

artículos

Paradigmas de la

Nicholas Henry* Administración Pública

Traducido del inglés por Ma. Cecilia Alvarado

SE ESBOZAN CINCO PARADIGMAS DE LA ADMINISTRACION EN UN ESFUERZO POR INDICAR QUE LA NOCION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA COMO UN CAMPO SINTEZADO, UNICO, ES RELATIVAMENTE NUEVA. ESTA DISCIPLINA SE CONCEBE COMO UNA AMALGAMA DE LA TEORIA DE LA ORGANIZACION, DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACION Y DEL CONCEPTO DEL INTERES PUBLICO. SE SUGIERE QUE YA ES TIEMPO DE QUE LA ADMINISTRACION PUBLICA SE ESTABLEZCA COMO UNA DISCIPLINA AUTONOMA E INSTITUCIONAL EN COLEGIOS Y UNIVERSIDADES PARA MANTENER SU RELEVANCIA SOCIAL Y SU IMPORTANCIA.

La administración se está autoexaminando nuevamente¹. Dada la historia de este campo, este ejercicio es probablemente una señal saludable. Mientras que el autoexamen puede ser exagerado, —el matemático John Neumann, una vez describió el estado de una disciplina que ha llegado a involucrarse demasiado en su

propio estudio con el término "barroquismo"— parece valdadera una revisión efectuada por los administradores públicos sobre dónde se encontraba este campo y hacia dónde va. Como una empresa intelectual, la administración pública se ha desviado radicalmente de su punto de partida utilizado en el pasado.

*El autor desea expresar su agradecimiento a los profesores Robert T. Golambiewsky y Frank Thompson, ambos de la Universidad de Georgia, por sus útiles críticas a este artículo. La responsabilidad final es, por supuesto del autor.

Tomado de *Public Administration Review*, Vol. 35, No. 4, Julio-Agosto 1985, pp. 378-388. Reproducido con autorización del editor American Society for Public Administration.

1. Hay un número reciente de escritos que expresan la vieja pregunta: ¿Qué es administración pública?, desde una nueva perspectiva. Las publicaciones representativas de calidad incluyen: James C. Charlesworth (editor), *Theory and Practice of Public Administration: Scope, Objectives and Methods*. Academy of Political and Social Science, October, 1988. Frank Marin (editor) *Towards a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*. (Scranton y Chandler, 1971);

Richard J. Stillman II, "Woodrow Wilson and the Study of Administration: A New Look at an Old Essay", *American Political Science Review*, Volumen 67 (junio 1973), págs. 582-588; Vincent Ostrom, *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, (University of Alabama Press 1973); Dwight Waldo, *Developments in Public Administrations*, en *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Volumen 404, (noviembre, 1972) págs. 217-246; y Howard E. McCurdy, *The Development of Public Administration: A Map, "Public Administrations: A Bibliography"*, Howard F. McCurdy (editor) (Washington D.C.: College of Public Affairs, American University, 1972. Págs. 8-26. Debo manifestar que no consideré en este artículo al subcampo de la administración pública comparada, en el supuesto de que ella se ha desarrollado independientemente de su campo original.

Es mi intención en este artículo: 1) esbozar el desarrollo de este campo describiendo cuatro paradigmas amplios de la Administración Pública norteamericana; 2) especular sobre lo que puede convertirse en el paradigma emergente de la administración pública; y 3) intentar justificar por qué es obligatorio que la administración pública vuelva a ser ella misma, como un campo de instrucción, investigación y práctica, identificable, único e institucionalmente independiente.

“Paradigma”, sin duda alguna, es una palabra demasiado usada². Sin embargo, es muy útil ya que no hay otro término que conlleve el concepto de la autoidentificación de un campo y la cambiante dinámica de esa identidad. Las preguntas paradigmáticas tienen un significado especial en la administración pública. Así aproximadamente el 90% de todos los posgraduados en administración pública que trabajan en puestos gubernamentales³, y alrededor de uno de cada seis de los miembros de la fuerza laboral norteamericana que trabajan para el gobierno federal o local, y el personal administrativo profesional y técnico que en la práctica se contrata constituye el factor de mayor crecimiento en el servicio público por lo tanto, la manera en que la administración pública se autodefinirá determinará en un alto grado la forma en que trabaja el gobierno.

2. Y probablemente, estoy usándolo inapropiadamente en este artículo. Sin embargo, la palabra *Paradigma* significa, para la mayoría de la gente, lo que yo deseo que signifique: es decir la percepción de cómo los principales administradores públicos la han concebido aproximadamente durante los últimos 80 años.

3. National Association of Schools of Public Affairs and Administration (NASPAA). *Public Affairs and Administration: Survey Reports Programs 1971-1972* (Washington, D.C.: NASPAA, 1972), pág. 1.

4. Robert T. Golembiewski, “Public Administration as A Field: Four Developmental Phases”, *Georgia Political Science Association Journal*, Volumen 2, (Primavera 1974) págs. 24-25.

Es teniendo presentes estas razones que debemos hacer una reconsideración de la trivial pero valedera pregunta de ¿Qué es Administración Pública?

En un dilema los 80 Años de la Administración Pública

El desarrollo de la administración pública como un campo académico puede ser considerado como una serie de cuatro paradigmas interrelacionados. Como lo indicó Robert T. Golembiewski en su ensayo sobre la evolución del campo,⁴ cada fase podría ser caracterizada de acuerdo a si tiene o no un *locus* o un *focus*. El *locus* es el lugar institucional del campo. Un *locus* repetitivo de la administración pública está constituido por la burocracia gubernamental, aunque éste no ha sido siempre el caso y a menudo este *locus* tradicional no está claro. El *focus* es el qué especializado del campo. Un *focus* de la administración pública ha sido el estudio de ciertos “principios de la administración”, sin embargo, nuevamente los *foci* de la disciplina han sido alterados por los cambiantes paradigmas de la administración pública. Como observa Golembiewski, los paradigmas de la administración pública pueden ser entendidos en términos de *locus* y *focus*. Cuando en los círculos académicos uno de estos paradigmas ha sido relativamente definido de manera crítica, el otro ha sido relativamente ignorado y viceversa.

