se convierten en los criterios centrales de la administración pública, pues ella debe operar dentro del mandato de los valores democráticos de la libertad, la igualdad, la justicia y la responsabilidad.

La política, por consiguiente, ocupa un lugar prioritario en el estudio de la administración pública contemporánea en los Estados Unidos, pero esto no significa que se olvide al manejo. Nicholas Henry utiliza una figura muy representativa en la cual la administración pública aparece acompañada por dos familiares muy cercanos: una madre natural, la ciencia política, y un padre adoptivo: el manejo, de modo que su desarrollo está influenciado por ambos progenitores.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup>. Gauthrop, Louis. "The Human Side of Public Administration". United States, **1998 Gaus Lecture**. 1988. p. 2.

<sup>19</sup>. Henry, Nicholas. "Root and Branch: Public Administration's Travail Toward the Future". Lynn, Naomi and Aaron Wildawsky (eds.). **Public Administration: The State of Discipline**. New Jersey, Chatham House Publishers. 1990. pp. 3-26.

La relación con su madre natural ha sido observada de manera muy diversa, e incluso hasta el extremo de concebirla bajo el dominio de la ciencia política en calidad de ciudadana de segunda clase, tal como observaba esa relación Roscoe Martin en 1952.<sup>20</sup> Pero hoy día la situación es diversa y quizá el mejor modo de observar sus vínculos, es que la ciencia política inculcó a la administración pública los valores democráticos, así como el papel de la **policy** en la investigación para ambos campos. También es conveniente no dejar pasar que Henry ha enfatizado que ha sido la ciencia política, como madre natural, la que influenció primordialmente a la administración pública, no el manejo, pues no se debe olvidar que en los Estados Unidos aquella administración nació en el hogar de la ciencia política.<sup>21</sup> La proximidad de esta relación social hizo que la administración pública adoptara de su progenitora conceptos fundamentales como régimen plural, participación política, igualdad ante la ley y responsabilidad pública.

No menos productivo para la administración pública ha sido el cultivo de lo que Henry concibe como el más novedoso subcampo politológico de **policy**, cuya emergencia coincidió con los planteamientos de renovación del estudio de aquella otra. En esa época la administración pública redefinió su identidad como campo de estudio con más cercanía a la **policy**, que a la ciencia política y el manejo. Lo más curioso, a decir de Henry, es que la emergencia y desarrollo de **policy** entre los polítólogos estuvo enfocada más al modo como era hecha, que a su contenido; es decir, su preocupación fue puesta principalmente en la "ciencia más que en la política".<sup>22</sup> En buena medida, **policy** es

---

<sup>20</sup>. Martin, Roscoe. "Political Science and Public Administration: A Note of the State of Union.". United States, **American Political Science Review**. Vol. 46, nim. 3. 1952.

<sup>21</sup>. Henry, obra citada, p. 5.

<sup>22</sup>. **Ibid**, pp. 5-6.

visualizado en ciencia política como una aplicación de esta última a los asuntos públicos, y como una zona gemela con ella y con la administración pública. De hecho, desde los años de 1950, **policy** ha sido incorporada decididamente en la agenda, las asociaciones y el trabajo académicos de los polítólogos.

**Policy** cuenta con su propia corporación de prosélitos, con organizaciones y revistas especializadas. Henry alega con toda razón que la Organización de Estudios de **Policy** (**Policy Studies Organization**) debe ser distinguida de otras dedicadas al manejo y la opción pública, orientadas por la economía y la investigación de operaciones.

En suma, "el problema de la **policy** como subcampo es que simboliza tanto a la ciencia política como a la administración pública",<sup>23</sup> y cada cual tiene focos de interés diversos. Para la segunda interesa principalmente el temario de la planeación estratégica, la implementación, la evaluación de programas y la organización; es decir, se ocupa más del conocimiento en acción, en tanto que la ciencia política por el entendimiento intelectual.

El manejo ha sido mucho menos influyente que la ciencia política, pero su impacto fue más positivo de muchos modos, pues su vinculación con la administración pública ocurrió desde su infancia y constituyó uno de sus elementos que le brindó su autonomía. Henry discierne que ese efecto positivo se observa en el hecho de que el manejo hizo a la administración pública examinar más estrechamente qué significa lo público, le brindó nuevas metodologías y le proveyó de un modelo de evaluación.<sup>24</sup> Un fruto más, de gran relevancia, fue la comprensión de la diferencia entre administración pública y administración privada.

---

<sup>23</sup>. **Ibid**, p. 7.

<sup>24</sup>. **Ibid**, p. 12.

Desde los años de 1960 la administración pública comenzó a abandonar la unidimensionalidad de foco institucional a que la había sometido la ciencia política, para expandirse hacia una perspectiva más dinámica integrada por el temario filosófico, normativo y ético donde el pivote fue el público y su interés como tal. Ahora la idea de interés público hace presentes a los estudiosos de la administración pública en zonas antes ignotas, como la contratación, la privatización y la desregulación, donde ese interés está en un juego crucial. En cuanto a metodologías, destaca la provisión de la investigación de operaciones y la evaluación de programas, y en lo referente a técnicas, es importante la simulación, los sistemas de información, el árbol de decisiones y el análisis costo-beneficio.

#### **EL ESTADO COMO REPÚBLICA**

La noción del público ha consistido esencialmente en una recuperación del clasicismo greco-romano, gracias al Renacimiento y al Siglo de las Luces. En efecto, desde el siglo XVI, pero principalmente durante el siglo XVIII, el público ha venido ocupando un lugar central en la era moderna. Contrastando con el mundo silente de los gobiernos absolutistas del siglo XVII, en la centuria siguiente se acentuó el acontecer sonoro que fue llenando los centros de reunión comunitaria y así se abrió paso a la libertad de expresión y de reunión, y a las audiencias ante los tribunales públicos que viabilizaron la vigorización de la opinión pública. Este espacio de "argumentación discursiva" fue el eje alrededor del cual se estableció el público moderno y el posterior Estado de derecho.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup>. Keane, John. **La Vida Pública y el Capitalismo Tardío**. México, Alianza Editorial. 1992. p. 174.

Pero con ligereza, y con alguna frecuencia, se tiende a soslayar el significado etimológico del público y atribuirle cualidades diversas, produciéndose confusiones perniciosas que distorsionan la fidelidad entre el suceso y la palabra que lo refiere. En efecto, el público entraña a las acciones colectivas de todos los miembros de una sociedad, así como la propiedad de todos sus integrantes.<sup>26</sup> No está demás recordar, como lo hicimos saber en un capítulo precedente, que lo público es una emanación del concepto de pueblo y que él culmina la serie *populus-puplicus-publicus*; que pueblo, popular y público tienen la misma raíz y que la administración pública es la administración del pueblo considerado en su totalidad social.

El Estado, que constituye un tema rescatado por la teoría de la administración pública en los Estados Unidos, hace recordar que John Gaus desarrolló una obra intelectual destinada a convocar la colaboración de los científicos sociales y los polítólogos, pero no en calidad de especialistas.<sup>27</sup> Una interpretación similar puede referir a los tratadistas en administración pública, que deben dejar de visualizar al Estado con base casi única en la burocracia.

De hecho, el objeto de la administración pública está determinado por el alcance de las funciones gubernamentales que se deciden políticamente. También tiene una relación estrecha con el Estado, al que James Fesler refiere sencillamente como la posición de una totalidad integrada por una multitud de partes grandes y pequeñas, cuya articulación es un problema de gobierno

---

<sup>26</sup>. Dunsire, Andrew. **Administration: the Word and the Science**. London, Martin Robertson and Co. 1973. p. 166.

<sup>27</sup>. Fesler, James. "The State and Its Study: The Whole and the Parts". Lynn, Naomi and Aaron Wildawsky (eds.). **Public Administration: The State of Discipline**. New Jersey, Chatham House Publishers. 1990. pp. 84-95.

efectivo, así como un tema de la ciencia política y la administración pública.<sup>28</sup> Paralelamente, "readmitir" el concepto de Estado significa reanimar la categoría de interés público.

