

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES**

**LA HISTORIA DE UN MITO: LAS TRANSFORMACIONES
DE LA DICOTOMÍA POLÍTICA-ADMINISTRACIÓN**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTOR EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

PRESENTA

ROLANDO BARRERA ZAPATA.

Distrito Federal, abril de 2010



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mi esposa, Juanita, con quien
la única dicotomía que existe es de género.

INDICE GENERAL

	Pág.
Introducción	5
Capítulo I. Bases epistemológicas de las dicotomías y su aplicación en el estudio de la Administración Pública	11
1. Significados de la dicotomía	11
2. Las dicotomías en el estudio de la Administración Pública	20
Capítulo II. Antecedentes históricos de la dicotomía política-administración	27
1. El origen europeo de la dicotomía	27
2. El surgimiento de la dicotomía en los Estados Unidos de América	47
Capítulo III. Usos de la dicotomía política-administración	54
1. La dicotomía como arma para impulsar la reforma política	55
2. La dicotomía como herramienta para la reforma administrativa y gubernamental	74
Capítulo IV. Otros usos de la dicotomía política-administración	84
1. La dicotomía como elemento fundacional de una nueva disciplina: la <i>public administration</i>	84
2. La dicotomía como parámetro para la distinción de roles de políticos y administradores	99
3. La dicotomía como estrategia para la rendición de cuentas (<i>accountability</i>)	108
Capítulo V. La dicotomía bajo ataque	113
1. La Gran Depresión y el New Deal: factores influyentes en el nuevo papel del administrador público	114
2. El pluralismo y su influencia en el socavamiento de la dicotomía	118
3. El inicio de la demolición de la dicotomía por los " <i>practitioners</i> "	125

4. La inteligencia académica derriba la dicotomía	131
5.- La dicotomía se cuestiona desde otras latitudes	144
Capítulo VI. Las transfiguraciones de la dicotomía en el <i>public policy</i>	149
1. Las primeras transfiguraciones: el conductismo de Simon, el estructural-funcionalismo de Riggs y el continuum de Svava	151
2. La dicotomía en el <i>public policy analysis</i>	158
3. La dicotomía en el proceso de elaboración de políticas públicas	160
4. La dicotomía en el papel de los profesionales del <i>policy analysis</i> y de su implementación	169
5. La dicotomía en los aspectos metodológicos del <i>policy analysis</i>	171
Capítulo VII. Las transfiguraciones de la dicotomía en el <i>public management</i>	174
1. La dicotomía en el <i>new public management</i> : El Estado gerencial vs. el Estado político	174
2. La dicotomía en el <i>Reinventing Government</i> y en el <i>Posbureaucratic Paradigm</i>	187
3. El <i>National Performance Review</i> y la dicotomía	197
Capítulo VIII. La pretendida reconciliación de los contrarios en la dicotomía	201
1. El uso de modelos estructural-funcionalistas como respuesta a la dicotomía	202
2. El <i>management</i> y la dicotomía	205
3. La gerencia política (<i>political management</i>) y su pretensión politizadora	212
4. El continuum política-administración como sustituto de la dicotomía	215
5. <i>Governance</i> como alternativa a la dicotomía	226
Conclusiones	229
Bibliografía	238

Introducción

La dicotomía política-administración¹ no es un producto exclusivamente norteamericano, por mucho que los publiadministrativistas de esa nación han prestado atención e invertido tiempo en esta idea, al grado de convertirla en una leyenda o en un mito, como lo aseveró Paul Van Ripper². En efecto, como toda mitología, la dicotomía se niega a morir y, cuando muchos pensaron que ya había pasado al baúl de las curiosidades teórico-conceptuales, renace con nuevos ropajes y con renovados bríos.

La dicotomía fue una idea cultivada en Europa desde el siglo XVIII, tanto en Francia como en Inglaterra, aunque tuvo propósitos y significados diferentes a los que se le dieron en los Estados Unidos de América.

¿Cómo y por qué surge la idea de separar la política de la administración? ¿Qué utilidad teórica, práctica, política, administrativa o de otra índole, tuvo la dicotomía, como para justificar la atención que recibió? ¿Cómo se afianzó en el pensamiento administrativo una idea que, de suyo, siempre navegó a contracorriente de la realidad política? ¿Cómo fue que pudo renacer, a pesar de que su muerte fue anunciada y confirmada? ¿Por qué conlleva la dicotomía una carga valorativa evidente que genera, ante ella, aceptación o rechazo?

Estas y otras preguntas más específicas pretenden ser utilizadas como guía para este trabajo. De hecho, el objetivo de la tesis es describir y analizar el origen, transformaciones y usos de la dicotomía política-administración, en la teoría y práctica de la Administración Pública. No es un trabajo que se oriente por hipótesis, ni sigue el método hipotético-deductivo, por lo que no se hallará ninguna comprobación derivada de correlación entre variables. Más bien, se ocupa de la revisión de textos y escritos de aquellos estudiosos que, en diferentes épocas y latitudes, aportaron al conocimiento de la dicotomía o por lo menos, contribuyeron a alimentar una ideología que tiene más de siglo y medio de vida.

El lector tendrá un panorama amplio en el que podrá ubicar los momentos, condiciones, ideas, y discusiones en torno a un ideal (mítico) que ha sobrevivido a las propias transformaciones del Estado y de la administración pública, adaptándose a ellas, de alguna manera.

¹Por economía de lenguaje, en lo sucesivo cuando se haga mención a “la dicotomía”, se entenderá que se refiere a la dicotomía política-administración, salvo que el contexto le de otro significado.

²Van Riper, Paul P., “The Politics-Administration Dichotomy: Concept or Reality?” en Jack Rabin y James S. Bowman (eds.), **Politics and Administration Woodrow Wilson and American Public Administration**, Marcel Dekker, Inc., New York, 1984, págs. 203-218.

II

Son varias las paradojas asociadas a la dicotomía política-administración. Por una parte, ha sido, en efecto, un tema en el que se han gastado ríos de tinta y en el que han abrevado, así sea esporádicamente, un gran número de autores. De hecho, un ejercicio aplicando el buscador Google en Internet, en noviembre de 2009, reportó que el término “dicotomía política-administración”, en español, escrita con guión intermedio, tuvo 56,300 referencias, mientras que sin guión fueron 242,000. Su correlativo en inglés “*politics-administration dichotomy*”, reportó 55,300 llamadas, aunque el concepto “*policy administration dichotomy*” resultó en 1,580,000 referencias. Sin embargo, no existe (hasta donde razonablemente sabemos) un libro o texto sistemático y amplio (artículos existen en buen número), en el que se de cuenta del origen, usos, características, transformaciones y críticas sobre ésta idea.

Por otra parte, la misma dicotomía produce reacciones ambivalentes, si es que no francamente paradójicas. Muchos (académicos o no) concuerdan en que los administradores ni son políticos ni deben comportarse como políticos saliendo en defensa de intereses partidistas, pero también muchos otros reconocen que es muy difícil que los administradores públicos sean a-políticos, neutrales o ajenos a los asuntos de la política y de las políticas públicas.

Ésta ambivalencia se produce también en el ámbito interno de una organización, cualquiera que sea su signo, ideología o finalidad. Muchos esperan que no se presente la política en su seno porque es causa de conflictos, pero sus integrantes desean que los directivos sepan actuar políticamente, para el beneficio de la propia organización.

Los propios políticos electos, responsables de la conducción del gobierno, se enfrentan a una contradicción: desean conceder mayor discrecionalidad a los funcionarios que ocupan los niveles intermedios de ejecución-coordinación, para que tengan un margen de maniobra más amplio que les facilite la adaptación de los programas públicos a su cargo a las realidades y condiciones específicas que enfrentan cotidianamente pero, en contraparte, no quieren perder el control sobre la burocracia a la que mandan y procuran realizar una estrecha supervisión de dichas tareas.

La contradicción más evidente que fue la causa que provocó el “derrumbe”, en una época, de la dicotomía, es la que se deriva de la contrastación de una idea o imagen ideal, con su realidad empírica objetiva, cuyo resultado es una falta de correspondencia entre ambas. La dicotomía prescribe un deber ser y la realidad refleja un ser completamente distinto.

Estas y otras paradojas, han hecho de la dicotomía un concepto (*constructo*, le denominan algunos autores) frente al cual se han asumido diferentes posiciones analíticas pero también se han expresado contradictorios sentimientos de aceptación o rechazo, sin reflexionar en

sus significados, usos o justificaciones ideológicas o hasta teóricas, que le dan cierto sentido a su existencia.

En un trabajo de esta naturaleza hay que reconocer, como lo afirma Charles T. Goodsell, que: “La administración comparada es [...] etnocéntrica respecto de sus principales construcciones teóricas.[...] De igual modo, las nociones instrumentales de la administración que destacan la eficiencia, la eficacia y la neutralidad política se asocian estrechamente a la idea anglo-estadounidense de una dicotomía entre política y administración.”³

Con ésta sana advertencia que significa, entre otras cosas, que no podemos generalizar ideas o conceptos y utilizarlos para explicar realidades político-administrativas distintas a la nuestra ni tampoco desconocer las condiciones y circunstancias históricas en las que se generan o aplican los conceptos, es como abordaremos los planteamientos que se articulan bajo un solo hilo conductor: las transformaciones (transfiguraciones) de la dicotomía política-administración, conforme se presentaron en la vida pública de Estados Unidos.

III

Al ser la dicotomía un concepto o idea discutida por autores estadounidenses preponderantemente, es lógico que una parte significativa de las fuentes documentales consultadas se localizaran en el idioma inglés, por lo que se hace referencia a ellas en éste idioma, obviamente traduciendo su contenido, pero no la fuente de él. No obstante, si existe traducción al español, se prefirió la versión en castellano, misma que se consigna tanto en las citas al pié de la página como en la bibliografía, al final del documento.