Usaremos la noción de *loci* y *foci* para revisar el desarrollo intelectual de la administración pública.

Paradigma 1: La dicotomía política-administración, 1920-1926

Nuestra referencia para el período del paradigma 1 corresponde a la publicación de los escritos de Frank J. Goodnow y Leonard D. White. Ellos constituyen, al julio-diciembre/1985

igual que los años escogidos en que escribieron, los únicos indicadores aproximados. En *Politics and Administration* (1900), Goodnow afirma que existían *dos funciones del gobierno*, las que identificó con el título de este libro: la política, dijo Goodnow, "tienen que ver con las políticas públicas las expresiones de la voluntad del Estado, mientras que la administración tiene que ver con la ejecución de esas políticas públicas"⁵. La separación de poderes provee las bases de la distinción: el poder legislativo, auxiliado por las habilidades interpretativas del poder judicial, expresa la voluntad del Estado y formula las políticas públicas, mientras que el Poder Ejecutivo administra estas políticas imparcial y apolíticamente.

El énfasis del paradigma 1 se encontraba en el *locus* donde la administración pública debe estar. Claramente, en la visión de Goodnow y en la de sus compañeros administradores, la administración pública debe concentrarse en la burocracia del gobierno. La legitimación inicial conceptual de esta definición del campo, la que se centra en el *locus*, se volvería crecientemente problemática tanto para los académicos como para los técnicos por igual y se conoce como la dicotomía política-administración. Durante este período, por primera vez, los académicos consideraron seriamente a la administración pública debido principalmente al resultado del "movimiento del servicio público" el que se estaba realizando en las universidades norteamericanas a principios de este siglo.

Las disciplinas de la ciencia política, como lo indicó un informe publica-

do en 1914 por *The Committee on Instruction in Government of the American Political Science Association*, se preocupaban por el adiestramiento de la ciudadanía, la preparación profesional en derecho y el adiestramiento de expertos, y la preparación de los especialistas para puestos gubernamentales⁶. Por lo tanto, la administración pública constituyó un subcampo claro y significativo de las ciencias políticas y los departamentos de ciencias políticas de las universidades eran concebidos como el lugar lógico para preparar a los administradores públicos.

La administración pública comenzó a tomar legitimidad académica en los años 20. En este aspecto, fue notable la publicación de *Introduction to the Study of Public Administration* de Leonard D. White en 1926, el que constituyó el primer libro de texto dedicado enteramente a este campo. Como lo señaló Dwight Waldo⁷, el libro de White era esencialmente norteamericano, de carácter progresista en su esencia, reflejando la quinta esencia del empuje general del campo. La política no debe interferir con la administración, la administración se presta al estudio científico, pero la administración pública es capaz de convertirse en una ciencia "libre de valores" por derecho propio; la misión de la administración es la economía y la eficiencia.

El resultado neto del paradigma 1 fue el de fortalecer la noción distintiva de la dicotomía política-administración, relacionándola con la correspondiente dicotomía valor-hecho. De este modo, todo lo que los administradores públicos examinen en el Poder Ejecutivo está impregnado en alguna forma de los elementos de la legitimidad de ser, *verdadera y científica*, mientras que el estudio de la formulación de las políticas públicas y de los asuntos relacionados fue dejado a los politólogos.

La separación entre el territorio analítico utilizado por los administradores públicos y por los politólogos durante esta etapa orientada al *locus*, puede ser vista hoy en los departamentos de ciencias po-

5. Frank Goodnow, *Politics and Administration* (New York: Macmillan, 1900), págs. 10-11.

6. "Report of the Committee on Instruction in Government" Proceedings of the American Political Science Association, 1913-1914 (Washington, D.C.: APSA, 1914) pág. 264.

7. Dwight Waldo, "Public Administration" *Political Science: Advance of the Discipline*, Mariam D. Irish (editora) (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, 1968), págs. 153-189.

líticas: son los administradores públicos quienes enseñan teoría de la organización, presupuesto y personal, mientras que los politólogos virtualmente enseñan cualquier otra cosa.

Paradigma 2: Los principios de la administración 1927-1937

En 1927, el libro de F.W. Willoughby *Principles of Public Administration*, fue publicado como el segundo libro completo en este campo. Al igual que White, los principios de Willoughby fueron completamente norteamericanos y progresistas en tono y el solo título indicaba una nueva arremetida de la administración pública: la que expresaba que allí se encontraban ciertos principios científicos de la administración, que éstos podían ser descubiertos, y que los administradores podrían ser expertos en su trabajo si aprendían cómo aplicar estos principios.

Los administradores públicos durante los años de 1930 así como al inicio de los años de 1940, tenían gran demanda por sus conocimientos gerenciales, y eran solicitados tanto por las industrias como por los gobiernos.

Así, se moldeó el *focus* del campo —su destreza esencial en la forma de principios administrativos— mientras que nadie pensó seriamente en su *locus*. Verdaderamente, el *locus* de la administración pública se encontraba en todas partes, dado que los principios eran principios y la administración era administración, de

acuerdo a las percepciones del paradigma 2 y porque los administradores públicos han contribuido tanto o más, a la formulación de los “principios administrativos” como cualquier otro de los investigadores en cualquier otro campo de la investigación. Consecuentemente, los administradores públicos deberían ser los líderes en la aplicación de los conocimientos académicos en el mundo real de las organizaciones públicas o de las empresas de cualquier otra naturaleza.