La agenda contemporánea de la teoría de la administración pública, está relacionada con el manejo del cambio en la búsqueda de la publicidad definida por los valores sociales.<sup>29</sup> Esta definición tiene como fundamento no sólo la tradición de la disciplina, sino la perpetuación de un temario general y permanentemente renovado que incluye la responsabilidad democrática, gobernabilidad (**governance**), burocracia, ética, ciudadanía y educación cívica, dinámica organizativa e implementación. Cabe destacar el sentido de renovación que continúa empeñado en el examen de las organizaciones públicas en el proceso de gobernabilidad, junto con un esquema de innovación abierto que ha dado cabida al estudio de las redes inter-organizativas y los modelos económicos de la conducta burocrática.

Tal como lo ha explicado Robert Denhardt, "la imagen de la teoría de la administración pública que emerge de la literatura periódica, refleja un campo dinámico y cambiante".<sup>30</sup>

Sin embargo, el eterno estudio del Estado, así como el énfasis en **policy**, la ocupación preferente en el manejo y el rescate del humanismo cívico, han puesto un acento muy fuerte en el público, que del tal modo ocupa el eje central de la teoría de la administración pública contemporánea.

---

<sup>28</sup>. **Ibid**, p. 87.

<sup>29</sup>. Denhardt, Robert. "Public Administration Theory: The State of the Discipline". Lynn, Naomi and Aaron Wildawsky (eds.). **Public Administration: The State of Discipline**. New Jersey, Chatham House Publishers. 1990. pp. 43-71.

<sup>30</sup>. **Ibid**, p. 51.

El público clásico está presente en el Estado, de la misma forma como el DNA lo está en el ser humano. La organización jurídica del Estado occidental descansa en el derecho público romano, principalmente a partir del mencionado siglo XVIII, cuando las reformas inspiradas por la *Ilustración* calaron hondamente en los procesos de modernización estatal.<sup>31</sup> Entre sus efectos fundamentales se debe destacar, por un lado, el papel de legitimación dado por el derecho público al Estado, y por el otro, el desarrollo de la protección de los derechos individuales. Como corolario, el derecho público romano fundamentó la racionalización del procedimiento judicial y la organización de los tribunales.

Dos siglos después prendió la mecha de una explosión administrativa mundial que afectó todos los aspectos de la vida social, pero cuya expresión más nítida se pudo apreciar en el Estado y las empresas privadas. En efecto, ocurrió una *Revolución Organizativa* que situó la gravitación de las sociedades de mediados del siglo XX alrededor de corporaciones, que desde entonces se llamarían organizaciones en gran escala.<sup>32</sup> Tal fue el origen de las organizaciones complejas, criaturas de mediados del siglo XX, pues cien años antes, salvo el Estado y la Iglesia romana, no existían grandes organizaciones. Esto explica por qué aún no se constituían las empresas en gran escala, pues "cuando Marx estaba comenzando a trabajar ***Das Kapital***, en los años 50 del siglo XIX, el fenómeno de administración [privada] no se conocía. Tampoco se conocían las empresas que manejan los gerentes".<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup>. Fischbach, Oskar Georg. **Teoría General del Estado**. México, Editorial Nacional. 1968. pp. 43-45.

<sup>32</sup>. Boulding, Kenneth. **The Organizational Revolution**. Chicago, Quadrangle Books. 1968 (1953).

<sup>33</sup>. Drucker, Peter. "La Administración y el Mundo del Trabajo". Varios, **El Oficio y Arte de la Gerencia**. Barcelona, Grupo Editorial Norma. 1995. p. 24.

El crecimiento del Estado bajo el impulso de la *Revolución Organizativa*, así como su grado de complejidad y su nivel de desempeño público, es entonces explicable como una gesta en la moderna civilización occidental, un triunfo frente a los poderes supraestatales e infraestatales del medievo retardatario.<sup>34</sup>

Ya se trate de una firma empresarial privada, ya lo sea del Estado, una organización compleja del mundo moderno significa que el tiempo y el esfuerzo humanos, que antaño se repartían en una variedad de pequeñas organizaciones, ahora se concentra en unas cuantas organizaciones en gran escala. La *Revolución Organizativa* puede ser interpretada, pues, como un proceso de expropiación de las organizaciones pequeñas en favor de las mayores, así como el sesgo de propósitos individuales a favor de las grandes colectividades.

Bajo el impulso de la gran mutación de las corporaciones complejas, se cobijaron nuevas concepciones de la sociedad organizada que convergen en un punto: la exaltación de la *administrabilidad* de las grandes organizaciones por medio de funcionarios profesionales y procedimientos técnicos. Así, de Max Weber,<sup>35</sup> hasta James Burnham,<sup>36</sup> la burocratización del mundo y el ascenso al poder de los *managers*, se comenzaron a observar como una tendencia inevitable que fue acentuando la importancia del aspecto administrativo del Estado, soslayando su semblante público. He aquí el modo como se asoma a la vida el *Estado administrativo*.

---

<sup>34</sup>. Rose, Richard. **Understanding Big Government**. London, Sage Publications. 1984. p. 3.

<sup>35</sup>. Weber, Max. **Economía y Sociedad**. México, Fondo de Cultura Económica. 1966 (1922). Dos tomos.

<sup>36</sup>. Burnham, James. **The Managerial Revolution**. New York, The John Day Company. 1941.

De siempre, la administración del Estado ha fungido como un elemento muy relevante en la vida de los pueblos. Lorenz von Stein explicó que el siglo XIX se había caracterizado por haber conciliado, en un *habitat político* común, las existencias respectivas de la Constitución y la administración pública. Pero fue el siglo XX declarado como el tiempo propio del *Estado administrativo*, tal como es patente en el océano de literatura administrativa escrita hasta nuestros días. Ese Estado fue el motivo de una obra cumbre de la teoría de la administración pública en los Estados Unidos, cuyo título expresó con nitidez la época que entonces emergía. En efecto, en 1948, Dwight Waldo bautizó a esa centuria como la época del *Estado administrativo*.<sup>37</sup>

La proclama de Waldo correspondió ciertamente a los hechos en curso, y una década después, efectivamente el Estado se había desarrollado de manera sorprendente. Fue entonces cuando apareció otro libro también titulado **El Estado Administrativo**, cuyo autor es un administrativista alemán aclimatado en las tierras estadounidenses. Hacia 1957, Fritz Morstein Marx se inquireó acerca del desempeño del gobierno en las nuevas circunstancias, cuando la administración pública gradualmente había tendido a ubicarse como su corazón: "como el gobierno moderno tiene en la acción administrativa el primer instrumento de su diaria operación, así la administración pública se ha movido más y más hacia el centro de la gobernación".<sup>38</sup> El éxito del gobierno desde entonces se juzgó determinado principalmente por dicha acción administrativa; y debido a la forma como lo observaba la ciudadanía, "ello es uno de los grandes sucesos políticos de nuestro tiempo". El suceso tenía una expresión transparente que se expresaba en la magnitud del gobierno, así como de su forma estructural, porque esa era la índole del

---

<sup>37</sup>. Waldo, **Teoría Política de la Administración Pública**, p. 316.

<sup>38</sup>. Morstein Marx, Fritz. **The Administrative State**. University of Chicago Press. 1967 (1957). p. 1.

suceso mismo: a medida que creció la civilización en sus diversos órdenes, el régimen acrecentado que nació de ella expansionó a la administración pública: en todo caso, el "gobierno grande" requiere de un gran aparato para realizar sus muchas funciones".<sup>39</sup>

Vemos aquí al Estado administrativo cuyo crecimiento se convirtió en el problema central de la teoría de la administración pública a mediados de la década de 1950, junto con el desarrollo del servicio público y la magnitud en aumento de la organización.