El trabajo se divide en una introducción, ocho capítulos, un apartado de conclusiones y las fuentes documentales utilizadas para su preparación. En el capítulo primero se trata el significado y aplicación de las dicotomías en las ciencias sociales en general y en la Administración Pública en particular. Nos interesa identificar los elementos esenciales de una dicotomía, sus usos como herramienta clasificatoria, los tipos de dicotomías, etcétera, pero también se atiende a limitantes de las dicotomías, sus peligros y sus posibles efectos perniciosos en su aplicación al estudio de la Administración Pública. No es estrictamente el marco teórico-conceptual de la investigación. Más bien, como su nombre

³Goodsell, Charles, T., “Nuevos Problemas en la Administración Pública”, en Naomi B. Lynn y Aaron Wildavsky (comps.) **Administración Pública. El Estado Actual de la Disciplina**, Fondo de Cultura Económica-Colegio Nacional de Ciencia Política, México, 1999, pág. 641.

lo indica, es una referencia a la epistemología de las dicotomías y su uso en el análisis administrativo público. Es conveniente reconocer que las dicotomías son un recurso metodológico utilizado en diversas disciplinas sociales, aunque su estudio, en sí mismas, no es muy prolífico, de hecho estaría por realizarse un estudio analítico de lo que las principales dicotomías han significado para el estudio de la Administración Pública y cómo han influido en la construcción de su perfil disciplinario.

En el segundo capítulo se pasa revista a los antecedentes de la dicotomía en el continente europeo para después hacer lo propio en los Estados Unidos. Sin duda alguna la influencia que tuvieron los estudiosos europeos en el pensamiento estadounidense, se vio reflejado en las peculiaridades con las que se identificó a la dicotomía en sus inicios en los Estados Unidos de América, en el siglo XIX, gracias a los promotores del movimiento progresista.

El origen y los usos primigenios de la dicotomía en los Estados Unidos de América, es el contenido genérico de los capítulos tercero y cuarto. Se identificaron por lo menos cinco modalidades o usos de la dicotomía, de las que se explican sus características, alcances y límites: Como arma ideológica en la lucha política que libraron los reformadores progresistas, durante décadas, para poder transformar la política, el gobierno y la administración pública en los Estados Unidos. Como un elemento justificatorio de carácter teórico-disciplinario a fin de contribuir a la formación de una nueva disciplina, distinta de la Ciencia Política, denominada no precisamente Ciencia de la Administración como en Europa, sino más bien "*public administration*". Como un medio técnico para legitimar las reformas gubernamental y administrativa que básicamente perseguían el fortalecimiento del Poder Ejecutivo frente al Congreso. Como un elemento diferenciador de los papeles del político y del administrador (burócrata, en términos técnicos), y, finalmente, como un mecanismo de rendición de cuentas a partir de la delimitación de la responsabilidad jerárquica.

La dicotomía bajo el ataque tanto de los *practitioners* (prácticos), primero, como de los académicos, después, es el contenido del capítulo quinto, todo ello enmarcado por las condiciones políticas, económicas y sociales que caracterizaron a la Gran Depresión y el resultante *New Deal* (Nuevo Trato) y, una década después, la Segunda Guerra Mundial. Las corrientes del pluralismo y del conductismo (*behaviorismo*), fueron claves en el derrumbe de la dicotomía al inicio de la década de los cincuenta, del siglo XX.

En los capítulos sexto y séptimo se analizan las distintas manifestaciones que la dicotomía asume cuando se le vincula a lo que Golembiewsky define como los "miniparadigmas" de la Administración Pública: el *policy analysis*, el *new public management*, el *reinventing government* y el *posbureaucratic paradigm* y la aplicación que se hizo en la reforma administrativa de la década de los noventa con el *National Performance Review*.

En el capítulo octavo y último, se describen los planteamientos teórico-metodológicos que algunos académicos han propuesto como alternativas para superar la dicotomía política-administración y las reales o aparentes contradicciones existentes entre estos dos conceptos. Así, se incluyen dos modelos diseñados bajo las premisas del estructural-funcionalismo, además del *management* como mediador entre política y administración, el *political management* y la *governance*, como conceptos unificadores y un modelo de complementariedad en el que la dicotomía se transforma en un continuo entre sus dos elementos como extremos, sin que esto signifique contraposición.

Las conclusiones incluyen un resumen de la trayectoria histórica de la dicotomía y cómo está destinada a sobrevivir por un largo tiempo en el campo administrativo público. Paralelamente, aunque de forma esquemática, se hacen algunos apuntamientos a los problemas de las relaciones que se presentan entre la política y la administración, específicamente cuando no se guarda un sano equilibrio entre las mismas dando lugar o a una sobrepolitización de la administración o a una burocratización tecnocrática de la política, ambas condiciones indeseables para una vida democrática vigorosa.

IV

Es mi obligación, aunque el cumplirla con gusto la convierte en un momento de satisfacción, agradecer a todos aquellos que me apoyaron, de una u otra manera, para que el presente trabajo llegara a su conclusión de la mejor forma posible.

Especial reconocimiento merece el Dr. Roberto Moreno Espinosa, quien fungió como director de la tesis. El Dr. Moreno se ha distinguido, siendo Coordinador de los estudios de posgrado en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, como un incansable promotor de apoyos y actividades académicas que facilitaron la conclusión de los estudios correspondientes y la obtención del grado respectivo.

Agradezco al doctor José Chánes Nieto su paciente labor de revisión que mucho contribuyó para que el trabajo se pudiera presentar dignamente. A los doctores Ricardo Uvalle Berrones, Elena Jeannetti Dávila, María del Carmen Pardo, José Juan Sánchez González y Bertha Lerner Sigal, les expreso mi agradecimiento por haber dedicado parte de su valioso tiempo a revisar el contenido del trabajo de tesis y los comentarios y observaciones que formularon para enriquecerlo. Como integrantes del sínodo que recibió la réplica correspondiente, reconozco su alta calidad académica y la amistad con la que me honran la mayoría de ellos. Sin su intervención difícilmente éste trabajo hubiese logrado su propósito.

Mi entrañable amiga y colega de profesión, María del Pilar Conzuelo Ferreyra, como siempre, me concedió su apoyo académico y sus haberes para atender, de manera eficaz, las cuestiones materiales y técnicas que requirió este trabajo de tesis. Para ella mi agradecimiento indiviso.

Éste trabajo está dedicado a mi esposa, Juanita, quien por más de treinta años ha contribuido a crear y mantener las condiciones familiares idóneas para que el “jefe” de la casa pueda escribir sin muchas preocupaciones cotidianas en mente. Su espíritu de sacrificio y su comprensión han sido admirables, especialmente durante los últimos tres años. Mis tres hijos, Rolando, Diana Samantha y Eduardo Alberto, han sido y son, un estímulo permanente para continuar bregando día a día por nuestra superación personal.

Como es preciso mencionarlo, los errores, limitaciones u omisiones manifiestos son responsabilidad exclusiva del que escribe.

R. B. Z.

Metepéc, Méx., noviembre de 2009.

Capítulo I

Bases epistemológicas de las dicotomías y su aplicación en el estudio de la Administración Pública

El uso de las dicotomías en la investigación en ciencias sociales es una práctica más o menos reconocida. Por ejemplo, Norberto Bobbio parte de lo que él mismo denomina “las grandes dicotomías” para realizar sus análisis filosóficos, jurídicos y políticos respecto de las formas en que se organizan los gobiernos y cómo trabajan. Esas grandes dicotomías (estado-sociedad, público-privado), por cierto, también son trascendentes para el estudio y comprensión de la administración pública. Omar Guerrero, en su libro *La Administración Pública del Estado Capitalista*, hace una revisión y análisis de estos conceptos, sin hacer énfasis en su naturaleza dicotómica.⁴

Antes de considerar cómo se han utilizado las dicotomías en el estudio administrativo público, es conveniente precisar sus distintos significados a efecto de poder identificar la aplicación que se hace de ellas.

1. Significados de la dicotomía

El Diccionario de la Lengua Española define dicotomía como: “Método de clasificación en que las divisiones y subdivisiones sólo tienen dos partes.”⁵ Etimológicamente el concepto proviene de la raíz griega *dich*: (en dos) y *tomé*: (dividir).

Las dicotomías son útiles dispositivos o mecanismos heurísticos que ayudan a nuestro entendimiento, particularmente en la formulación de cuestiones o asuntos y en su posterior discusión. Sirven para establecer términos comunes respecto de dichas cuestiones. No obstante, muchas dicotomías pueden estar mal planteadas, si se consideran como modelos rígidos o se ven de manera inflexible.

⁴Guerrero, Omar, **La Administración Pública del Estado Capitalista**, Ed. Fontamara, México, 1998, segunda edición, págs. 65-74.

⁵Real Academia Española, **Diccionario de la Lengua Española**, Espasa-Calpe, Madrid, 1984, vigésima edición, pág. 495.