El *apogeo de la ortodoxia*⁸, de la administración pública como a menudo ha sido llamado, se suscitó en 1937 por la publicación de Luther H. Gulick y Lyndall Urwick *Papers on the Science of Administration*. Los principios eran importantes para Gulick y Urwick, pero donde éstos eran aplicados no lo era. Se prefirió dar énfasis al *focus* sobre el *locus* y no se efectuó ninguna otra consideración al respecto como lo indica Urwick en sus ensayos.

La tesis general de estos ensayos sostiene que hay principios a los que se puede llegar inductivamente por medio del estudio de las organizaciones humanas en las cuales deben existir acuerdos para la asociación humana de cualquier tipo. Estos principios deben ser estudiados como preguntas técnicas, independientemente del propósito de la empresa y de su personal o de cualquier teoría constitucional, política o social, sobre las que se ha fundamentado su creación⁹.

Así se concebía a la administración pública en 1937.

El desafío 1938-1950

En el año siguiente se desafió por primera vez el concepto de la principal corriente existente en la administración pública. En 1938, apareció el libro *The Functions of the Executive* de Chester I. Barnard. Su impacto en la administración pública no fue sorprendente en ese momento, pero más tarde tuvo una conside-

8. El alto *status* de la administración pública, con relación a otras clases de estudios en las ciencias administrativas durante este período, se refleja en *Higher Education for Business* de Robert Aaron Gordon y James F. Howell. (New York: Columbia University Press, 1959), principalmente págs. 379-393.

9. Lyndall Urwick, “Organization as a Technical Problem”, *Papers on the Science of Administration*. Luther Gulick y L. Urwick (editores) (New York: Institute of Public Administration, 1937), pág. 49.

rable influencia en Herbert A. Simon cuando éste describía su devastadora crítica sobre este campo: *Administrative Behavior*.

El diferendo de la corriente principal de la administración pública se aceleró en los años de 1940 y tomó dos direcciones mutuamente reforzadas. Una consistió en la objeción de que la política y la administración no podían nunca ser separadas en ninguna forma remotamente razonable. La otra en que los principios de la administración eran lógicamente inconsistentes.

A pesar de que el indicio de desacuerdo comenzó en los años de 1930, un libro de lecturas sobre este campo *Elements of Public Administration*, editado en 1946 por Fritz Morstein Max, fue uno de los primeros y principales volúmenes que cuestionó la suposición de que la política y la administración podían ser separadas. Tal vez la afirmación más precisa que articula este nuevo conocimiento, fue la expresada por John Merriam Gaus en 1950; "*Una teoría de la administración pública significa también en nuestra época, una teoría de la política*"¹⁰

Simultáneamente junto con el desafío de la dicotomía tradicional del campo política-administración, surgió una contienda aún más básica: que expresaba que no podría existir tal cosa como un "principio" de administración. En 1946 y 1947, apareció un caudal de artículos y de libros de Robert A. Dahl, Simon, Waldo y otros, los que cuestionaron desde diferen-

tes perspectivas, la validez del concepto de los principios¹¹. La más formidable sección de la noción de los principios apareció en 1947 en el libro: *Administrative Behavior* de Simon. Efectivamente, Simon demostró que para cada principio de la administración defendido en la literatura, hay un contraprinzipio, tornando de esta forma debatible la mera idea de los principios.

A mediados de siglo, los dos pilares que definían la administración pública —la dicotomía política-administración y los principios de la administración— habían sido agotados y abandonados por los intelectos creativos de este campo. Este abandono dejó a la administración pública desposeída de una identidad epistemológica distinta. Algunos podrían argumentar que tal identidad aún no ha sido encontrada.

La reacción del desafío 1947-1950

En el mismo año en que Simon destruyó los fundamentos tradicionales de la administración pública en *Administrative Behavior*, ofreció una alternativa al viejo paradigma en un pequeño ensayo titulado *A Comment on The Science of Public Administration*, publicado en la *Public Administration Review*. Para Simon el nuevo paradigma de la administración pública significó que debían haber dos clases de administradores públicos trabajando en armonía y en estimulación intelectual recíproca. Un grupo de estos académicos preocupados por el desarrollo, de "una ciencia pura de la administración con una base sólida de la psicología social", y otro grupo preocupado por la "formulación de las políticas públicas", el que retomaría el campo ya pasado de moda de la economía política. Tanto "la ciencia pura de la administración" como "la formulación de políticas públicas", serían componentes mutuamente reforzados. Parece no haber ninguna razón para que estos dos desarrollos en el campo de la administración pública no deban seguir adelante conjunta-

10. John Merriman Gaus, "Trend in the Theory of Public Administration", *Public Administration Review*, Volumen 10 (Verano 1950), pág. 168.

11. Por ejemplo: Robert A. Dahl, "The Science of Public Administration: Three Problems", *Public Administration Review*, Volumen 7 (invierno de 1947), págs. 1-11 y Herbert A. Simon, "The Proverbs of Administration" *Public Administration Review*, volumen 6 (invierno 1946) págs. 53-67, y *Administrative Behavior* (New York: Free Press, 1947); y Dwight Waldo, *The Administrative State* (New York: Ronald, 1948).

mente, ya que no son conflictivos ni contradictorios¹².