Pocas personas pusieron en tela de juicio al Estado administrativo así engendrado, porque no había razón para enfrentarse a una tendencia que había sido profetizada por Max Weber y James Burnham. Incluso esta tendencia se prolongó hasta los años de 1960, de modo John Kenneth Galbraith observó la reencarnación de la burocracia en forma de tecnoestructura.<sup>40</sup>

Efectivamente, estas ideas, fundadas en hechos reales, hicieron patente la existencia de un Estado administrativo competente, un nuevo Leviatán que aseguraba el destino de los pueblos. Fue ese Estado el que cobijó a los programas sociales y las instituciones de seguridad social, que facilitó el desarrollo de empresas públicas productivas altamente rentables, y que transfigurado en Estado social de derecho, compatibilizó los derechos individuales y los derechos sociales en una síntesis conjugada por la utilidad pública. En su seno se ensanchó el sindicalismo, los partidos se convirtieron en asociaciones políticas de masas, y los gobiernos prohijaron el desarrollo de los grandes y eficientes servicios civiles de

---

<sup>39</sup>. **Ibid.**

<sup>40</sup>. Galbraith, John Kenneth. **El Nuevo Estado Industrial.** Barcelona, Edit. Ariel. 1974 (1967).

carrera. Y todo esto no fue sólo algo deliberado, sino que incluso quedó plasmado en la planeación y la **policy** de muchos regímenes.

La administración pública contemporánea encara un destino cuyas grandes líneas proyectan principalmente un horizonte, en el cual el desarrollo de la administratibilidad del Estado comparte estelares con la civilidad de la sociedad. A través del humanismo cívico que trae consigo la intimidad de las relaciones entre la política y la administración pública, la noción de Estado administrativo ha cedido su lugar a la idea del *Estado cívico*. Este proceso ha inspirado un movimiento inverso a la idea de Morstein Marx, cuando hablaba de que en el corazón del gobierno se había acomodado gradualmente la administración pública; hoy en día, en el corazón de la administración pública está acomodado plenamente el gobierno, prohijando de tal modo al Estado cívico. La teoría de la administración pública de nuestros días marcha al encuentro de un gobierno signado por el sentido de participación política popular y democrática, al desarrollo de una administración popular.

Ha llegado el momento de recordar que el Estado antaño se llamaba **Res Publica**, República, y no volverlo a olvidar. Debemos sencillamente recuperar la esencia republicana del Estado pues hay deberes que por ser públicos para toda la sociedad, tal índole reclama el énfasis de lo público dentro del Estado.<sup>41</sup> Tal como lo hicimos saber páginas atrás, la palabra Estado significa literalmente posición o quietud, un estar de las cosas que entraña estabilidad, pero también el ser de esas mismas cosas, su fluir, idea de la que nació el concepto de *estado de la*

---

<sup>41</sup>. Prélot, Marcel. **La Ciencia Política**. Buenos Aires, EUDEBA. 1965. pp. 6-7.

República.<sup>42</sup> Esta noción fue cultivada por Juan Jacobo Rousseau, quien afirmó que "la persona pública que se constituye así, por la unión de todas las demás, tomaba en otro tiempo el nombre de Ciudad y hoy de República o cuerpo político, el cual es denominado Estado cuando es activo, Potencia en comparación con sus semejantes".<sup>43</sup>

Estado es la denominación generalizada de ese ser y estar constituido en las comunidades políticas de la cultura occidental, como es apreciable en las voces *Estado*, *État*, *Stato*, *State* y *Staat* -en español, francés, italiano, inglés y alemán-, y que entraña lo que antaño era la *Res Publica*.

Tocó a Maquiavelo diferenciar el concepto *estado* de la *República* desde principios del siglo XVI, y vulgarizar el término *Estado*, pasando la voz *República* a referirse a un tipo de *Estado*. El pensador político florentino decía que "los estados y soberanías que han existido y tienen autoridad sobre los hombres, fueron y son, o repúblicas o principados".<sup>44</sup> En las primeras impera un régimen basado en la autoridad popular, en magistrados y funcionarios seleccionados por el pueblo, y en un sistema electoral complejo.<sup>45</sup>

---

<sup>42</sup>. Posada, Adolfo. **Tratado de Derecho Político**. Madrid, Librería General de Victoriano Suárez. 1935. Vol. I, p. 6. El énfasis es nuestro.

<sup>43</sup>. Rousseau, Juan Jacobo. **El Contrato Social**. México, Editorial Porrúa. 1979 (1762). p. 10.

<sup>44</sup>. Maquiavelo, Nicolás. **El Príncipe. Obras Políticas**. La Habana, Editorial de Ciencias Sociales. 1971 (1532). p. 305. El énfasis es del original.

<sup>45</sup>. Maquiavelo, Nicolás. **Discursos sobre la Primera Década de Tito Livio. Obras Políticas**. La Habana, Editorial de Ciencias Sociales. 1971 (1532). p. 94.

Un tipo de Estado constituye una conjugación de sucesos y formas donde converge un escenario político específico y una etapa de tiempo concreta. Los tipos de Estado, en contraste con el Estado en sí, tienen una existencia más precisa y más acotada en el tiempo. El escenario político está configurado por las modalidades concretas de representación a través de partidos políticos, con respecto a la acción efectiva o potencial de las fuerzas sociales dominantes. La combinación de un tipo de Estado y un escenario político produce un régimen político específico.<sup>46</sup> Un régimen político refleja el desequilibrio entre sus integrantes, de modo que esta fórmula lo define como parlamentario o presidencial en atención a la hegemonía del legislativo o el ejecutivo. O bien, puede ser monárquico o republicano según dicha hegemonía descance en el predominio de fuerzas oligárquicas o populares.

El tipo de Estado puede reflejar el grado de autonomía relativa del Estado como una institución pública, ante poderes sociales privilegiados. Antaño la hegemonía del ejecutivo refractaba la autonomía del Estado ante las clases dominantes, hegemonía limitada o eliminada a partir del ascenso del neoliberalismo para asegurar el dominio de los sectores financieros nacionales, extranjeros e internacionales, sobre las sociedades contemporáneas. Nociones tales como "desestatización" han venido a consagrar la expropiación de esa autonomía del Estado a favor de nuevos poderes estamentales, para asegurar la privatización de bienes públicos, la sustracción de conquistas sociales y la desprotección de los trabajadores.

Por todo esto es conveniente que hoy en día rescatemos la segunda parte del vocablo *estado de la República*, para evitar que el Estado, entendido como mero *estar*, sea desmantelado en su

---

<sup>46</sup>. Poulanzas, Nicos. **Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista**. México, Siglo XXI Editores. 1972. pp. 416, 419-420.

esencia pública para favorecer fuerzas económicas privadas. Evitando la eliminación del tipo de Estado republicano, se preserva la esencia pública del Estado, toda vez que se evita el absurdo de observar al público sin su Estado, y al Estado sin su público.

La voz Estado ha sido dominante hasta fechas más recientes. Pero en el siglo XVI se usaba intensivamente el vocablo República, como es apreciable en Juan Bodino, quien afirmaba la "República es un recto gobierno de muchas familias y de lo que les es común, con autoridad soberana".<sup>47</sup> Hacia mediados del siglo XVIII la voz Estado se había generalizado, pero todavía la acompañaba la sinonimia de República. Ciertamente, Juan Enrique von Justi señalaba en 1755 que "una República o Estado es la unificación de una multitud de personas bajo un poder supremo, para el propósito superior de alcanzar su felicidad; una República consiste en una multitud de personas relacionadas entre sí por medio de su mutua dependencia y de ciertas instituciones comunes para, con sus energías sumadas y bajo un poder supremo, promover la felicidad común".<sup>48</sup> El sustento del poder estatal, de la potestad de la República, es el pueblo (*volkher*), que en su tiempo consistía en un principio universalmente reconocido.