Las dicotomías se han usado con relativa frecuencia en la investigación en ciencias sociales, históricas y jurídicas. Son útiles para clasificar, definir límites y comparar, tanto conceptos como realidades concretas. Quizá el filósofo político y jurista turinés Norberto Bobbio ha sido quien, con mayor rigor y relevancia, ha utilizado las dicotomías para desarrollar su pensamiento. De hecho, como ya se apuntó, él acuñó la expresión “la gran dicotomía” para referirse a “una distinción de la que es posible demostrar la idoneidad para:

a) dividir un universo en dos esferas, conjuntamente exhaustivas, en el sentido de que todos los entes de este universo quedan incluidos en ellas sin excluir a ninguno y recíprocamente exclusivas, en el sentido de que un ente comprendido en la primera no puede ser al mismo tiempo comprendido en la segunda; y

b) Establecer una división que al mismo tiempo es total, en cuanto todos los entes a los que actual o potencialmente se refiere la disciplina deben entrar en ella [...].”⁶

Las dicotomías, dice Bobbio en su *Advertencia* en la obra ya citada⁷, tienen por lo menos tres usos o aplicaciones. El primero es el *sistemático o descriptivo*, cuando un término (débil) es definido como la negación del otro (fuerte); el segundo es el *axiológico*, cuando se evidencia el juicio de valor positivo o negativo que puede corresponder a uno u otro de los elementos, según la argumentación utilizada; y el tercero es el *histórico*, que posibilita definir el desarrollo, evolución y transformación de los conceptos, conforme su definición o aplicación (alcance descriptivo) se va modificando.

Como se puede inferir, Bobbio considera que las dicotomías son divisiones de dos clases, una positiva y otra negativa y que configuran, conjuntamente, todo un universo, además de que sus elementos se encuentran en mutua oposición o, en otras palabras, son mutuamente excluyentes.

Para Bobbio las grandes dicotomías son las de estado-sociedad y público-privado, siendo los términos fuertes en ellas estado y público. El que una dicotomía sea “grande” no significa que sea la única. Una disciplina puede utilizar diversos criterios de clasificación, es decir, dos o más dicotomías que no se sobrepongan y de cuyas combinaciones resultarían las subclases correspondientes.

Giovanni Sartori, en sus estudios sobre la teoría de la democracia ha establecido un modelo analítico útil para clasificar y definir a las dicotomías⁸

⁶Bobbio, Norberto, **Estado, Gobierno y Sociedad. Por una Teoría General de la Política**, FCE, México, 1989, págs. 11 y 12.

⁷ *Ibidem*, pág. 8.

⁸Sartori, Giovanni, **Teoría de la Democracia. El Debate Contemporáneo**, Alianza Universidad, Madrid, 1991, págs. 225-229.

y, en otra parte, ha argumentado en el sentido de que la formación de conceptos se basa en la clasificación y que las dicotomías son fundamentales para razonar sobre los propios conceptos.⁹

Es pertinente precisar la postura de Sartori respecto de lo que son las dicotomías. En efecto, para Sartori todas las dicotomías contienen elementos “opuestos”. La oposición entre dos elementos conceptuales deriva de una identificación de los contrarios (antónimos). Pero, en virtud de que no es posible, ni útil, dividir al mundo en dos, Sartori propone una clasificación (dicotómica, por cierto) para distinguir la oposición de los elementos clasificados.

Así, dice Sartori, dependiendo de la naturaleza de los opuestos, las dicotomías se pueden dividir entre contrarios (opuestos-contrarios) y contradictorios (opuestos-contradictorios), también denominados estos últimos como negativos¹⁰. Sartori usa el concepto *opuesto* como término genérico, *contrario*, para términos opuestos que no son contradictorios, y *contradictorio* para dos términos que no sólo son mutuamente excluyentes sino exhaustivamente excluyentes. La diferencia entre conceptos contrarios y contradictorios es que los primeros sí reconocen que existe una tercera posibilidad intermedia, lo que en Lógica se denomina *tertium datur*.

La conclusión de Sartori, coincidente por cierto con la de Bobbio, es que una dicotomía se caracteriza por una construcción que implica la definición de conceptos contradictorios y que no aceptan ningún otro concepto intermedio.¹¹

Esta distinción nos llevaría a reconocer que, si bien toda dicotomía es por naturaleza una relación contradictoria entre dos conceptos definidos, mutuamente excluyentes, también es cierto que los contrarios, al no ser dicotomías, se podrían ver como *continuos*, es decir mediante comparaciones que permitan apreciar las diferencias de grado, o mediante gradaciones. La simple negación de algo no significa que estamos frente a una dicotomía. Volveremos a éste asunto más adelante, por ahora nos interesa analizar los usos, limitaciones y posibles riesgos de las dicotomías como herramientas metodológicas.

Las dicotomías dividen la realidad en dos esferas o dimensiones, y proporcionan las semejanzas y diferencias definitivas de cada una de ellas. No estipulan ninguna clase de similitud, más bien su valor radica en el énfasis que hacen en las diferencias de ser. Así, afirma Mark Rutgers, la

⁹ Sartori, Giovanni, **¿Qué es la Democracia?**, Taurus, Milán, 1993, págs. 171 y siguientes.

¹⁰ **Ibidem**, págs. 171 y 172.

¹¹ Sartori, Giovanni, **Teoría de la Democracia, op. cit.**, pág. 226.

“oposición de significado es una de las relaciones más importantes [...]”¹² en una dicotomía.

El concepto de oposición, en sí mismo requiere de atención, sobre todo porque en el debate académico se debe diferenciar entre un uso lógico y otro lingüístico cuando se hable de conceptos opuestos. La Lógica se refiere, por lo general, a relaciones entre *proposiciones* (contrario, contradictorio); en cambio la Lingüística trata con casos referidos a clases específicas de *significados* opuestos (complementariedad, antinomia y reciprocidad).¹³

Para la Lógica, no obstante, sobre todo la lógica proposicional, la estructura de una dicotomía no siempre puede ser descrita adecuadamente, lo que puede llevar a cometer errores en su definición y argumentación.

Rutgers invoca, al citar la definición de dicotomía que hace la Nueva Enciclopedia Británica (clase de partición lógica, exclusiva y exhaustiva, de un campo o clase, en dos subclases), el hecho de que los miembros de una de las subclases poseen una cualidad (*fundamentum divisionis*), de la que la otra carece.¹⁴ Así, por ejemplo, transparencia es considerada como lo que *no* es opacidad; rápido, lo que *no* es lento; macho como *no* hembra. Como se puede observar, el negativo opuesto se constituye como diferencia del positivo. Éste último manifiesta el supuesto *fundamentum divisionis* del que carece el otro. No obstante, el opuesto negativo puede equipararse, en principio, con el resto del universo, es decir, con cualquier otra cosa que *no* sea la primera, o sea que no reúna las características del concepto positivo (ejem.: transparencia, lo que no es regulación, descentralización, juego, etc., prácticamente lo que se quiera decir, en negativo).

Rutgers considera que ésta posibilidad de llegar hasta el “infinito negativo” puede ser inútil y riesgosa, sobre todo cuando las dicotomías se aplican en el análisis y clasificación de la realidad social. Por otra parte, construir una dicotomía con un concepto positivo y otro negativo, de hecho el mismo concepto simplemente negándolo, nos lleva a enfrentar la condición de que una dicotomía (contradicción) no se podría construir mediante la oposición con conceptos de significado independiente. Así, por ejemplo, la dicotomía *racionalidad/democracia* debe verse de tal forma, en tanto que uno de los dos conceptos es el negativo del otro y no que tengan significados independientes y contrapuestos.

Las dicotomías en “negativo” despojan a uno de los conceptos opuestos de su significado esencial para subsumirlo como lo que no es el concepto “fuerte” (administración sería lo que *no* es política). Esto es precisamente lo que

¹²Rutgers, Mark, “Splitting the Universe On the Relevancy of Dichotomies for the Study of Public Administration”, en **Administration & Society**, Vol. 33, Núm.1, marzo 2001, pág. 8, Sage Publications, Inc.

¹³**Ibidem.** pág. 10.

¹⁴**Ibidem.**

Rutgers recomienda rechazar: “Tratando a una dicotomía como una contradicción, no puede ser trascendida, sino sólo rechazada como falsa”.¹⁵

Este peligro de las dicotomías en “negativo”, lo podemos ilustrar con la típica, e intuitiva, definición del concepto “paz”: la ausencia de guerra, o *no* guerra. Sin embargo, ¿Sería lógico pensar en la paz cuando alguien se encuentra apuntándonos permanentemente con una pistola hacia nuestra cabeza? ¡No es necesario que ejecute disparo alguno para hacernos sentir que para nosotros no hay paz!. Traslademos éste ejemplo a cualquier ámbito, sea el vecindario, la ciudad, el país o el mundo entero y sigue siendo válido. Concluyendo, los conceptos negativos no reflejan necesariamente la realidad que pretenden definir y son de escasa utilidad explicativa.

Volvamos ahora a Sartori y a los conceptos contrarios. Si bien, como ya se estableció, los conceptos contrarios no dan lugar necesariamente a una dicotomía, hay autores que suponen que existen dicotomías de complementariedad, es decir, continuos. No obstante, es útil distinguir entre dicotomía y continuo. Aunque los dos implican conceptos opuestos, en la primera son excluyentes y en el segundo son complementarios.

Esta distinción parecería tener una equivalencia en lo que se entiende, en matemáticas, como variables discretas y variables continuas. Por ejemplo, variables continuas como peso, edad, estatura y otras, darían lugar a continuos como gordo-flaco, viejo-joven, y alto-bajo. En ellos no sólo se encuentra un punto intermedio sino un gran número de opciones que dan lugar precisamente a la existencia de una escala de grados o gradaciones, en los que se pueden ubicar distintas mediciones de la variable en cuestión. En cambio, las variables discretas, por ejemplo, estado civil, estado de embarazo, estado de integridad, etc., nos colocan frente a dicotomías tales como soltero-casado, embarazada-no embarazada, corrupto-íntegro, construídas por conceptos que sí son contradictorios y mutuamente excluyentes.