A pesar de que la propuesta era tanto rigurosa así como normativa en su énfasis, el llamamiento de Simon para lograr una *ciencia pura* desconcertó a muchos académicos de la administración pública así como de la ciencia política. Primero, la instancia de Simon de que la psicología social proveería las bases para entender la conducta administrativa, afectó a muchos administradores públicos, los que la consideraron como extraña y turbadora ya que muchos de ellos no tenían conocimientos en psicología social. Segundo, dado que la ciencia era considerada *libre de valores*, consecuentemente, "una ciencia de la administración" lógicamente prohibía a los administradores públicos lo que muchos de ellos concebían como su más rica fuente de investigación: La teoría política normativa, el concepto de interés público y el espectro completo de los valores humanos. En suma, entonces, los administradores públicos enfrentaban la preocupante perspectiva de reinstrumentar nuevamente a la administración pública con el propósito de convertirla en una "ciencia pura" técnicamente orientada, la cual podría perder contacto con las realidades políticas y sociales en un esfuerzo por cultivar una mentalidad de artífice.

Había también un fundamento racional aún más positivo para que los académicos de la administración pública pudieran retener sus vínculos con la ciencia política, es decir, la conexión lógica conceptual entre la administración pública y la ciencia política: la que es, el proceso de

formulación de las políticas públicas. La Administración Pública tomó en consideración este proceso al interior del aparato administrativo; o sea la formulación de éstas dentro de las burocracias públicas y su entrega a la comunidad. Se concebía que la ciencia política consideraba las demandas y los productos del proceso y las presiones provenientes de la comunidad, las que generaban cambios políticos y sociales. Consecuentemente, existieron tantas razones persuasivas como coercitivas que indujeron a la administración pública a permanecer dentro de los confines de la disciplina madre.

Al inicio de los años 30 los politólogos por su parte, habían comenzado a oponerse a la creciente independencia de los administradores públicos y a cuestionar la orientación y acción del campo. Los politólogos, en lugar de abogar por un servicio público y por un programa ejecutivo preparatorio como lo tenían en 1914, comenzaron a pedir en las palabras de Lynton K. Caldwell, un "entendimiento intelectualizado" del poder ejecutivo en lugar de una "acción impregnada de conocimientos" de parte de los administradores públicos¹³. En 1952, apareció un artículo en la *American Political Science Review* abogando por el continuo dominio de las ciencias políticas sobre la administración pública¹⁴.

En la época de la posguerra (Segunda Guerra Mundial) los politólogos no podían permitirse el lujo de romper el subcampo, el que todavía proveía su mejor carta para la inscripción de estudiantes y de esta forma lograr la subvención del gobierno. La disciplina estaba a punto de sufrir un embate conceptual debido a la "revolución conductista" (behavioral) que había ocurrido en otras ciencias sociales. Los politólogos estaban conscientes de que no solamente los administradores públicos habían amenazado en el pasado con separarse de la ciencia política, sino que ahora también otros subcampos tales como las relaciones internacionales, estaban impacientes por separarse. En términos de la ciencia en general y de las

12. Herbert A. Simon, "A Comment on the Science of Public Administration", *Public Administration Review*, volumen 7, (Verano 1947), pág. 202.

13. Lynton K. Caldwell, "Public Administration and the Universities: A Half-Century of Development", *Public Administration Review*, volumen 25 (marzo 1965), pág. 57.

14. Roscoe Martin, "Political Science and Public Administration". A note on The State of the Union, *American Political Science Review*, pág. 665.

ciencias sociales en particular, fue cada vez más evidente que la ciencia política era tenida en poca estima por los académicos de otros campos. La formación de la *National Science Foundation* en 1950, difundió el mensaje de que la principal agencia científica federal consideraba a las ciencias políticas como el miembro menor de las ciencias sociales, y en 1953 David Easton confrontó esta falta de *status* directamente en su influyente libro *The Political System*¹⁵.

Paradigma 3: *La administración pública como ciencia política 1950-1970*

De todas formas y como resultado de estas inquietudes, la administración pública permaneció inserta en los departamentos de ciencia política. El resultado fue una nueva definición del *locus* —la burocracia gubernamental— pero debido a una correspondiente pérdida en el énfasis del *focus*. ¿Debe ser estudiada exclusivamente la mecánica de los procedimientos de los presupuestos? O ¿Deben los administradores públicos considerar el gran esquema filosófico de los *Platonistas administrativos* como los llamó el politólogo Paul Appleby? O ¿Deben ellos explorar nuevos campos de investigación, como Simon los instó a hacer, conforme ellos se relacionan con el análisis de las organizaciones y la toma de las decisiones? En re-

sumen, esta tercera fase de la definición consistió ampliamente en un ejercicio para restablecer los vínculos entre los administradores públicos y los politólogos. Sin embargo, las consecuencias de este ejercicio trajeron como resultado la definición separada de este campo, al menos en términos de su *focus* analítico, y de sus destrezas esenciales. Así, la literatura sobre la administración pública en los años 50 hablaba del campo como un *énfasis*, una *área de interés*, o más aún, como un *sinónimo* de la ciencia política¹⁷. La administración pública como un campo identificable de estudios comenzó una espiral descendente.

Hacia finales de la década de 1950, así como a principios de los años 1960, las cosas se tornaron bastante desagradables. En 1962, la administración pública no fue incluida en el informe del *Committee on Political Science* como un subcampo de las ciencias políticas, disciplina que participaba en la *American Political Science Association*. En 1964, una gran encuesta de los politólogos indicó que entre ellos la *Public Administration Review* tenía menos prestigio con respecto a otras revistas y también señaló una declinación en el interés demostrado por los miembros de las facultades de administración pública en general¹⁸. En 1967, la administración pública desapareció como una categoría organizada del programa de la reunión anual de la *American Political Science Association*.