---

<sup>47</sup>. "Republique est un droit gouvernement de plusiers menages, & de ce qui eur est commun, avec puissance souveraine". Bodin, Jean. **Les Six Livres de la République**. Germany, Scientia Verlag Aalen. 1970 (facsímil de la edición de 1583). p. 1. En la versión española de Gaspar de Añastro se dice que la "República es un justo gobierno de muchas familias, y de lo común a ellas, con suprema autoridad". Bodino, Juan. **Los Seis Libros de la República**. Turín, por los Herederos de Bevilqua. 1590. p. 1.

<sup>48</sup>. Este pasaje fue trasladado del alemán al inglés por Albion Small (**The Cameralists: the Pioneers of German Social Policy**. New York, Burt Franklin. 1909. p. 317). Para quienes dominan el idioma alemán, la obra original es accesible (Justi, Johann Heinrich Gottlob von. **Staatswirtschaft**. Scientia Verlag Aalen. 1963 -facsímil de la segunda edición, de 1758-). El pasaje citado está en la p. 318.

La cultura política anglosajona tampoco es ajena a nociones del Estado de tipo republicano, como es observable incluso en el pensamiento de Thomas Hobbes, para quien la entidad política instituida para brindar a los hombres el bien supremo de la seguridad se llamaba **Commonwealth** (Estado), "bien común". Ese bien supremo aseguraba su vida, superaba el "estado de naturaleza bélico de todos contra todos", y garantizaba la conservación social e individual de los seres humanos. Se trata del Leviatán, de un dios mortal sometido al Dios inmortal, una multitud unida como "una persona llamada **Commonwealth**, en latín *Civitas*".<sup>49</sup>

La administración pública hoy en día mira atentamente la sustanciosa adición de su apellido, por cuanto que es pública. Esto lo hace mirando un mundo político constituido como un público activo y demandante, pero también por cuanto que los materiales con los cuales se ha construido ese público son los mismos con lo que se ha edificado su metodología de gestión. Del mismo modo como la persuasión configura y ensambla los elementos del público, la administración pública construye y empalma sus materiales a través del uso de la hermenéutica, la dialéctica y la retórica.

Esto explica por qué la administración pública desde su cuna hasta la actualidad, es la administración del público, por el público y para el público; en suma, una administración del pueblo. Resulta inútil abundar sobre el punto, pues no ha sido otra nuestra misión en este apartado, que destacar por cuanto público a ese suceso social que es la administración del pueblo.

---

<sup>49</sup>. Hobbes, Thomas. **Leviathan**. Indianapolis, Bobbs-Merrill Educational Publishing. 1978. pp. 139 y 142.

## PERSUASIÓN EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Del mismo modo como el Estado no significa mera quietud, el público no entraña algo ya construido, sino un suceso por ser edificado mediante la interacción entre la ciudadanía y su gobierno a través de la persuasión.

Uno de los problemas centrales de la teoría de la administración pública contemporánea, radica en la emergencia de nuevos paradigmas que han puesto en duda su valor y utilidad para representar fielmente el acontecer administrativo. Por consiguiente, no se debe descontar que la supremacía eventual que puedan adquirir esos paradigmas podría tener como fuente la incapacidad de la teoría de la administración pública para lograr una real verosimilitud de su trabajo, o bien, no tener las pruebas factuales efectivas para sustentar sus proposiciones.<sup>50</sup> He aquí un problema central para la ciencia de la administración pública que no se puede soslayar.

Sin embargo, el problema más grande no consiste tanto en que tales paradigmas puedan ser preeminentes, sino que su dominio está fundado en la ficción, no en la verdad. Nunca estará demás insistir en los peligros subyacentes del poderío del mito en la administración pública, de aquí que Christopher Hood y Michael Jackson hayan llamado la atención sobre la supremacía de los econócratas y los consultócratas manejariales sobre otros protagonistas administrativos, cuando de propuestas aceptadas se trata.<sup>51</sup> Su preeminencia radica en el uso de la metáfora y la ficción como armas de comunicación, de modo que ambas explicarían el peso de los economistas como persuasores en el

---

<sup>50</sup>. Hood, Christopher and Michael Jackson. **Administrative Argument**. Aldershot, Dartmouth Publishing. 1991. pp. 157-158.

<sup>51</sup>. El concepto de "econócrata" se debe a Peter Self, quien acuñó al término su obra **Econocrats and the Policy Process** (London, The McMillan Press. 1975).

argumento administrativo a través del uso de la ficción, más que de la verdad.

### **Ficción y Hermenéutica en el Discurso Administrativo**

El estudio de la ficción no es ajeno al pensamiento administrativo público, ni tampoco es de reciente abordaje. Su labor central ha sido el modo como aprenden los practicantes del servicio público, aquellas propuestas provenientes de los textos de administración pública. Uno de los primeros trabajos se debe a Morton Kroll, quien a mediados de los años de 1960 había detectado una proliferación de novelas dedicadas a la ficción administrativa, pero también había reclamado la atención de científicos tales como Dwight Waldo, pues el problema central de la disciplina era entonces, como ahora, la credibilidad. El terreno de la ficción reorientó entonces los problemas de evaluación y medida del desempeño en administración pública, e incluso puso bajo cuestión los métodos y la construcción del conocimiento.<sup>52</sup> En muchos casos el problema de la credibilidad demostró la existencia de la ficción donde debería haber una capacidad argumental, y de tal modo el estudio de la administración pública se planteó una autocrítica radical.

El uso de la ficción, incluso, es frecuente en los estudios de caso y la asesoría para ilustrar los principios y las experiencias de los expositores. Empero, Howard McCurdy discierne que la ficción juega un papel adicional en administración pública, pero que afecta lo que los manejadores públicos hacen y como lo hacen.<sup>53</sup> La ficción aparece cuando las

---

<sup>52</sup>. Kroll, Morton. "Administrative Fiction and Credibility". United States, **Public Administration Review**. Vol. 25. 1975. pp. 80-84.

<sup>53</sup>. McCurdy, Howard. "Fiction and Imagination: how They Affect Public Administration". United States, **Public Administration Review**. Vol. 55, num. 6. 1995. p. 499.

**policies** hechas por esos servidores se implementan, así como en la forma como desempeñan sus responsabilidades. También la ficción influye la selección de los métodos administrativos. La ficción radica en la cultura administrativa a través de la **policy** y la hechura de decisiones, pero ella es un reflejo de la más general cultura popular de las naciones, que se reproduce en la vida cotidiana y fluye en los medios de comunicación, el arte, la literatura y los espectáculos recreativos.

Un caso típico del uso de la ficción y la imaginación en administración pública lo representa el *Informe Gore (National Performance Review*, debido a la iniciativa del Vicepresidente de los Estados Unidos, Al Gore). A decir de McCurdy, ese informe estuvo más fundado en la ficción que en la realidad, lo mismo que su fuente de inspiración, el libro de Obsborne y Gaebler.<sup>54</sup> En efecto, su ficción consiste en que la propuesta de desburocratizar a los gobiernos puede hacerse a través de una provisión empresarial de los servicios públicos, siempre y cuando se separen el timón y los remos en la gestión pública. La evidencia empírica de esta posibilidad es débil, lo mismo que suponer que el establecimiento de la competitividad en esa provisión sea siempre exitosa. Igual confección tiene la obra de Thomas Peters y Robert Waterman, cuando estaban en busca de la excelencia de la empresa privada.<sup>55</sup>

Nuevos mitos sustituyen a viejos mitos que gradualmente desaparecen, como el que los estadounidenses dependían más de sí mismos que de la administración pública, según lo hizo notar Alexis de Tocqueville en el siglo XIX, y ahora se reconoce su dependencia de las grandes instituciones políticas y

---

<sup>54</sup>. Osborne, David y Ted Gaebler. **El Nuevo Modelo de Gobierno: cómo Transforma el Espíritu Empresarial al Sector Público.** México, Ediciones Gernika. 1994 (1992).