David Collier y Robert Adcock, refiriendo ideas de Sartori, afirman que: “El razonamiento acerca de similitudes y diferencias que subyace en la formación de conceptos implica no solo ideas acerca de formas contrastantes y opuestas, sino también ideas acerca de diferentes formas de gradación y ordenamiento.”¹⁶ Las dos son vistas como esenciales para la realización del trabajo de conceptualización.

Aunque ambas categorías, dicotomías y continuos, son fundamentales para el conocimiento, los autores citados aseguran que: “un sistema de

¹⁵**Ibidem**, pág. 8.

¹⁶Collier, David y Robert Adcock, “Democracy and Dichotomies: A Pragmatic Approach to Choices About Concepts”, en **Annual Review of Political Science**, 1999, Núm. 2, págs. 537-565.

pensamiento centralmente organizado alrededor de ideas de gradación es más estable, flexible y fidedigno ante la realidad empírica cambiante.”¹⁷

Una clasificación elaborada esencialmente de forma dicotómica, queda trunca o es incapaz de capturar o visualizar el conjunto diversificado de manifestaciones de fenómenos de la realidad, sobre todos si ésta es de carácter histórico-social.

Para enfrentar tal condición de contradicción esencial a una dicotomía, Rutgers insiste en que los conceptos opuestos que la integran, deben ambos tener un contenido positivo propio: “Aunque ambos opuestos son dependientes el uno del otro, esto no implica que sólo uno de los dos determine la naturaleza de esa dependencia”.¹⁸

Un argumento adicional, continúa Rutgers, lo ofrece Immanuel Kant cuando afirma que una magnitud negativa no sólo es una negación en el sentido de una substracción, sino que es una magnitud (concepto) con una dirección u orientación diferente. Kant insistió en que las “cosas negativas” no existen en la realidad y distinguió entre oposición *real* (empírica) y oposición *lógica* (formal).

Para que exista oposición dicotómica, Kant establece cuatro condiciones que se deben satisfacer plenamente: 1) los opuestos deben ser de la misma materia, 2) no hay contradicción entre ellos, 3) no niegan algo que implica al otro y, 4) sólo uno de ellos es considerado como negativo y ambos no pueden ser negativos simultáneamente, en tanto que ambos opuestos tienen una existencia positiva. Kant utiliza el término contradicción cuando la proposición es lógica, y usa oposición cuando es empírica y real, equivalente a una dicotomía.¹⁹

Ha lugar a considerar los conflictos y errores que se pueden cometer al utilizar dicotomías con fines o propósitos contrapuestos. En realidad, las controversias que tales circunstancias generan se pueden caracterizar como posiciones contradictorias entre el racionalismo y el empirismo, es decir, entre un uso prescriptivo/normativo de la dicotomía y otro que pretende dar cuenta del comportamiento real/histórico de los conceptos y de sus significados. Las dicotomías no pueden utilizarse simultáneamente para establecer un deber ser prescriptivo y describir o explicar el ser, es decir, la realidad concreta, pues no necesariamente existe una correspondencia entre ambas dimensiones o perspectivas.

¹⁷ **Ibidem**, pág. 541.

¹⁸ Rutgers, M., **op. cit.**, pág. 12.

¹⁹ **Ibidem**.

Stempel²⁰ reconoce ésta situación de posible conflicto dicotómico cuando asegura que en algún grado, las clasificaciones y polarizaciones sirven como útiles dispositivos para ilustrar un asunto y organizar su debate y discusión. Sin embargo, las etiquetas organizacionales y las tendencias a construir ideas estrechas nos conducen a análisis también rígidos y polarizados. “Cuando una dicotomía organizacional [...] pasa de ser un recurso analítico y se convierte en un criterio de medición y de vigilancia, la dicotomización, además de innecesaria, sería incorrecta”.²¹

Situándonos en el uso de las dicotomías, desde una perspectiva histórica, es conveniente reconocer que, ante los cambios de la realidad social a la que las dicotomías pretenden normar, describir o explicar, o ante las transformaciones conceptuales de las teorías subyacentes y los cambios del propio entendimiento empírico envuelto, los conceptos y sus definiciones, que originalmente pudieron haber sido útiles para sustentar la elaboración dicotómica, probablemente ya no lo sean y, en consecuencia, la dicotomía pierde sustento y validez.

Collier y Adcock ilustran esta circunstancia posible mediante algunos ejemplos de conceptos contradictorios que son empleados, a su vez, por Sartori. “El cambio social, en décadas recientes de muchas y diferentes maneras, hizo seguramente que la dicotomía soltero-casado, sea más compleja de lo que fue alguna vez.”²² En efecto, baste observar los distintos tipos de matrimonios o uniones para concluir que el arreglo tradicional ha quedado rebasado, aún considerado jurídicamente.

Otro ejemplo es el que se refiere a la dicotomía vivo-muerto. “[...] la evolución de la tecnología médica ha traído complejos debates legales, éticos y políticos acerca de la definición de vivo o muerto, y ha introducido conceptos intermedios como “muerte cerebral”, “muerte legal”, etcétera, o se discute el tiempo y modo en el que se le debe declarar muerta a alguna persona.”²³

Alfabeto-analfabeto es otra dicotomía que ha sido cuestionada por la introducción del concepto “analfabeto funcional”, referido a aquel individuo que, aún cuando haya aprendido a leer y escribir, por la falta de uso y práctica de estas habilidades lo hacen en realidad ser un analfabeto, es decir, una persona que no sabe leer ni escribir.

De hecho, la gran dicotomía público-privado, pudiera estar en entredicho hoy en día, al difuminarse las fronteras que separan a dichos conceptos, asociada a una mayor “privatización de lo público” y, por el contrario, a una amplia

²⁰Stempel, Jeffrey W., “Beyond Formalism and False Dichotomies: The Need for Institutionalizing a Flexible Concept of the Mediator’s Role”, en **Florida State University Law Review**, Vol. 24, págs. 949-967, Florida, U.S.A., 1997.

²¹**Ibidem**, pág. 952.

²²Collier, **op. cit.**, pág. 544.

²³**Ibidem**.

“publicación de la vida privada”. En el otro significado de lo público que reconoce Bobbio, también podemos observar que cada vez más lo privado, gracias a los medios de comunicación y a la publicidad, se convierte en público, es decir, conocido por todos.²⁴

Las dicotomías difícilmente se pueden aplicar a “universos completos”. Si bien las dicotomías pueden manejar lo que Sartori denomina “todos delimitados” (*bounded wholes*),²⁵ éstos deben corresponder a realidades concretas e históricas, determinadas. Sin embargo, afirma Rutgers, “definir el campo de una dicotomía puede ser difícil, no obstante es justamente importante delimitar el ámbito de relevancia de una dicotomía así como construir la naturaleza de sus opuestos. No se puede hacer apropiadamente uno sin el otro”.²⁶

Así pues, no deja de ser, para el investigador social, una zona conflictiva el hecho de tener que decidir entre conservar el uso de las dicotomías, con sus potencialmente cambiantes extremos contradictorios, o utilizar un enfoque de gradación (de gradualidad) que emplee múltiples “extremos” o puntos de referencia. No obstante, parecería que no es tanto la voluntad o los deseos del investigador los que deberían prevalecer, sino la naturaleza de su objeto de estudio y los fines que desea lograr con su trabajo intelectual.

De hecho, autores como Michael M. Harmon, consideran que el racionalismo (contrario al empirismo) es responsable de la creación de dicotomías polarizadas e irresolubles, sobre cuestiones del sector público.²⁷

Harmon ofrece una herramienta conceptual útil para encaminar una solución de las dicotomías hecho-valor, sujeto-objeto y política-administración, y es precisamente el concepto de *paradoja*. Hay algunas semejanzas entre las paradojas de Harmon y las dicotomías y continuos ya anotados anteriormente. Veamos.

Harmon divide a las paradojas en dos grandes tipos: *antinómicas*, entendidas como la complementariedad de opuestos internos (bueno y malo, por ejemplo), y *cismogenéticas*, las cuales resultan de “lapsos o fracasos” para ver situaciones como inevitables involucrando aspectos opuestos o contradictorios. La semejanza de las antinomias con los continuos y los contradictorios con los cismogenéticos, es evidente.

Para Harmon, las paradojas cismogenéticas son evidencia de que las paradojas antinómicas fallaron o que no sirvieron por algún motivo, en virtud

²⁴Bobbio, **op. cit.**, págs. 33-38.

²⁵Collier, **op. cit.**, pág. 546.

²⁶Rutgers, M., **op. cit.**, pág. 14.

²⁷Citado por Frank E. Scott, “Can an Administrative Ethics Course Impact Ethical Reasoning Among in Service Students? Some Theoretical Underpinnings”, San Francisco State University, 2002, pág. 2.

de que éste tipo se vincula generalmente con visiones racionalistas. Supone que hay un proceso “degenerativo” de la antinomia que resulta en una cismogénesis, lo que provocaría que la complementariedad de elementos duales se transforme en opuestos irreconciliables.²⁸

Conforme las consideraciones y argumentaciones ya presentadas, se considera la utilidad de los elementos que sugiere Rutgers para la construcción de un modelo de análisis de las dicotomías, que a la vez tiene un carácter prescriptivo, a efecto de identificar cuándo, en realidad, se está frente a una dicotomía. Siguiéndolo libremente, las características de éste modelo son:

Los conceptos opuestos en una dicotomía, tienen un significado positivo por ellos mismos.

Una dicotomía establece una relación entre dos conceptos que los transforma en opuestos.

Los opuestos no necesariamente deben ser contradictorios uno con el otro.

Dentro de una dicotomía, los opuestos se refieren a la misma materia o dominio, lo que implica que la dicotomía tiene un dominio específico de aplicación o de significación.

El significado de los conceptos opuestos no es necesariamente comprendido o abarcado en su totalidad por el dominio de la dicotomía.