15. David Easton, *The Political System* (New York: Knopf, 1953). Easton no se anduvo con rodeos en su apreciación del *status* de las ciencias políticas. Como lo señala en las págs. 38-40 "Con excepción de la administración pública, la educación formal en las ciencias políticas no ha alcanzado el reconocimiento en los círculos gubernamentales como sí lo han logrado la Economía o la Psicología". O, "no obstante muchos de los estudiantes de la vida política se sentirían avergonzados, si tuvieran que escuchar, los rumores de sus compañeros en las ciencias sociales, los que los consideran como los más desprestigiados y los menos avanzados".

16. Glendon A. Schubert, Jr... "The Public Interest in Administrative Decision-Making,

American Political Science Review, volumen 51 (Junio 1957), págs. 346-368.

17. Martin Landau revisa convincentemente este aspecto del desarrollo del campo en su libro "*The Concept of Decision-Making in The Field of Public Administration*", *Concepts and Issues In Administrative Behavior*. Sidney Malick and Eduard H. Van Ness (editores), (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, 1962), págs. 1-29. Landau indica que "La Administración Pública no es ni un campo de la ciencia política, ni lo abarca; ésta simplemente se torna en un sinónimo".

18. Albert Somit y Joseph Tannenhaus, *American Political Science: A Profile of Discipline* (New York: Atherton, 1964) especialmente págs. 49-62 y 86-98.

Waldo escribió en 1968 que:

*La verdad es que los politólogos manifiestan actitudes de indiferencia, como su mejor expresión con respecto al campo, aunque a menudo sus manifestaciones son de hostilidad y de menosprecio... Los administradores ahora no nos sentimos bienvenidos en la casa de nuestra juventud*¹⁹.

Una encuesta efectuada en 1972 por las cinco principales revistas de la ciencia política, de naturaleza no especializada, indicó que solamente el 4% de todos los artículos publicados entre 1960 y 1970 podrían ser incluidos en la categoría de "política burocrática", que era la única categoría, de las 15 posibles, que se relacionaba directamente con la administración pública²⁰.

Paradigma 4: La administración pública como una ciencia administrativa 1956-1970

Debido parcialmente al "no disimulado menosprecio" mostrado en un número de departamentos de ciencia política, algunos administradores públicos comenzaron a buscar otra alternativa. A pesar de que el paradigma 4 y el paradigma 3 ocurrieron al mismo tiempo, y de que nunca el paradigma 4 ha recibido el amplio reconocimiento que han recibido las ciencias políticas consideradas por los admi-

nistradores públicos como un paradigma (a pesar de que su atracción está creciendo), la opción de la ciencia administrativa (una fase que incluye a la teoría de la organización y a la ciencia administrativa), es no obstante, una alternativa viable para un número significativo de académicos de la administración pública. Sin embargo, en ambos paradigmas tanto en el de la ciencia administrativa como en el de la política, la verdad esencial fue la pérdida de identidad y de exclusividad de la administración pública, las que se diluyeron dentro de los confines de algún concepto más "amplio". Como paradigma, la ciencia administrativa provee un *focus* pero no un *locus*, ofrece técnicos que requieren habilidad y especialización. Sin embargo, el medio institucional en que esta habilidad debe ser aplicada es indefinible. Al igual que en el paradigma 2, la administración es la administración donde quiera que se encuentre, y el *focus* se enfatiza sobre el *locus*.

Un número de desarrollos, a menudo provenientes de las escuelas de negocios del país, promueven el paradigma alternativo de la ciencia administrativa. En 1956, la importante revista *Administrative Science Quarterly* fue fundada por un administrador público sobre la premisa de que la administración: pública, privada e institucional constituyan falsas distinciones y que la administración era la administración. El administrador público Keith M. Henderson, entre otros, indica a mediados de los años 60, que la teoría de la organización era o debería ser el *focus* principal de la administración pública²¹

19. Dwight Waldo, "Scope of the Theory of Public Administration", en Charlesworth, op. cit., pág. 8.

20. Estas cifras contrastan con el porcentaje de artículos en otras categorías publicados durante el período de 1960-1970. "Partidos Políticos" 13 0/0, "Opinión Pública" 12 0/0, "Legislaturas" 12 0/0; y "Elecciones-Votaciones" 11 0/0. Aún aquellas categorías relacionadas periféricamente con las políticas burocráticas, y con la administración pública, evidentemente recibieron poco porcentaje entre los editores de las principales revis-

tas de ciencias políticas. "El Gobierno Federal Regional" recibió 4 0/0, "Los Jefes Ejecutivos" recibieron un 3 0/0 y "El Gobierno Metropolitano Urbano" comprendió 2 0/0. Conforme lo indica el autor de las notas del estudio "Se concluye inexorablemente que las ciencias políticas en los años recientes no han puesto mucha atención a las nuevas y vastas burocracias públicas que surgen en todos los niveles del sistema político americano así como en otros sistemas políticos del Oeste. . . en la práctica, si no en la teoría, nuestra disciplina parece todavía

También en 1960 el "desarrollo organizacional" comenzó su rápido ascenso como una especialidad de la ciencia administrativa. Debido a que éste abarcaba la psicología social, su interés en la "apertura de las organizaciones" y su interés en la "auto actualización de sus miembros", éste fue considerado por los administradores públicos más jóvenes como una alternativa muy tentadora para llevar a cabo la investigación de las burocracias públicas, pero siempre dentro del marco de referencia de la ciencia administrativa: la que contemplaba que los valores democráticos podrían ser considerados, que los intereses normativos podrían ser introducidos y que el rigor intelectual y las metodologías científicas se podrían emplear²².