<sup>55</sup>. Peters, Thomas and Robert Waterman. **In Search of Excellence.** New York, Warner Books. 1982.

administrativas.<sup>56</sup> Pero otros mitos se perpetúan, y de tal modo el buen gobierno será aquilatado más por el influjo de los valores y la cultura popular, que por otros elementos. Ese buen gobierno tiende a estar más fundado en la ficción, y por consiguiente en la ideología dominante en cierta etapa del tiempo en cada país. Esto explica por qué las **policies** cambian más fácilmente cuando el pueblo altera la imagen de ellas, que por medio de reformas administrativas deliberadas, porque suele tener más peso la imaginación popular cuando de su implementación se trata.<sup>57</sup> Esto explica el error y el fracaso de aquellas reformas administrativas basadas en criterios universales y absolutos, más que en la impronta cultural de cada pueblo.

Por consiguiente, considerar el papel de la ficción y la imaginación puede ser muy útil para entender la capacidad o incapacidad de la administración pública para cambiar, así como para identificar el sustento real del éxito y el fracaso.

Hood y Jackson han estudiado el uso de la ficción y la metáfora en la administración pública y la gerencia privada, y han encontrado que constituyen vehículos usuales y eficaces de la persuasión. Incluso, para quienes creen en el neomanejo público, se puede refrendar su idea de que "esta hipótesis podría explicar la persuasividad de la economía en el argumento administrativo por sus ficciones, más que por sus verdades".<sup>58</sup> Curtis Ventriss cree, igualmente, que los economistas tienen la habilidad de elaborar su terminología envuelta en la presunción de la objetividad científica, tal como fue observable en la época del gobierno de Ronald Reagan, y es patente en los currícula de las escuelas de asuntos públicos. Se trata de un

---

<sup>56</sup>. McCurdy, obra citada, p. 503.

<sup>57</sup>. **Ibid**, p. 505.

<sup>58</sup>. Hood y Jackson, **Administrative Argument**, pp. 157-158.

lenguaje que desplaza el discurso de sus bases política y morales, remodelándolo dentro de las cuestiones propiamente económicas. "Esta degradación del lenguaje político intenta 'economizar' al régimen, pervirtiendo el discurso con el cual la ciudadanía discurre, discute y entiende los efectos de la política".<sup>59</sup> Pero no se trata solamente de un cambio de palabras, pues el lenguaje es más que palabras, sino un modo de razonamiento que siendo político de origen, torna a ser una expresión económica donde Sheldon Wolin únicamente observa intereses irreconciliables, así como meros vencedores y perdedores, y donde voces como ciudadanía y comunidad se convierten en vocablos subversivos.<sup>60</sup>

La ficción no puede ser sustento del gobierno, si bien es cierto que todo gobierno debe considerar y procurar el sentir popular. De hecho debe combatir el que la ficción sea la base del modo como lo percibe su pueblo, y para ello es indispensable que la ciudadanía desarrolle suficiente civismo y que el gobierno se haga entender con nitidez. La ficción no sólo se nutre de la imaginación popular, ella puede ser construida artificialmente a través del mito semántico y las voces fantasiosas, tal como es patente en nuevos modelos de gerencia pública (especialmente el nuevo manejo público), cuyo discurso escrito y oral así lo hacen evidente.

Uno de los rasgos más significativos de la política hoy en día, consiste en el tránsito del debate público por mera oratoria, al debate a través de la evidencia, toda vez que se ha pasado del parlamentarismo verbal decimonónico, al *parlamentarismo documental contemporáneo*. Tal como lo atestigua

---

<sup>59</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. p. 177.

<sup>60</sup>. Citado por Ventriss, obra referida, misma página.

un autor, "el soporte primordial del trabajo de las cámaras no es ya en el presente la palabra; la palabra es el cauce, el camino, la ruta de entendimiento ... hoy por hoy, el soporte primordial del trabajo parlamentario es el documento".<sup>61</sup> La administración parlamentaria, como la administración pública, ha sustituido la espontaneidad y ha abandonado la versatilidad locuaz del orador, por el uso del documento testimonial y evidencial que nutre la esgrima del gobierno por debate público.

Danny Balfour y William Mesaros razonan que el uso de la hermenéutica puede contribuir a despejar los aspectos oscuros del conocimiento administrativo, además de eliminar los territorios ocupados por la ficción. La hermenéutica, concebida como el arte de interpretar los textos para definir su significado verdadero, puede contribuir a entender el sentido de las acciones humanas, así como de sus expresiones e instituciones tratadas en esos textos. La noción moderna de texto no se limita a formas escritas, también abraza figuras verbales y no verbales de comunicación tanto desde el pasado distante y como del reciente pretérito, que son objeto del estudio y la interpretación.<sup>62</sup>

El análisis textual, por consiguiente, se puede extender hacia fenómenos que no son literalmente textuales, así como a objetos que no están fundados en documentos formales como las ceremonias (en calidad de discurso) y la cultura organizativa (como símbolo). En administración pública, la hermenéutica se puede aplicar a la interpretación de procesos de la actividad humana, así como a los productos de los mismos, pues su valor

---

<sup>61</sup>. Cazorla, Luis María. **La Oratoria Parlamentaria**. Madrid, Espasa-Calpe. 1985. pp. 31-32.

<sup>62</sup>. Balfour, Danny and William Mesaros. "Connecting Local Narratives: Public Administration as a Hermeneutic Science". United States, **Public Administration Review**. Vol. 54, num. 6. 1994. p. 560.

consiste en que reconoce los límites del entendimiento humano, y la influencia de las condiciones históricas y sociales. En la medida en que la administración pública estudia y mejora a la práctica de las organizaciones gubernamentales, así como la implementación de **policy**, visualizando entonces a esas organizaciones y **policies** como textos, se puede ofrecer un esquema intergeneracional de conocimiento.<sup>63</sup>

La aplicación de la hermenéutica a la administración pública, que la refiere en forma de metáfora concebida como texto, se realiza de dos modos. El primero entraña al documento que define la agencia o la **policy**, el segundo la palabra y la acción organizativa. Balfour y Mesaros fundamentan la metáfora en un pasaje célebre de Max Weber, donde reseña que la administración moderna está basada en documentos que se llaman expedientes y que se conservan en borradores y minutos, así como en un conjunto de empleados y escribientes de diversas categorías. Ese conjunto de trabajadores administrativos, cuya materia prima laboral son los expedientes organizados en archivos, se llama oficina.<sup>64</sup> Con base en la metáfora inspirada en Weber, en el primer nivel, las organizaciones y **policies** públicas son textos porque sus historias son relatadas en cuerpos extensos de documentos escritos, así como en expedientes y estudios. El examen de esas organizaciones y **policies** supone documentos de interpretación con referencia a su contexto histórico, así como en términos de intercontextualidad con una variedad de documentos relacionados con ellas. En el segundo nivel, por su parte, la textualidad de las organizaciones y **policies** se extiende a patrones observables de relacionamiento entre participantes organizativos y activistas de **policy**. Aquí el concepto de texto nos permite observar a la actividad

---

<sup>63</sup>. **Ibid.**

<sup>64</sup>. Weber, Max. **Economía y Sociedad**. México, Fondo de Cultura Económica. 1964 (1922). Dos tomos. Tomo II, p. 717.

organizativa y al proceso de **policy** como documentos simbólicos, a los cuales podemos aplicar el análisis hermenéutico como un medio de explorar su naturaleza y significación.<sup>65</sup>

El texto opera como un mecanismo de organización temática, de establecimiento de un idioma comprensible y del uso de las expresiones metafóricas, con la finalidad de abrazar patrones significativos en el estudio de las organizaciones. A través de la hermenéutica se mejora la estructura de los discursos, se trasmite con mayor fidelidad el conocimiento y se favorece la traducción por parte de otros actores dentro de esas organizaciones. De hecho, el estudio de la administración pública ha sido concebido como una cadena narrativa que ha sido producida a través de una variedad de métodos y de enfoques sobre la realidad social.<sup>66</sup> Apreciaciones como estas, hacen pensar a los dos autores que el uso de la hermenéutica puede servir a la administración pública a enfatizar el foco original de su campo del saber basado en el manejo de textos.