Los opuestos no niegan algo, sino que el concepto así visto, se inserta dentro del dominio de la dicotomía, lo que significa que no hay un tercer concepto envuelto.

La oposición que la dicotomía establece, no es absoluta, es decir, no excluye significados intermedios, ni niega la coexistencia o contribución de los opuestos.

Una dicotomía puede establecer una relación entre los opuestos debido a lo cual pueden neutralizarse uno al otro (como causas), o por la cual los opuestos cambian o disminuyen el efecto causado por el otro concepto.

Una dicotomía puede basarse en una norma, de manera explícita o implícita.

Teniendo en cuenta estas características, se puede asegurar que una dicotomía no establece una relación ontológica ni implica una referencia directamente empírica, más bien una dicotomía es una construcción

²⁸Harmon, Michael, M., **Responsibility as Paradox: A Critique of Rational Discourse in Government**, Thousands Oaks, Cal., Sage Publications, 1995, págs. 78 y siguientes. (Citado por Frank E. Scott, **Ibidem.**)

conceptual de naturaleza típico ideal, a la manera en que Max Weber considera los tipos ideales.

Rutgers concluye afirmando que: “Las dicotomías no son medios para establecer relaciones lógicas entre opuestos, sino más bien son herramientas epistemológicas o construcciones conceptuales que nos permiten entender: nos permiten diferenciar entre fenómenos para conocer acerca del universo posible.”²⁹

En conclusión, dadas las posturas divergentes respecto de lo que en verdad es una dicotomía, es decir, si existe contradicción excluyente entre los opuestos o si solamente hay oposición sin exclusión, para efecto de las posteriores consideraciones de este trabajo, asumiremos que estas dos condiciones dan origen a dos tipos de dicotomías: de contradicción y de complementariedad.

2. Las dicotomías en el estudio de la Administración Pública

El estudio de la administración pública está lleno de dicotomías. De hecho, estaría por realizarse un análisis exhaustivo del conjunto de tales dicotomías, o por lo menos las más relevantes y conocer cómo han afectado, positiva o negativamente, el análisis administrativo y el desarrollo de la disciplina.

Cada una de las dicotomías, en la Administración Pública, se puede ver como una especie de campo de batalla en el que existen, de cada lado, campamentos armados dispuestos a ofrecer una amplia evidencia y argumentación de sus puntos de vista u opiniones. Cada campo tiene expertos dispuestos a usar los datos y resultados de sus investigaciones como una especie de municiones que son disparadas a sus oponentes en el otro lado (de la dicotomía), con tal de “ganar” la lucha entre opuestos.³⁰ De alguna manera, las dicotomías en la administración pública, pierden su valor heurístico o dejan de ser herramientas clasificatorias y sus conceptos, contradictorios u opuestos, se convierten en referentes ideológicos que atraen adeptos o rechazan a los que no lo son, ignorando o denostando a quienes no comulgan con la interpretación “correcta”, sin considerar ni el valor intrínseco de la dicotomía (si lo tiene) ni su aporte metodológico para el estudio administrativo público.

Así, es fácil que una dicotomía se transforme de un elemento metodológico a uno ideológico y, consecuentemente, político. Piénsese, por ejemplo, en la dicotomía, que algunos consideran un continuo, centralización-descentralización. Tales conceptos o categorías, nacidas por cierto en el seno

²⁹Rutgers, M., **op. cit.**, págs.13 y 14.

³⁰**Cfr.** Teacher’s Mind Resources, “Dangerous Dichotomies”, en la página electrónica (www.teachersmind.com/dichotomies.htm), consultada el 22 de abril de 2002.

del derecho administrativo, pretenden dar cuenta del mayor o menor grado de distribución o transferencia de atribuciones, funciones, toma de decisiones y recursos para su ejecución, entre los componentes de una organización, un gobierno o un sistema político. Se debe reconocer que, aunque alguno de sus elementos predomine sobre el otro, ésto no cancela o anula la existencia del opuesto. En otras palabras, ninguno de los elementos de ésta dicotomía, son vistos como extremos absolutos o excluyentes.

Sin embargo, no es complicado darse cuenta que el uso de tales categorías analíticas está impregnado de cargas valorativas que miran a la descentralización como un adalid democrático, o como ariete en la lucha contra el centralismo político-administrativo y económico, oportunidad para la redistribución del poder centralizado, mayor racionalidad de la gestión pública, incremento de la capacidad administrativa de los gobiernos locales, relaciones intergubernamentales equilibradas, equidad en la distribución de recursos fiscales, autonomía en las decisiones de gasto público, respeto a las diversidades regionales, combate a cacicazgos y parroquialismos poderosos localmente, etcétera.

En contraparte, a la centralización se le ha tachado como una manifestación de autoritarismo, auspiciadora de cacicazgos regionales, concentración del poder, inhibidora de las iniciativas locales, antidemocrática, consumidora inagotable de recursos públicos, ineficaz y lenta en la toma de decisiones, entre otros adjetivos.³¹

En realidad, ambos extremos tienen detractores y defensores que emplean libremente las apreciaciones valorativas que se han mencionado, según les convenga.

Podríamos continuar repitiendo el ejercicio con otras dicotomías tanto de la administración pública, como de otras disciplinas afines y con diferentes propósitos. Por ejemplo, teoría-práctica, general-particular, generalista-especialista, ciencia-política, jefe-subordinado, planeación-ejecución, autocracia-democracia y, obviamente, la dicotomía política-administración, entre muchas más.

Debe ser claro que las dicotomías y los elementos que las integran, no tienen significados absolutos o unívocos. Si se hiciese una revisión de la literatura

³¹Un interesante análisis, ilustrativo del asunto que se aborda, es el que realizó Brunetta Baldi, a propósito de la dicotomía federal-unitario. Baldi afirma que: "La evolución y compleja variedad de sistemas de gobierno multinivel, ha hecho que la dicotomía federal-unitario aumente su inutilidad para el propósito de clasificación". Baldi asegura que, sobre todo en Europa, los regionalismos, el reclamo por la devolución de facultades, las relaciones intergubernamentales cada vez más intensas y las experiencias de federalización de sistemas unitarios, además de las diferencias entre el federalismo institucional [real] y el constitucional [legal], han hecho que dichas categorías deban ser redefinidas ante nuevas realidades. (Vid. Brunetta Baldi, "Beyond the Federal-Unitary Dichotomy", Working Paper 99-7, Institute of Governmental Studies, University of California, Berkley, septiembre de 1999.)

en la que se refieran las dicotomías más relevantes o recurrentes, sin duda alguna se encontrarían aplicaciones diferentes, variadas posiciones de aceptación-rechazo y distintos significados considerando el tiempo, la finalidad y el uso que se les da a las dicotomías en cuestión.

No obstante, tenemos que reconocer la idea de Mark Rutgers en el sentido de que el estudio de la administración pública está basado en lo que él llama “las tres dicotomías fundacionales”, de las que dos de ellas han sido consideradas por Bobbio como “grandes dicotomías”. Rutgers se refiere a las dicotomías *estado-sociedad*, *público-privado* y *política-administración*, de las que, por cierto, las dos primeras no son privativas de la Ciencia de la Administración.³² Entender el surgimiento, desarrollo y aplicación que se le ha dado a estas dicotomías, es esencial para comprender los caminos y rutas que ha seguido, históricamente, el estudio de la Administración Pública.

Por otra parte, además de reconocer la existencia y el papel jugado por las dicotomías en la administración pública y las ventajas heurísticas que representa su adecuada aplicación, lo debemos hacer con ciertas “reglas” epistemológicas elementales, si es que queremos valorar adecuadamente la contribución analítica de las dicotomías.

Precisamente con tal intención se anota, a continuación, un bosquejo de dichas “reglas”, considerando que éstas no son ni definitivas ni exhaustivas, o que no deban discutirse o reelaborarse. Se presentan con una intención propositiva más que conclusiva. Se aclara que estos criterios se han abordado teniendo en mente la valoración de la dicotomía política-administración, a efecto de que puedan servir de referente para el resto de éste trabajo. En su elaboración se tomaron las ideas fundamentales de Rutgers, en la obra ya citada.

Una dicotomía debe considerarse y construirse como un tipo ideal, es decir, como un modelo útil para comprender la realidad. No se debe caer en el error, frecuente por cierto, de pensar que la dicotomía representa un ideal a alcanzar o que la realidad deba ajustarse a los términos de una dicotomía. No se debe olvidar que no habrá un fenómeno empírico que se ajuste plenamente al ideal de una dicotomía.

Los conceptos involucrados como opuestos en una dicotomía, deben tener significados independientes el uno del otro. No es útil, como sucede con las proposiciones lógicas, definir un concepto sólo como negativo del otro, pues se pierde su significado propio y, con ello, la capacidad de la dicotomía para alcanzar el entendimiento que se pretende.

Aunque algunos autores estarían reacios a considerarla como dicotomía, es más conveniente identificar a sus conceptos integrativos como los extremos

³²Rutgers, M., **op. cit.**, pág. 15.

de un continuo y sus eventos intermedios como posibles grados de una escala, misma que serviría si es el caso, para la medición o para la estimación, dependiendo de su naturaleza. Una dicotomía compuesta de conceptos definidos exclusivamente como contradictorios o excluyentes, pierde la posibilidad de ampliar su ámbito de comprensión.

Resulta conveniente hacer explícito el uso que se pretende dar a la dicotomía, ya sea prescriptivo o normativo, es decir, como el deber ser de un fenómeno ideal o formal; o, en caso contrario, su uso empírico, en el que la dicotomía se utiliza como una herramienta para la investigación social.