Sin embargo, existía un problema en el consumo de la ciencia administrativa, y este era un problema real. Si éste fuera seleccionado como el único focus de la administración pública, ¿podríamos seguir hablando de administración pública? Después de todo, aunque la ciencia administrativa no abogaba por principios universales, sí sostenía y todavía sostiene, que todas las organizaciones y las metodologías de gestión, tienen en común ciertos patrones, características y ciertas patologías. Si la ciencia administrativa, sólo definiera al paradigma del campo, entonces la administración pública pasaría de ser un énfasis en los departamentos de ciencia política a ser un subcampo en las escuelas de la ciencia administrativa.

Esto a menudo podría significar en la práctica que las escuelas de administración de empresas podrían absorber el campo de la administración pública; si las escuelas de negocios (orientadas hacia el lucro) podrían apreciar adecuadamente el valor vital del interés público, como un aspecto de la ciencia administrativa, era una pregunta que para los administradores públicos tenía genuina importancia y cuya probable respuesta era menos que alentadora.

Parte de este dilema conceptual, pero sólo una parte, radica en la distinción tradicional entre las esferas "públicas y privadas" de la sociedad norteamericana. ¿Qué es Administración Pública? y ¿Qué es todo lo demás? (administración privada) y cuál es la línea divisoria entre los dos tipos, ha constituido un agudo dilema durante un gran número de años.

Como muchos de nosotros sabemos, el fenómeno del "mundo real" está haciendo cada vez más difícil la definición empírica de la distinción entre lo público y lo privado irrespectivamente de las disputas académicas. Así el contrato de investigación y desarrollo entre el complejo militar-industrial y su relación con la industria, las funciones de las agencias reguladoras y la creciente habilidad de las instituciones gubernamentales que originan y desarrollan técnicas gerenciales avanzadas que han y siguen influenciando el "sector privado" en todos los as-

operar como si las burocracias... no fueran del interés de la ciencia política". Las citas y los porcentajes están en Jack L. Walker "Brother Can You paradigm?". Political Science. Volumen 5 (otoño 1972), págs. 419-422. Las revistas estudiadas fueron: *American Political Science Review*, *Journal of Politics*, *Western Political Quarterly*, *Midwest Political Science Journal*, y *Polity*.

21. Keith M. Hernderson, *Emerging Synthesis in American Public Administration*. (New York, Asia Publishing House, 1966).

22. El impacto creciente del desarrollo de la organización (y el paradigma entero de la ciencia

administrativa) en la administración pública se indicó adecuadamente en el reciente simposio efectuado sobre el tópico, por la *Public Administration Review*. De los 6 contribuyentes del simposio, solamente dos estaban asociados con departamentos de ciencias políticas, y solamente 1 con una unidad de la administración pública, el resto de los contribuyentes estaban asociados con las ciencias administrativas, la educación y la psicología. Ver: Larry Kirkhart y Neely Gardner (Co-editores), "Simposium on Organization Development", *Public Administration Review*, volumen 34 (marzo-abril 1974), págs. 97-140.

pectos de la sociedad americana, todo esto ha conspirado para hacer de la administración pública una entidad vaga en términos de la determinación de su propio paradigma. Este dilema no ha sido todavía resuelto, y la confusión acerca de la variedad pública del campo de la administración parece por lo menos entendible; un académico de hecho, ha indicado que debemos comenzar a hablar acerca de "la administración pública" dado que muchas clases de organizaciones administrativas, cada vez más se encuentran relacionadas a lo público, a lo gubernamental y a lo político, debido a la creciente interrelación de las sociedades tecnológicas²³.

El dilema principal para definir lo "público" en la administración pública parece ser el dilema de la dimensión²⁴. Tradicionalmente la base para la definición del término ha sido una dimensión institucional. Por ejemplo, el Departamento de Defensa ha sido considerado por los académicos como el legítimo *locus* del estudio de la administración pública, mientras que la Corporación Lockheed

ha sido vista como más allá del interés del *locus* propio de este campo. Pero éstas constituyeron solamente distinciones institucionales. Recientemente, sin embargo, esta dimensión institucional parece estar disminuyendo entre los académicos, como la base de la definición, mientras que una creciente dimensión filosófica y ética parece estar influyendo. Por lo tanto, estamos presenciando el aumento de la importancia del campo "del interés público" y "de los asuntos públicos. Como conceptos, estos términos tienden implícitamente a ignorar disposiciones institucionales y a concentrarse en su lugar sobre aspectos altamente normativos como son los relacionados con la comunidad. Así, en lugar de analizar al Departamento de Defensa como el legítimo *locus* del estudio, la administración pública se encuentra examinando las relaciones de éste con la Lockheed y otros contratistas privados, ya que estas relaciones afectan los intereses y los asuntos del público. La dimensión normativa suplanta a la dimensión institucional como una base de la definición para el *locus* de la administración pública.

23. Lynton K. Caldwell, "Methodology in the Field of Public Administration" en Charlesworth, op. cit., págs. 211-212.

24. Los Administradores Públicos, en un esfuerzo para distinguir su campo del de la "administración privada", han tomado diferentes rumbos. Marshall Edward Dimmock y Gladys Oyden Dimmock en "Public Administration" (New York: Holt, Rinehart y Winston, cuarta edición, 1969), han llegado, tal vez, lo más cerca posible a una dimensión filosófica al definir lo "público" en la administración pública, en su discusión de "una apreciación de lo público", y el concepto de "el hombre común" (págs. 585-591). La mayoría de los libros de texto del campo, sin embargo, confían en una distinción formulada institucionalmente entre "lo público" y "lo privado", o evitan el asunto relacionado a la administración pública con las ciencias políticas y con el proceso de la formulación de las políticas públicas.