El uso de la hermenéutica no se basa solamente en el texto por cuanto documento escrito, pero ciertamente tiene aquí su expresión más fiel. Empero, en la medida en que se extiende a modalidades verbales, aquí la administración pública puede asociarla con la dialéctica y la retórica, pues el científico de esa administración debe ser un activista de la persuasión contra los planteamientos ficticios y mitológicos.

### **Dialéctica y Retórica como Artes de la Administración Pública**

Es muy común que se piense que la evaluación del desempeño en administración pública debe ser un proceso rigurosamente científico. Pero hay otras apreciaciones demostrativas de que

---

<sup>65</sup>. Balfour y Mesaros, obra citada, p. 560.

<sup>66</sup>. **Ibid**, pp. 561 y 563.

las evaluaciones deben estar más fundadas en elementos políticos e ideológicos, que en materiales de prueba formal, y así corresponder mejor a los requerimientos de un gobierno responsable.<sup>67</sup>

El imperativo de la persuasión como esencia de la discusión pública, ha rescatado del olvido el uso fructuoso de dos añejas fórmulas de la vida cívica: la dialéctica y la retórica, ahora enfocadas a la hechura de **policy** y el argumento administrativo. Desde mediados de los años de 1970, las ciencias de **policy** se comenzaron a ocupar de la retórica aunque en su inicio fue de manera muy preliminar, tal como es observable en un trabajo pionero realizado por Charles Jones.<sup>68</sup>

En efecto, estas herramientas puestas a disposición del estudio de la administración pública y el análisis de **policy**, provenientes de la ancestral cultura greco-romana, han inspirado la idea de ese análisis como una forma de discurso. A través de esta estrategia discursiva se intenta agrupar el abigarrado mapa conceptual del análisis de **policy**, con base en un eje integrado por una pluralidad de valores y argumentos viables para entender una **policy** específica. De esta forma, el análisis es parte del proceso por el cual estos puntos de vista diversos son tomados en cuenta o incluidos directamente en dicho análisis. El discurso puede o no estar formalizado o institucionalizado, pero lo importante es que el análisis es interpretado como una forma de diálogo o interacción que sirve de base a su propuesta de consejo de **policy**.<sup>69</sup>

---

<sup>67</sup>. Majone, Giandomenico. **Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Analysis**. Yale University Press. 1989. pp. 1-5.

<sup>68</sup>. Jones, Charles. "Policy Analysis: Academic Utility for Practical Rhetoric". United States, **Policy Analysis Journal**. Vol. 4, num. 1. 1975. pp. 281-286.

<sup>69</sup>. White, Louise. "Policy Analysis a Discourse". United States, **Journal of Public Analysis and Management**. Vol. 13, num. 3. 1994. pp. 507-508.

Sobre sus nuevos fundamentos, Louise White clasificó al análisis de **policy** en tres corrientes: discurso analítico, que hace énfasis en la práctica del análisis; discurso crítico, más orientado a los aspectos filosóficos y distante de los enfoques técnicos y económicos; y discurso persuasivo, proveniente de la ciencia política, en el cual la información y la persuasión tienen un papel fundamental.<sup>70</sup> Este último es el que será tratado preferentemente aquí.

Con base en el desarrollo del gobierno por discusión, los griegos antiguos crearon una metodología general del discurso a la cual llamaron dialéctica, que consiste no solamente en la forma de razonamiento a través de preguntas y respuestas, sino también la naturaleza de las premisas y el contexto social de sus aplicaciones. Esta ancestral noción es muy relevante en la moderna idea del análisis en la deliberación pública, de hecho la dialéctica recoge mejor los elementos esenciales de ese papel, que las caracterizaciones estereotipadas del análisis de **policy** en que están fundadas muchos libros usuales en la materia. De manera similar a la dialéctica, el análisis de **policy** comienza con premisas plausibles, y con puntos de vista opuestos y cambiantes, no mediante principios indisputables y hechos difíciles.<sup>71</sup> Como la dialéctica, ese análisis no sólo produce pruebas formales, sino argumentos persuasivos. Majone ha juzgado que el problema clave que enfrentan tanto los dialécticos, como los analistas, es cómo basar inferencias plausibles sobre valores u opiniones cuando hechos difíciles no son viables. En fin, al igual que la dialéctica, el análisis de **policy** contribuye a la deliberación pública por medio de la crítica, la abogacía y la educación.

---

<sup>70</sup>. **Ibid**, p. 508.

<sup>71</sup>. Majone, obra citada, pp. 6-7.

Por lo tanto, una buena **policy** es más que el análisis de datos o un ejercicio de diseño, puesto que también provee estándares de argumento y la estructura intelectual para el discurso público. Incluso, cuando sus conclusiones son rechazadas, sus categorías y lenguaje, su crítica de enfoques tradicionales, y su abogacía de nuevas ideas, afectan a la discusión pública como una condición. Ciertamente el discurso persuasivo es una fórmula de abogacía que pone el énfasis en las ideas como motor del cambio, en la medida en que son la materia prima del debate público y pueden de tal modo inducir el cambio mismo. En la medida en que genera diversas perspectivas de un mismo problema, ese discurso introduce la información que puede ofrecer las soluciones más factibles, toda vez que su vocación hacia el público acerca esta perspectiva a la satisfacción del interés general. En fin, el discurso persuasivo por cuanto nutriente de la discusión pública sitúa a los analistas de **policy** como estudiosos y participantes de los procesos argumentales, no como meros sujetos neutrales.

El arte de la persuasión emerge como afluente del humanismo cívico que se origina en la Grecia clásica y que se recupera en Europa en la época del Renacimiento. Fue en Italia donde tiene su cúspide y fue allí donde se rescataron las antiguas obras clásicas de la política, entre ellas las de Cicerón, dándose un vigoroso impulso al desarrollo de las humanidades entre las que destacaron la gramática, la poesía, la historia, la filosofía y la retórica.<sup>72</sup> Esta última consistía en el arte del discurso persuasivo entre los griegos antiguos, que después fue observada como una práctica de manipulación peligrosa. Desde entonces ha sido observada como deshonesta o como una mera racionalización de argumentos; o como propaganda, como lavado cerebral y como manipulación de la opinión pública. Igualmente, con el paso del

---

<sup>72</sup>. Hart, obra citada, p. 102.

tiempo ha pasado a connotar un estilo ornamental del discurso, una mera expresión oral y carente de fundamentos.<sup>73</sup>

Desde el Renacimiento y hasta las convulsivas épocas libertarias de finales del siglo XVIII, la retórica fue redimida como parte del caudal político que enriqueció las cruzadas republicanas en Europa y los Estados Unidos. Sin embargo, desde ese siglo, la revolución económica trajo consigo valores diversos que irrumpieron en la vida política y establecieron formas de régimen conocidas como las "repúblicas de mercaderes", que condenaron a los valores cívicos como obsoletos e improductivos, y antepusieron criterios de ganancia y rendimiento a las cualidades cívicas.