Identificar el dominio o campo de aplicación específico de la dicotomía, es condición necesaria para evitar críticas improductivas o, por el contrario, para no desechar los aspectos positivos junto con los negativos, de una dicotomía. El campo tendría un significado, de entre otros, para establecer la perspectiva de análisis. Por ejemplo, lo que es considerado un asunto administrativo, desde un punto de vista jurídico, podría aparecer como político, si el asunto se redefine desde la perspectiva de la teoría política. Se debe, además, reconocer las condiciones, realidades y valores concretos e históricos, nacionales y de otra dimensión, que le den significado a la dicotomía. Como se verá más adelante, la dicotomía política-administración no tuvo el mismo significado en Inglaterra que en los Estados Unidos de América.

En éste sentido, véase como ejemplo, el tratamiento que hacen Almond y Verba cuando analizan los elementos de la cultura política: al identificar a los componentes de un sistema político (estructuras-roles, titulares del poder y principios y decisiones), a su vez los clasifican teniendo en cuenta si están conectados al proceso político (*inputs*) o al proceso administrativo (*outputs*). Por proceso político, los autores entienden “la corriente de demandas que va de la sociedad al sistema político y la subsecuente conversión de dichas demandas, en principios gubernativos de autoridad. [...] Por proceso administrativo o *output*, entendemos aquel mediante el cual son aplicados o impuestos los principios de autoridad del gobierno.”³³ Las estructuras incluídas en el proceso político, serían predominantemente los partidos políticos, grupos de presión, medios de comunicación, entre otros. Las administrativas se identificarían con la burocracia y los tribunales jurisdiccionales.

Es por estas razones que la dicotomía política-administración ha asumido distintos significados, según el campo, aplicación y enfoque utilizados. Así, las reformulaciones de ésta dicotomía van desde la idea de poder dirigido-neutralidad, hasta valor-hecho, pasando por planeación-ejecución,

³³Gabriel A. Almond y Sidney Verba, “La Cultura Política”, (capítulo I de su libro **The Civic Culture**, Princeton University Press, 1963), en **Diez Textos Básicos de Ciencia Política**, Ariel, Barcelona, 2001, segunda edición, págs.171-201. (Cursivas agregadas).

estrategia-operación, generalista-especialista, jefe-subordinado, formulación-
implementación, entre otras.

La oposición de los elementos de la dicotomía no es de naturaleza causal sino más bien “potencial”, es decir, los opuestos trabajan influyéndose el uno al otro, no se aniquilan mutuamente sino se potencian en su combinación, generando efectos distintos en el conjunto social. Desde la perspectiva de la eficiencia, democracia, ciudadanía, Constitución, etc., algo puede ser considerado más o menos político o administrativo. Por ejemplo, las dicotomías bueno-malo, o corrupto-íntegro, siempre tendrán como referente una norma bajo la cual se establece una u otra categoría, aún cuando dicha norma esté implícita. De igual forma, “algo” puede ser político o administrativo, o ambos en diferentes grados, según la norma o perspectiva que se esté aplicando. No se puede generalizar su naturaleza, ni ésta es permanente o inmutable.

Dado que la oposición de los conceptos no es absoluta, quiere decir que se pueden encontrar significados intermedios que, inclusive, compartan características de ambos conceptos. De ello podemos deducir que la dicotomía política-administración se puede tratar como un continuo o, como sugiere James H. Svara, como “complementariedad”.³⁴ Las dicotomías no pueden verse bajo la óptica blanco-negro; existen muchas tonalidades grises que ayudan a entender de mejor manera la realidad concreta.

Por último, se debe evitar caer, dentro del análisis o estudio publi-administrativo, en el uso ideológico-político de las dicotomías. Que esto haya sido una realidad histórica, no es justificación para transformar el rigor y la pertinencia metodológica de la investigación administrativa, en armas para ser empleadas en la lucha política. Cada uno tiene su espacio y modo de hacerse.

En conclusión y citando a Mark Rutgers: “no podemos vivir con o sin las dicotomías en el estudio de la administración pública”.³⁵ Tenemos que acostumbrarnos a ellas.

En efecto, tenemos que enfrentar una ambivalencia cuando se trata de aceptar o rechazar a la dicotomía política-administración. Esta ambivalencia tiene diversos significados y efectos. Anímicamente, perceptivamente, la mayoría de personas concordaría en que los funcionarios públicos no deben permitir que intereses políticos de grupos, sean los que predominen en sus decisiones, pero también sabemos que los servidores públicos no pueden mantenerse alejados o ajenos a la política y sus consecuencias en la administración.

³⁴Svara, James H., “The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration”, en **Public Administration Review**, marzo-abril 2001, Vol. 61, Núm. 2, págs. 176-183.

³⁵Rutgers, M., **op. cit.**, pág. 17.

Raymond W. Cox III, plantea ésta ambivalencia desde otra perspectiva: “La Administración Pública ha usado por más de 125 años la metáfora de la dicotomía y los principios del “profesionalismo” como las piezas centrales tanto de su teoría como de su práctica. [...] La metáfora de la dicotomía y nuestro propósito de profesionalismo son tanto la fuerza como la debilidad de la disciplina. Entendemos que la dicotomía es anticuada e incorrecta, pero en la búsqueda de un servicio profesional aplicamos las mismas normas y expectativas de conducta requeridas por la dicotomía. La Administración Pública está anclada en el siglo XIX. Sabemos que debemos cambiar, pero no sabemos cómo hacerlo. Muchas herramientas que aplicamos para promover el cambio, nos sirven solo para reforzar aquello de lo que tratamos de escapar.”³⁶

Hay que dejar constancia, antes de iniciar el recorrido que nos llevará por los distintos significados de la dicotomía política-administración, que ésta no ha sido un asunto privativo del estudio administrativo público, si bien éste es nuestro objeto de investigación.

Uno de los principales teóricos del *management*, el inglés Oliver Sheldon, en su trabajo más significativo, escrito a fines de la segunda década del siglo XX, *La Filosofía del Management*,³⁷ establece una distinción entre Administración y *Management*, que contiene el “espíritu” de la dicotomía. Sheldon define administración como aquella “que se interesa por la *determinación de la política* empresarial, la coordinación de las finanzas, de la producción y la distribución, la fijación del ámbito de la organización, y el control último del ejecutivo”³⁸

Por otra parte, afirma que al *management* “le concierne la *ejecución de la política*, dentro de los límites fijados por la Administración, y por el uso de la organización para los fines particulares establecidos”.³⁹

Es evidente que la fuerza de la idea de la dicotomía llegó hasta los dominios del *management* que, si bien era una nueva disciplina en gestación para el tiempo en que Sheldon escribió su texto, ya había definido sus intereses y enfoques. No ahondaremos más en éste asunto, sobre todo porque Sheldon se refiere al *management* empresarial, aunque deberemos reconocer, más adelante, las pretensiones hegemónicas del nuevo gerencialismo, dirigidas a reemplazar el concepto de administración por el de *management*, bajo el supuesto de que aquella había perdido su capacidad explicativa. Esto será

³⁶Cox III, Raymond W., “The New Dichotomy: Why the Dead Horse We Were Beating Managed to Escape” (Paper presentado en la Public Administration Theory Conference, Cleveland State University, 30 mayo-1 de junio, 2002). Consultado en www.pat-net.org/Cox.html, el 21/06/02.

³⁷Sheldon, Oliver, **La Filosofía del Management**, Ediciones Orbis, Barcelona, 1986.

³⁸**Ibidem**, pág. 218. (Cursivas mías).

³⁹**Ibidem**.

una reiterada argumentación de los gerencialistas que aparecerá, de manera recurrente, en el desarrollo histórico de la relación entre ambas disciplinas.

En el capítulo siguiente se analizarán los antecedentes históricos de la dicotomía.

Capítulo II

Antecedentes históricos de la dicotomía política-administración

El primer hecho histórico que debemos reconocer de la dicotomía política-administración es el de su origen europeo. Corresponde a un resultado de las transformaciones políticas que tuvieron lugar entre los siglos XVIII y XIX, transformaciones que culminarían en la gestación de nuevas instituciones político-administrativas asociadas a la quiebra de los regímenes absolutistas y al surgimiento del estado liberal de derecho, el que adoptó, como uno de sus fundamentos, un sistema constitucional que gira alrededor de la ley.

El cultivo de la dicotomía, afirma Omar Guerrero, ya se daba en “Francia, España y Alemania desde mediados del siglo XIX.”⁴⁰ Por lo tanto es pertinente revisar tanto las condiciones históricas que enmarcaron el nacimiento de esta idea, así como las razones, argumentos o motivos que esgrimieron sus defensores para sustentarla, tanto teórica como prácticamente.

El segundo hecho es que, aún cuando en Estados Unidos la dicotomía tuvo una gran relevancia, su construcción estuvo influenciada por pensadores europeos, por lo que es necesario analizar cómo y en qué términos se dio tal influencia.

En tal sentido, en este capítulo se abordará, tanto el origen europeo de la dicotomía como los propios antecedentes en los Estados Unidos de América que culminaron en el surgimiento de la misma.

1. El origen europeo de la dicotomía

Durante el período que abarcan los siglos XIII hasta el final del siglo XVIII, al poder público se le reconocía y aceptaba por el acto de juzgar. La realidad institucional, en el antiguo régimen, se construyó precisamente alrededor de la *jurisdicción*. A lo largo de éste lapso, prevalecieron dos características que fortalecieron la primigenia función jurisdiccional del antiguo régimen.

La primera correspondía a la existencia de cuerpos jurídicos de carácter colegiado y descentralizados que disfrutaban de una amplia autonomía tanto en su organización interna como en sus determinaciones, y que, sobre todo

⁴⁰Guerrero, Omar, **Teoría Administrativa del Estado**, Oxford, México, 2002, pág. 111.

al final de la Edad Media, su control por parte del monarca absoluto, resultaba difícil y problemático.