Un ejemplo de lo anterior es el libro de Félix A. Nigro y Lloyd G. *Modern Public Administration* (New York: Harper and Row,

3 edición, 1973). Los autores definen "lo público" en términos de su tesis "del escrutinio constante de la opinión pública". Como ellos lo expresan (p. 15): La organización pública nunca puede ser exactamente igual a una "privada"... Como ellos a menudo han dicho el funcionario público está sujeto a la vigilancia y al escrutinio constante del exterior aún cuando los empleados de una empresa privada también efectúan contactos importantes de carácter público no operan sin embargo, bajo la vigilancia y el escrutinio constante de la opinión pública".

John M. Pfiffner y Robert Presthus, en su *Public Administration* (New York: Ronald, 5 edición, 1960), también confían en un pensamiento basado en la distinción institucional, cuando distinguen entre "lo público" y "lo privado" en las respuestas de que la Administración Pública "está interesada principalmente en los *medios* para establecer valores políticos", "su marco de referencia legal y único", "su susceptibilidad a la crítica pública" y su incapacidad para "evaluar sus actividades en términos de

El paradigma emergente 5: ¿La administración pública como administración pública, 1970?

A pesar del continuo torbellino intelectual, la propuesta de Simon en 1947, y de una dualidad de conocimiento en la administración pública ha ganado nueva validez. Todavía no hay un *focus* del campo en la forma de una ciencia pura de la administración; pero al menos la teoría de la organización se ha interesado en la última década y media en cómo y por qué las organizaciones trabajan, cómo y por qué se comporta su personal y cómo y por qué se toman las decisiones. Además se ha progresado considerablemente en la refinación de las técnicas aplicadas de la ciencia administrativa así como en el desarrollo de nuevas técnicas, las que a menudo reflejan lo que ha sido aprendido en el campo más teórico del análisis de la organización.

Ha habido menos progreso en la delimitación del *locus* del campo, o de lo que los asuntos públicos y "la formulación de políticas públicas" deberían comprender en términos relevantes para los adminis-

utilidades". Ambos textos están operando sobre variantes del paradigma 1, en el que hay un locus claro (o público) del campo, el cual se percibe en términos institucionales. En contraste, *Public Administration as Political Process* de John Rehfuss (New York: Charles Scribner's Sons, 1973), *An Introduction to Public Administration: Politics, Policy and Bureaucracy* de James W. Davis, Jr. (New York, Free Press, 1974), y *Public Administration: Policy-Making in Government Agencies* de Ira Sharkansky (Chicago: Markham, 2da. edición, 1972), reflejan una percepción del paradigma 3 en el que la administración pública es considerada como una ciencia política. De ahí que "lo público" en contraste con "lo privado" sea ignorado, o que se le niegue su legitimidad como algo distinto, Davis, por lo menos confronta

tradadores públicos. No obstante, el campo pareciera no estar desarrollando nada con respecto a su propio *locus* al no considerar ciertos factores sociales fundamentales, propios de los países desarrollados. La selección de estos fenómenos podría ser un acto arbitrario por parte de los administradores públicos, sin embargo, ellos comparten en común el hecho de que han engendrado un interés interdisciplinario en las universidades, lo que requiere una síntesis de las capacidades intelectuales, inclinándose hacia temas que reflejan la vida urbana, las relaciones administrativas entre las organizaciones, así como la interrelación entre la tecnología y los valores humanos, en suma, los asuntos públicos. La rígida y tradicional distinción del campo entre la "esfera pública" y la "esfera privada" parece estar disminuyendo conforme se moldea el nuevo y flexiblemente definido *locus* de los administradores públicos. Además, los administradores públicos han estado cada vez más interesados en las áreas inextricablemente relacionadas de la ciencia de las políticas públicas, de la economía política, del proceso de la formulación y análisis de las políticas públicas, y de la medición de los productos finales de estas políticas. Estos últimos aspectos pueden ser considerados en cierta forma como vínculos entre los evolucionantes *focus* y *locus* de la administración pública.

esta posición (pág. 4), afirmando que, aunque el campo sea ampliamente interdisciplinario, en este libro, sin embargo, "es patente que sólo representa la parte de la ciencia política correspondiente a la administración pública, no la parte que podría ser escrita por un economista o por alguien de una escuela de negocios". Similarmente, Sharkansky observa (pág. 3) que su libro "se concentra en aquellos componentes que parecen ser los más relevantes para el proceso político y que han recibido la mayor atención de los politólogos". Rehfuss expresa (págs. 220-221) que "hasta que la relación entre la administración pública y la privada sea aclarada (si esto, alguna vez, puede ser), es poco probable que se llegue a un acuerdo sobre el tipo de la enseñanza y del adiestramiento de los graduados.

*La institucionalización
del paradigma 5:
Hacia una autonomía
de los planes de estudio*

Con un *focus* paradigmático de la teoría de la organización y de la ciencia de la gestión y un *locus* paradigmático del interés público, y su relación con los asuntos públicos, la administración pública, finalmente, está intelectualmente preparada para la construcción de un plan de estudio institucionalmente autónomo que puede desarrollar la exclusividad epistemológica de este campo. Lo que este plan de estudio será, está abierto a la especulación, sin embargo algunas tendencias parecen estar surgiendo. Una de estas corrientes es que el campo está retoñando. Entre 1970 y 1971, la matrícula de los no graduados en la administración pública se incrementó solamente en un 36% y entre 1961 y 1972 el incremento de la matrícula de los graduados fue más del 50%²⁵.