Desde los años de 1950, la retórica ha reconquistado espacios en los currícula universitarios, y hoy en día es materia del trabajo de científicos sociales y académicos. La retórica es, en esencia, un arte cívico propio de la vida ciudadana del cual Aristóteles creía que era un equipamiento político necesario cuyo foco es la construcción del consenso y la cooperación a través de los planteamientos persuasivos. El sabio preceptor de Alejandro *El Magno* la concebía como el arte de descubrir los medios viables de la persuasión en casos dados, a través de la cual se superaban los particularismos en pro de la acción común.<sup>74</sup> La retórica entre los griegos, como ahora entre los modernos, ha significado el método primordial de comunicación y decisión comunitarias. Giandomenico Majone asegura que "la retórica es el arte de la persuasión, el estudio de todas las formas de hacer cosas con las palabras".<sup>75</sup> Esto la

---

<sup>73</sup>. Green, Richard and Robert Zinke. "The Rhetorical way of Knowing and Public Administration". United States, **Administration & Society**. Vol. 25, num. 3. 1993. p. 317.

<sup>74</sup>. **Ibid**, p. 318.

<sup>75</sup>. Majone, obra citada, p. 7

distingue radicalmente de otras formas discursivas como la propaganda, la cual supone un auditorio maleable a los propósitos del emisor del mensaje.

Con base en la dialéctica y la retórica, el análisis de **policy** se extiende hacia la persuasión y la abogacía, junto con la racionalización, para ampliar los dominios que cultiva. Se intenta reconstruir al análisis sobre la base de categorías retóricas porque se le visualiza como un productor de argumentos, como un arte capaz de distinguir entre buena y mala retórica. Esto es posible porque en él sobreviven con plena vitalidad tres elementos esenciales de la retórica. El primero es su énfasis en que la comunicación estimula la acción colectiva, pues el diálogo consiste en una acción potencial y el fundamento de la decisión colectiva. En segundo lugar, su añeja idea de que la retórica es una parte esencial de la educación y el mejoramiento de la *Polis*, actualmente permanece en forma de vinculación cívica entre ella misma, la ética, la política y la administración. Finalmente, la retórica abraza el conocimiento como un resultado de la moral y el proceso comunitario.<sup>76</sup>

Si el propósito del análisis no es simplemente buscar lo que es una **policy** buena y satisfactoria, sino asegurar que ella pueda realmente ser seleccionada e implementada, habilidades técnicas tales como la simulación, el análisis costo-beneficio y la programación matemática, son insuficientes. El analista debe también dominar las habilidades retóricas y dialécticas para estructurar un argumento desde diferentes fuentes, para adaptar el argumento a la audiencia y para educar a la opinión pública. Las centenarias y tradicionales disciplinas humanísticas, desde la historia y la crítica literaria, hasta la filosofía y el derecho, proveen el que las aptitudes argumentativas puedan ser enseñadas y aprendidas.<sup>77</sup> Pero su impacto es especialmente

---

<sup>76</sup>. Green y Zinke, obra citada, p. 318.

<sup>77</sup>. Majone, obra citada, pp. XI-XIII.

trascendental en la vida asociada como conjunto, porque la retórica está configurada de manera adecuada para dar forma a la discusión pública. Debido a que ella involucra las relaciones entre el locutor o escritor (**rhetor**), la audiencia, los argumentos específicos y el contexto específico, su interacción representa una influencia recíproca hasta derivar en un acuerdo consensual, donde no sólo las razones, sino también las emociones populares, tienen un lugar.<sup>78</sup> La retórica sólo es posible en regímenes democráticos donde el pueblo es activo, apasionado y razonante a través del uso del diálogo.

La retórica tiene el atributo de crear una doctrina que vincula la teoría y la **policy**.<sup>79</sup> Ciertamente, tal como ha sido advertido recientemente, la administración pública "necesita más de conocimiento retórico que de conocimiento empírico y técnico", pues tal es el origen de su objeto vital y sus responsabilidades. La administración por cuanto pública, no tiene ante sí una masa amorfa y carente de razonamiento, sino un "público retóricamente creado", pues los individuos y las organizaciones establecen sus valores, conocimiento, declaraciones y funciones, con base en la vida pública que es la que decreta los deberes de cada quien.<sup>80</sup> La responsabilidad mutua entre individuos y organizaciones obedece a que cada quien sabe y dice de los demás, colaborándose de tal modo a la creación del público. Al efecto, la estandarización de la hechura de la ley sirve a un propósito similar, pues igual que la retórica, el derecho se encamina a conseguir un gobierno responsable. Por consiguiente, la retórica tiene una función central en administración pública porque es parte constitutiva de las responsabilidades comunes.

---

<sup>78</sup>. Green y Zincke, obra citada, p. 319.

<sup>79</sup>. Hood, Christopher and Michael Jackson. "Key for Locks in Administrative Argument". United States, **Administration & Society**. Vol. 25, num. 4. 1994. pp. 467-488.

<sup>80</sup>. Green y Zincke, obra citada, p. 322.

La retórica es entonces un vehículo poderoso para la persuasión, que según Hood y Jackson significa comprender la clave de lo que llaman el factor de aceptación, cuya primer elemento es la simetría que representa la producción de soluciones lingüísticas armónicas para los problemas sociales experimentados por una audiencia.<sup>81</sup> En segundo lugar, consideran a la metáfora como una modalidad del pensamiento que es útil cuando no es posible alcanzar finalmente una prueba. Luego sigue la ambigüedad, que consiste en la habilidad de hablar simultáneamente a personas con intereses y puntos de vista diversos, es decir, comunicar la misma idea en un auditorio diversificado. Un cuarto elemento se refiere a la selección de máximas y argumentos para hacer exitosa a la persuasión, y así arribar a la conclusión deseada. La clave quinta se refiere a la eliminación de la duda por parte de los persuasores, de manera similar al modo como un público cree en una obra de teatro. La última clave, con la cual es difícil conciliar, es conseguir que el beneficio privado sea justificado en términos de interés público.

Siendo la persuasión la materia prima del gobierno, ella se ubica como un medio del trabajo del servidor público, pues hoy en día los regímenes democráticos dependen más de la persuasión que de la compulsión. De un modo similar a los servidores públicos en la repúblicas del pasado, los administradores de las repúblicas modernas deben ser elocuentes en las materias propias de su cargo, conocer el derecho aplicable y saber de las costumbres de sus pueblos.<sup>82</sup>

La hermenéutica y la persuasión -a través de la dialéctica y la retórica- son las fuerzas más poderosas de la argumentación

---

<sup>81</sup>. Hood y Jackson, **Administrative Argument**, pp. 26-27.

<sup>82</sup>. Hart, obra citada, p. 3.

en administración pública, por las cuales se encaminan a incidir en un público al cual contribuye a modelar. En efecto, Hood y Jackson explican que el "el argumento administrativo consiste en la abogacía de doctrinas con referencia a máximas del sentido común y la selección de ejemplos que ostensiblemente vindican a esas máximas".<sup>83</sup> Así definido, el campo de la doctrina administrativa aparece como una zona de interacción y discusión donde el dominio de una idea no es definitivo ni perpetuo, pues la preeminencia es rotativa porque el argumento tiene una naturaleza retórica.

El laboratorio donde trabaja el administrador público entraña un escenario dominado por la comunicación, la política y la **policy**, lo que implica que el lenguaje político escrito y hablando, es el que moldea las imágenes de la realidad y configura las estampas congruentes de la misma.<sup>84</sup> Es necesaria la creación de lo que Curtis Ventriss llama el *nuevo lenguaje público* para enfrentar con éxito al dialecto que impuso la economía neoclásica, y que ese lenguaje transcurra en la hechura de **policy**, y explore los vínculos entre los fines y los medios políticos. Tal lenguaje debe trascender los criterios utilitaristas y entrañarse en los asuntos políticos, porque "si la administración pública abdica en la tarea de desarrollar tal lenguaje público, se arriesga a divorciarse de la realidad y que continúe el declive de la confianza pública en ella".<sup>85</sup>

La clave de la doctrina es la justificación -que Hood y Jackson identifican con las demandas designativa y evaluativa formuladas por William Dunn, de las que hablaremos más adelante-

---

<sup>83</sup>. Hood y Jackson, obra citada, p. 7.