Estos cuerpos estamentales que se expresaban en forma de comunidades rurales, feudos, fraternidades, consulados mercantiles, etc., obligaban al mantenimiento de un justo equilibrio, tarea que debía realizar el Estado absolutista a efecto de “garantizar a cada uno el goce de sus derechos históricos contra las potenciales prevaricaciones de sus semejantes.”⁴¹

Un hecho relevante, en ésta etapa histórica, lo es el que la función administrativa se encuentra excluida de la actividad del Estado, al faltar el sujeto idóneo que se encargue de ella. El predominio de la función jurisdiccional trae como consecuencia que se le preste más atención a las funciones de arbitraje y de conciliación de conflictos y no precisamente a las funciones de gestión administrativa.⁴²

La segunda característica lo era la existencia previa del derecho respecto del poder. La manifestación institucional más clara de este hecho, lo fue el amplio conjunto de instancias medievales que tuvieron una vida jurídica autónoma respecto del centro y que por tal razón, continuaron existiendo por derecho propio.

Todo ello estaba arraigado en la cultura jurídica prevaleciente, resultado de la representación técnica del poder, elaborada por los juristas italianos y franceses de los siglos XIII y XIV. Dicha cultura manifestaba que “todo posible ejercicio de autoridad se reducía a una función expresada por la palabra *iurisdictio* que significó: componer conflictos sociales a través del recurso a un derecho ya dado.”⁴³

Será hasta el siglo XVI cuando los humanistas jurídicos criticarán los fundamentos de la jurisdicción, denunciando que las fuentes romanas, acerca de la definición del poder público, de las que se había tomado la figura, habían sido distorsionadas, señalando que el verdadero eje del universo funcional romano no había sido la *iurisdictio* sino el *imperium*, aunque las dos funciones son inseparables.

En el plano de las relaciones entre estados, casi todos sin excepción se vieron en la necesidad de fortalecer su propio poder dentro de los límites territoriales que les correspondían y así estar en condiciones de enfrentar la despiadada conflictividad internacional, que había surgido por el gran

⁴¹Luca Mannori y Bernardo Sordi, “Justicia y Administración”, en Maurizio Fioravanti (ed.), **El Estado Moderno en Europa. Instituciones y Derecho**, Ed. Trota, Roma, 2004, pág. 67.

⁴²Afirma Wolfgang Reinhard que: “El gobierno por los tribunales de justicia y los consejos, fue la primera etapa de la evolución insitucional de la monarquía absoluta”. **Vid.** Reinhard, Wolfgang (coord.), **Las Élités del Poder y la Construcción del Estado**, FCE, México, 1996, pág. 37.

⁴³**Ibidem**, pág. 72.

número de estados existentes. Con éste propósito ampliaron sus competencias, dentro de las cuales se encontraban las de carácter administrativo, cuya expresión más acabada se manifestó en Francia con la policía⁴⁴, que se sumó a las de justicia y finanzas, que ya habían surgido, en tanto en la época medieval fueron prácticamente inexistentes la administración fiscal y tributaria.

A pesar de éste aumento de competencias administrativas, ello no constituyó necesariamente la creación de una administración pública, tal y como hoy la entendemos. ¿Por qué razón? Porque dichas funciones o responsabilidades administrativas estaban imputadas a sujetos distintos del poder estatal central.

La diferenciación funcional existente entre la autoridad central, en el antiguo régimen, y las autoridades periféricas, se entendía por el hecho de que la primera se hacía cargo de la defensa contra amenazas externas y garantizaba el respeto al orden jurídico interno. A las segundas les correspondía la satisfacción de necesidades colectivas que se manifestaban en una diversidad de formas y casos. Reinhardt lo establece de ésta manera: “Los asuntos del estado que incumbían a los consejos privados y de los consejos de estado europeos, no correspondían en general a la esfera de la administración ordinaria cotidiana, sino más bien al mundo de la política del poder.”⁴⁵

Estas autoridades periféricas o entes intermedios, fueron absorbiendo las nuevas funciones del Estado, más administrativas, siempre bajo la figura de magistraturas con jurisdicción específica, dentro del Estado de Justicia. En otras palabras, seguía predominando la idea de jurisdicción bajo la responsabilidad de magistrados, ahora con nuevas materias de trabajo.

La administración central, a la que el francés Charles-Jean Bonnin identificará más tarde con gobierno, mantuvo su competencia y facultades para la verificación y vigilancia en el cumplimiento de los nuevos deberes que el Soberano iba introduciendo en los nuevos ordenamientos. La actividad administrativa del Estado se continuó viendo como la averiguación de ilícitos y la aplicación de sanciones.

¿Cuándo surge la posibilidad de hablar de una gestión ejecutiva y no judicial del poder? La oportunidad se presenta cuando las monarquías absolutas empiezan a construir una burocracia alternativa, debidamente organizada, basada ya no en los oficios, que eran nombramientos vitalicios y hereditarios cuyo ejercicio implicaba un negocio redituable para quienes los ostentaban, sino en las comisiones, es decir, nombramientos temporales y específicos que

⁴⁴Para un estudio amplio y completo de lo que fue la policía y la ciencia de la policía en Francia, consultar a Omar Guerrero, **Las Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista**, Ed. Fontamara, México, 1986, págs.193-260.

⁴⁵Reinhardt, W., **op. cit.**, pág. 42.

hacia el monarca absoluto, para la ejecución de funciones o cometidos precisos. Las comisiones carecían de la naturaleza patrimonial y estamental de los oficios o magistraturas, orientados más al beneficio personal que al del propio monarca.⁴⁶

Será mediante el uso sistemático y recurrente de ésta modalidad, cuya expresión paradigmática la observamos en la red ordenada de intendentes provinciales, que se irá constituyendo una burocracia pública distinta al universo de las magistraturas jurisdiccionales, destinada dicha burocracia a la realización de una pura y simple voluntad política del Soberano y no necesaria o exclusivamente, a actuar por normas.⁴⁷

Entonces, ¿cuándo se separan la administración y la justicia, como funciones de Estado? Lo fue una vez que el antiguo régimen había fenecido y el estado liberal de derecho había iniciado su camino constructivo. Una de estas expresiones fue cuando los códigos de Napoleón sujetaron a los jueces a la ley, en el sentido de que ellos ya no tendrían atribuciones para generar disposiciones normativas mediante los así llamados “reglamentos de oportunidad”, o inclusive mediante la aprobación de nuevas leyes o interpretando las normas vigentes, como lo hicieron durante algún tiempo. Así, los jueces dejaron de ejercer funciones legislativas.

Otra expresión lo fue el diseño de todo un esquema de organización administrativa territorial que motivó la desaparición del conjunto de instancias de la vieja sociedad corporativa. Aparece así, la administración general del Estado que Bonnín identificará como la acción del gobierno central francés.

Mannori y Sordi, afirman que: “La culminación formal de este proceso se dio con la Ley del 22 de diciembre de 1789, que define formalmente a la administración estatal como la signataria de todas las competencias necesarias para el gobierno de una sociedad moderna.”⁴⁸ El legislador advirtió la necesidad de trazar una delimitación formal entre las actividades administrativas y las judiciales, mostrando que quedaba concluida la época en que juzgar y administrar habían constituido un continuum.

⁴⁶ El primer autor que llama la atención a estos dos tipos de nombramientos y las pugnas que surgieron entre los que fueron sujetos de los mismos, es Jean Bodin, en su libro **Los Seis Libros de la República**, Ed. Tecnos, Madrid, cuarta edición, 2006. Ver especialmente las páginas 125-134.

⁴⁷ No obstante Bendix considera que: “En la Europa continental, los funcionarios del gobierno desempeñaron un papel importante [en la construcción de la burocracia], en un esfuerzo por aumentar la seguridad, la remuneración y el prestigio social de su posición. La independencia e imparcialidad de los funcionarios de la administración, también fue un objetivo político de los grupos que pretendían disminuir las prerrogativas regias y oponerse al acceso privilegiado de la función pública.” (Vid. Reinhard Bendix, “Burocracia”, en **Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales**, Tomo II, Aguilar, Madrid, 1974, pág. 99.)

⁴⁸ Mannori, **op. cit.**, pág. 78.

En consonancia, el artículo 13 de la ley del 16-24 de agosto de 1790, citada por Mannori y Sordi, establecía que: “[...] las funciones judiciales son distintas y están siempre separadas de las funciones administrativas. Los jueces no pueden sino prevaricando, turbar de modo alguno las operaciones de los órganos administrativos, ni citar a los administradores por hechos relativos a sus funciones.”⁴⁹

Una vez que los prefectos, alcaldes y otros funcionarios fueron nombrados por la autoridad central, por vez primera la actividad administrativa se encontró totalmente separada de la sociedad civil, transformándose así en una actividad del Estado. La administración se convierte tanto en un elemento unificador de la nación, por su alcance total, como en un componente que da pertenencia colectiva a los ciudadanos. Es entonces cuando la administración, separada completamente del acto de la justicia, comienza a condensar en el acto administrativo, que será distinto a la sentencia judicial, el germen de un auténtico régimen de derecho y es cuando se inician los esfuerzos de construcción del derecho administrativo, mismo que dejará una huella profunda en el estudio de la administración pública, sobre todo en Europa continental.