La segunda tendencia es institucional. Los programas de la administración pública normalmente todavía se encuentran en los departamentos de ciencia política, aunque este ordenamiento está claramente declinando.

Durante el período del año académico (1971-1972 a 1972-1973) los programas para los estudiantes graduados en administración pública, que formaban parte de los departamentos de ciencias políticas, disminuyeron precipitadamente de un 48 a un 36%, y aquellos programas ubicados en las escuelas de negocios (sólo el 13% en 1971) parecían también estar declinando. Aquellos programas que funcionaban como unidades autónomas den-

tro de las universidades estaban aumentando. Durante el mismo período el porcentaje de las escuelas separadas de administración pública o de asuntos públicos aumentaron en más del doble: del 12% en 1971 al 25% en 1972; los departamentos independientes de administración pública (contrariamente a las escuelas independientes) contaban con un 23% de los 101 programas para graduados que se investigaron en 1972-1973²⁶.

La manera en que la administración pública esté situada en las universidades determina en grado significativo qué es la administración pública. Con una pluralidad de programas de administración pública siendo todavía impartidos en departamentos de ciencias políticas, podemos inferir que la ciencia política, corrientemente domina tanto el campo intelectual como el institucional; en suma, ese acuerdo representa la realización de la declaración de Gaus de que la teoría de la administración pública es simplemente una teoría política.

Desafortunadamente, la ubicación de los programas de administración pública en los departamentos de ciencias políticas tiene sus costos. Como lo indican Eugene P. Dvorin y Robert H. Simmons.

"Cualquier deseo de los administradores públicos para realizar una experimentación extensiva" "podría depender del consentimiento de los colegas en los departamentos" de ciencia política. Quienes no son receptivos y son insensibles al fenómeno administrativo en el orden burocrático emergente. Bajo estas condiciones su poder para tomar decisiones excede su responsabilidad por el programa. . .

Bajo estas condiciones los problemas de la administración pública están compuestos por la disposición tradicional de la ciencia política para asumir ella misma una posición ortodoxa del conocimiento libre de valores (Value-free). Por lo tanto, sería difícil esperar que una rama de la cien-

25. Según se calculó en las cifras de NASPAA, op. cit. (1971-1972), págs. 1-2 y NASPAA, *Graduate School Programs in Public Affairs and Public Administrations*, 1974 (Washington, D.C.: NASPAA, 1974), pág. 2.
26. NASPAA, op. cit. (1971-1972), cuadro 1, pág. 105 y NASPAA, op. cit. (1974), pág. 2.

*cia política se aparte radicalmente en sus supuestos centrales, de aquellos cuerpos que están incluidos en la disciplina que los alberga*²⁷.

En forma similar, aquellos programas de administración pública que son parte de las escuelas de negocios —el enfoque de la ciencia administrativa— están limitados en su potencialidad para el desarrollo. La ciencia administrativa es reflejo del antiguo paradigma de la administración pública el que estaba fundado sobre la noción de ciertos principios administrativos inmutables y en el que ambos paradigmas representan definiciones esencialmente técnicas del campo, las políticas, los valores, la teoría normativa y el rol del interés público, no constituyen intereses prominentes del paradigma de la ciencia administrativa, sin embargo, son esos intereses los que consideran precisamente críticos en cualquier definición inteligente de la administración pública. Por lo tanto, la administración pública debe pedir prestado de la ciencia política el concepto del interés público para redefinirlo en sus propios términos y para sintetizarlo con las metodologías y los *focus* burocráticos existentes en las ciencias administrativas. Para todos los propósitos prácticos, esta única combinación sintetizadora puede ser realizada solamente en unidades académicas institucionalmente autónomas, libres del efecto intelectual que pesa sobre el campo en los departamentos de la ciencia política y en las escuelas de la ciencia administrativa.

Afortunadamente, la tendencia institucional en la administración pública pa-

27. Eugene P. Dvorin y Robert H. Simmons, *From Amoral to Humane Bureaucracy*, (San Francisco: Canfield, 1972), págs. 52-53.

28. Grace M. Taher (editora), *University Urban Research Centers, 1971-1972* (Washington, D.C.: *The Urban Institute*, 2da. edición, 1971) pág. 1.

rece estarse encaminando hacia el establecimiento de escuelas independientes de asuntos públicos y de departamentos independientes de la administración pública. Las maestrías y los doctorados están ganando popularidad estudiantil; y están floreciendo y proliferando aquellas revistas académicas interesadas en las políticas públicas, en los asuntos públicos, y en la burocracia pública. El signo más importante de la creciente independencia de la administración pública, es el dramático crecimiento de institutos de gobierno, de administración pública y de asuntos urbanos, así como de varias clases de centros de políticas públicas de las universidades. En un período de 18 meses entre 1970 y 1972, el número de estas unidades aumentó aproximadamente a 300²⁸.

Ya es tiempo de que la administración pública sea auténtica. Intelectualmente, se ha efectuado un progreso sustancial en esta dirección. Pero tal vez, por primera vez durante los 80 años en que la administración pública estuvo en conflicto, un paradigma tentativo ha sido formulado para este campo, el que define la especialización del qué de la disciplina y su lugar institucional. No se debe permitir que esta madurez intelectual se marchite debido a que los planteamientos institucionalizados antagónicos y contradictorios obstaculicen el nuevo y vital paradigma de la administración pública.

Para la sociedad el uso del campo parece obvio y en una época en la cual la educación superior está afectada por la matrícula decreciente, los programas en administración pública están rechazando candidatos altamente calificados. En suma, están presentes las razones sociales, económicas, intelectuales y políticas para que la administración pública afirme su identidad y su autonomía. Lo único que hace falta es lograrlo. □