<sup>84</sup>. Ventriss, obra citada, p. 127.

<sup>85</sup>. Hood y Jackson, obra citada, p. 178.

.<sup>86</sup> La mayor parte de las doctrinas administrativas invocan su justificación en términos de eficiencia, efectividad, equidad, justicia, honradez, seguridad, adaptabilidad, fortaleza y nociones similares. Hood y Jackson diseñan una tipología de las justificaciones algo chocante: tipo sigma, que se refiere al temario de eficiencia y efectividad; tipo teta, incumbente a justicia y responsabilidad; tipo lambda, conectado con la adaptabilidad y fortaleza.<sup>87</sup> Igualmente, ellos se refieren a las filosofías como conjuntos de doctrinas que son coherentes en términos de sus justificaciones, que pueden combinar los tipos señalados, y que son ilustradas con el Cameralismo y el manejarialismo.

### **Las Doctrinas Administrativas**

Una nota esencial del pensamiento administrativo es que entraña la idea de doctrina, si bien es cierto que no todo el abundante caudal de ideas administrativas tienen esa factura. Pero cuánta razón asiste a Hood y Jackson cuando afirman que la administración, como la política y la religión, constituye un campo de doctrinas compitiendo acerca del camino de la salvación, al tiempo que se disputan como lugar propio la ortodoxia y como destino ajeno a la herejía, a través de un duelo retórico más que a través de pruebas formales.<sup>88</sup> Una visualización tal ha hecho señalar a los Hood y Jackson que el número de doctrinas es más acotado de lo que se piensa, a pesar de la irrupción de los planteamientos neomanejariales, y que la idea de la novedad de las ideas tiende a ser una ilusión.

---

<sup>86</sup>. Dunn, William. **Public Policy Analysis: an Introduction.** Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J. 1981. pp. 64-65.

<sup>87</sup>. Hood y Jackson, obra citada, pp. 13-15.

<sup>88</sup>. **Ibid**, p. XI.

Los autores juzgan que hoy en día las doctrinas están lejos de significar la idea de las añejas arcanas de imperio (*arcana imperium*), es decir, secretos celosamente conservados para una corporación cerrada de administradores públicos del pasado.<sup>89</sup> Las "doctrinas administrativas son ideas que triunfan a través de la argumentación, en debates acerca de cómo configurar a la organización. Ellas ofrecen respuestas autorizadas de lo que hay que hacer en administración".<sup>90</sup> Aquí también se inspiraron en William Dunn, para quien el análisis de **policy** es más que una mera manufactura de información, pues usa argumentos razonados para transformarla y darle significado hacia una dirección. Aquí sienta las bases para su examen de las exigencias de **policy**, que clasifica en designativa, evaluativa y abogativa. La primera trata con los problemas de hecho, la segunda con la cuestiones de valor y la tercera con los asuntos de la acción.<sup>91</sup>

La doctrina denota, entonces, una idea específica acerca de lo que se debe hacer en administración, a decir de Hood y Jackson.

Si el administrador público es un hacer de doctrinas, pues al implementar transforma a la idea en acción, entonces Charles

<sup>89</sup>. Los autores aluden al pensamiento político del estudiioso alemán Arnold Clapmar, desarrollado en la obra **De los Misterios de la República (De Arcanis Rerunpublicarum)**, publicada en 1605). La *arcana de imperio* tenía como objeto preservar la salud política del Estado, en tanto que la *arcana de dominación* afirmaba el poder del titular del gobierno. Pero ambas constituyían la fuerza propulsora interior que movía a la maquinaria del Estado. Ver: Meinecke, Friedrich. **La Idea de la Razón de Estado en la Edad Moderna**. Madrid, Instituto de Estudios Políticos. 1959. pp. 199-207. García-Pelayo, Manuel. **Estudio Introductorio** al libro **La Razón de Estado y otros Escritos**, de Giovanni Botero. Caracas, Instituto de Estudios Políticos.

<sup>90</sup>. Hood y Jackson, obra citada, p. 12.

<sup>91</sup>. Dunn, obra citada, pp. 64-65.

Goodsell dice que su papel consiste es la labor de un artesano; es decir, debe dominar el arte de la administración. Naturalmente la administración no es similar a la escultura o la pintura, pues ella no tiene el sentido estético de crear belleza, sino implementar los fines del gobierno.<sup>92</sup> Observada como una artesanía, la administración pública se ofrece como la ejecución de un arte práctico que entraña dominio de habilidades para crear y producir resultados para una audiencia que los aprovecha. La metáfora del arte en administración pública es antigua, se remonta a Orway Tead, quien decía que la administración es un arte que une las relaciones organizadas de individuos y grupos en propósitos comunes. Como todo arte, ella requiere gran habilidad, discernimiento y fortaleza moral.<sup>93</sup> También lo han cultivado Giandomenico Majone,<sup>94</sup> y Aaron Wildawsky.<sup>95</sup>

El arte del administrador público está integrado por la maestría, la identidad, la responsabilidad y el aprendizaje práctico, toda vez que su trabajo lo realiza con materiales tales como la organización, las personas y los establecimientos democráticos. Hay que destacar que desde la perspectiva artesanal, el trabajo del administrador se concibe como esencialmente creativo, cuando ciertamente aún no lo es; en todo caso, esta perspectiva se orienta a estimular su creatividad futura que consiste en la relación entre el administrador como

---

<sup>92</sup>. Goodsell, Charles. "The Public Administrator as Artisan". United States, **Public Administration Review**. Vol. 50, num. 6. 1990. p. 247.

<sup>93</sup>. Tead, Orway. **El Arte de la Administración**. Madrid, Instituto de Estudios Políticos. 1964 (1951). p. 247.

<sup>94</sup>. Majone, obra citada.

<sup>95</sup>. Wildawsky, Aaron. **Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis**. Boston, Little Brown. 1979.

artista y sus materiales, haciendo uso de la imaginación que le dé la necesaria fecundidad laboral.<sup>96</sup>

Una visión como la señalada no puede dejar de alertar acerca del estado presente de la ciencia de la administración pública universalmente considerada, pues como lo señalan Hood y Jackson, "una administración pública que fracasa sistemáticamente en explorar el vínculo entre argumento y aceptación, es negligente en su corazón mismo".<sup>97</sup>

No está demás recordar que hace más de cincuenta años, Herbert Simon alegó que los principios generales de la administración que había sustentado Luther Gulick, tales como la unidad de mando y el alcance de control,<sup>98</sup> significaban más bien un conjunto de proverbios. Ciertamente, en 1946 encontró que la teoría de la administración de entonces no se fundaba en principios, sino en proverbios, porque cada uno de aquellos tenía como opuesto otro principio igualmente plausible y aceptable. Del mismo modo, ambos principios no tenían modo de recomendar cuál era más aplicable según el caso.<sup>99</sup>

Entonces concluyó que bajo semejantes condiciones no podría esperar a ser una ciencia, sino un mero arte. Hoy en día, en los Estados Unidos y el mundo anglosajón en general, la administración pública ya no está sumida en esa condición, toda

---

<sup>96</sup>. Goodsell, obra citada, p. 252.

<sup>97</sup>. Hood y Jackson, "Key for Locks in Administrative Argument", p. 485.

<sup>98</sup>. Gulick, Luther. "Notes on the Theory of Organization". Gulick, Luther and Lyndall Urwick. **Papers on Science of Administration**. New York, Augustus M. Kelly Publishers. 1973 (1937). pp. 3-45.

<sup>99</sup>. Simon, Herbert. "The Proverbs Administration". United States, **Public Administration Review**. Winter. 1946. pp. 53 y 67.

vez que no todo el pensamiento administrativo mundial es doctrina, sino teoría, y aspira a superar la desvinculación entre argumento y aceptación; de no ser así, para qué servirá la recuperación de la hermenéutica, la dialéctica y la retórica.