En otro sentido, la separación entre justicia y administración, además de la creciente especialización funcional que generó como resultado de la división del trabajo y la existencia de reglas generales para las actividades administrativas, trajo como consecuencia que le confirieran a estas últimas, en mayor medida en comparación con el Estado absolutista, la previsibilidad y racionalidad que exigían las nuevas condiciones sociales y económicas.⁵⁰

Estas nuevas condiciones, por otra parte, propiciaron que la antigua ciencia de la policía desapareciera como tal. No solamente por causa de la transformación del Estado absolutista en Estado liberal de derecho, sino por el hecho de que la policía se había constituido en un medio de vigilancia y expoliación en manos del monarca quien lo ejercía sobre la población, abandonando su esencia *eudemonista* promotora del bienestar y de la felicidad de los súbditos, como se había pregonado en todo el territorio francés. Éste desenmascaramiento de la ideología de la policía, aunado a su carácter represor de la población en aras de cumplir con las normas de la monarquía, fue lo que degradó a la policía y lo que provocó que fuera barrida por la revolución francesa. Tan fuerte era el sentimiento de rechazo hacia esa idea, que Bonnin acuñó un nuevo concepto, más de acuerdo con su realidad, que vendría a sustituir al concepto original de policía: administración.

⁴⁹**Ibidem**, pág. 79.

⁵⁰**Cfr.** Gripenburg, Rüdiger, “Función de la Administración Pública en el Estado Burgués”, en Wolfgang Abendroth y Kurt Lenk, **Introducción a la Ciencia Política**, Ed. Anagrama, Barcelona, 1971, pág. 142.

Lo anterior no significa que se menosprecie la contribución que hizo la ciencia de la policía a la construcción de una burocracia profesional y leal al monarca. Tanto la ciencia de la policía en Francia como las ciencias camerales en Alemania, contribuyeron a la creación de la burocracia moderna, cuyas raíces se asentaron en el Estado absolutista.

Hood y Jackson aseguran que diversos comentaristas, dentro de los cuales está el sociólogo norteamericano Albion Small, concuerdan en que el cameralismo, entre otros rasgos, se distinguió por “los procedimientos explícitos para asegurar el cumplimiento de los deberes de los administradores, la continuidad en el servicio sobre la base de sueldos fijos y una relativa separación de los niveles operativos de la burocracia (organizada en forma colegiada en los niveles de toma de decisiones) frente al nivel gubernamental de las altas políticas, representada por el monarca y los más altos ministros de Estado.”⁵¹ Estos rasgos fueron esenciales en el dominio del monarca sobre sus funcionarios.

Debemos agregar a todo lo anterior, como parte del marco histórico de la dicotomía política-administración, la idea de que dicha dicotomía tiene una de sus raíces intelectuales en la doctrina europea de la separación de poderes. Citaremos, en abono de ello, los planteamientos de tres connotados autores: el español Alejandro Nieto, el alemán Hans-Urich Darlien y el norteamericano Dwight Waldo.

Las ideas de Nieto parten de la consideración de que es el Estado liberal de derecho donde se ubica la doctrina de la separación de poderes, con base en la primacía de la ley: “La soberanía de la ley se formula con toda solemnidad como actividad esencial del Estado, a la que todos sus órganos deben estar subordinados. Dicho con más precisión, y de acuerdo con la terminología de la época, al Parlamento corresponde dictar la ley y a los demás poderes el ejecutarla. Tal es la ‘forma’ del sistema.”⁵² Mediante este sistema y por medio de la propia ley, el Parlamento aseguraba la dependencia del Ejecutivo, el que le estaba subordinado.

En las propias palabras de Nieto: “El principio de legalidad nace con sustantividad propia, concretamente política, que nada tiene que ver, de momento, con el control del otro poder, del Judicial. *Su objetivo primario consiste, sencillamente, en someter al Poder Ejecutivo a la soberanía del Legislativo.*”⁵³ Como puede observarse, el problema planteado que después tratará de resolver la dicotomía, no sólo es la separación de poderes, sino la subordinación del Ejecutivo a la primacía del Legislativo. En otras palabras, quien ejecuta la ley debe obedecer a quien la aprueba.

⁵¹Hood, Christopher y Michael Jackson, **La Argumentación Administrativa**, FCE, México, 1997, pág. 292.

⁵²Nieto, Alejandro, **Estudios Históricos sobre Administración y Derecho Administrativo**, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Madrid, 1986, pág. 153.

⁵³**Ibidem.** (cursivas del original).

Hans-Urich Derlien, entiende que la separación de poderes es un sistema de pesos y contrapesos donde el Ejecutivo obtiene legitimidad del Parlamento, aunque precisa que: “no se trata únicamente de una teoría normativa que implique la ejecución neutral de la ley.”⁵⁴ Derlien asevera que la transformación que experimentó el Estado absolutista y la consecuencia resultante de diferenciación del ámbito de la política en varios elementos, entre ellos la burocracia, hizo que ésta última se convirtiera en un importante centro de poder, expuesto a un creciente número de intereses en conflicto, lo que a su vez originó la necesidad de ejercer control sobre éste cuerpo burocrático, de diversas maneras.

La relación de subordinación de la burocracia a sus amos políticos y la idea de que la burocracia debía ser un cuerpo técnico de profesionales sujeto al servicio de sus amos políticos y de manifiesta neutralidad respecto de la política, serán de los principales planteamientos que pretenderá sustentar la dicotomía política-administración.

Por último, si bien a D. Waldo le preocupa la división de poderes en Norteamérica, así como el papel de los partidos políticos en el control de la administración, no dejan de ser interesantes sus expresiones respecto de que “los administrativistas han sido hostiles a la división tripartita del poder.”⁵⁵ Esta aversión, justificada por “la condición enfermiza de nuestro Estado y de nuestra política, fue alimentada por la admiración sentida hacia los usos británicos y hacia la organización industrial y comercial norteamericana.”⁵⁶

Estas condiciones que se han reseñado brevemente, las reconoce Omar Guerrero cuando, de manera resumida, afirma que: “el origen de esta dicotomía [política-administración], nace con la emergencia del Estado de derecho y por la necesidad de concepción de la administración pública ante las nuevas realidades de aquellos tiempos. [...] También obedece al surgimiento del parlamentarismo y de los partidos, así como el propósito de aislar a los servidores públicos de las refriegas del activismo político y la contienda de los grupos de presión. La dicotomía puede rastrearse en la formulación primigenia que deslindaba al gobierno de la administración.”⁵⁷

Procederemos a continuación, a analizar el pensamiento de insignes autores europeos de ese tiempo, quienes plantearon las bases de la dicotomía o por lo menos esbozaron algunas de sus características. Tales son Charles-Jean Bonnin, Alexandre Francois Vivien, Wilhelm Frederick Hegel, Lorenz de Von Stein, Johan Kaspar Bluntschli y Manuel Colmeiro. La referencia a dichos

⁵⁴Derlien, Hans-Urich, “Gestión Pública y Política”, en Brugué, Quim y Joan Subirats, **Lecturas de Gestión Pública**, INAP, Madrid, 1998, págs. 135-139.

⁵⁵Waldo, Dwight, **Teoría Política de la Administración Pública**, Tecnos, Madrid, 1961, pág. 163.

⁵⁶**Ibidem.**

⁵⁷Guerrero, Omar, **op. cit.**, pág. 118.

autores se hará en estricto orden cronológico, a fin de observar la evolución de las ideas asociadas directa o indirectamente, a la dicotomía.

Charles-Jean Bonnin (1772- ٤)

Le correspondió a Bonnin sintetizar la antigua tradición de la ciencia de la policía absolutista y la centralización política de Francia, con las ideas de la revolución francesa y las nuevas realidades institucionales que ésta última estaba generando. El resultado de esta síntesis, en el plano intelectual, lo fue la Ciencia de la Administración.⁵⁸

La pretensión de Bonnin al escribir su principal obra era tanto de carácter teórico como práctico. Pretendía descubrir los principios universales de la administración, en tanto ciencia positiva, además de proponer la aplicación de un código administrativo, que había elaborado, teniendo en cuenta que la administración pública era, en su tiempo, una nueva institución política.⁵⁹

Una de las principales preocupaciones teórico-conceptuales de Bonnin, evidente en su obra, lo es el distinguir, tanto en la realidad como en la dimensión conceptual, entre gobierno, administración y justicia. Sin duda alguna, los cambios institucionales y las transformaciones políticas que tenían lugar en Francia, mismas que fueron reseñadas en el apartado anterior, eran suficiente motivo para que Bonnin emprendiera un esfuerzo de conceptualización que propiciara una mejor comprensión de esa nueva realidad. En el capítulo primero de su texto lo afirma contundentemente: “Debido a que jamás se definieron con claridad el Gobierno mismo y el objetivo de su institución, se desconocieron los principios constitutivos de la administración, que no son más que sus consecuencias.”⁶⁰ Párrafos después continúa: “Así, la confusión de la administración y del Gobierno siempre había sembrado el desorden en la organización política, y los falsos principios en materia de Gobierno y administración fueron mas tarde la causa de todos los males públicos, pues los errores perduran como verdades.”⁶¹

Su conclusión respecto de ésta confusión, no deja lugar a dudas: “Por consiguiente, para entender con claridad la materia administrativa, hay que definir primero al Gobierno y la administración y ver en qué difieren para

⁵⁸Las ideas y textos de y sobre Bonnin, se han tomado del libro **Principios de Administración Pública, Charles Jean Bonnin**, magistralmente integrado por Omar Guerrero, a quien debemos el Estudio Introductorio. (Charles-Jean Bonnin, **Principios de Administración Pública**, Compilación y Estudio Introductorio de Omar Guerrero, FCE, México, 2003).

⁵⁹Afirma Bonnin: “Me propuse tratar de la administración como *ciencia* por lo respectivo a los principios productores de los casos administrativos, como *arte* por cuanto la aplicación de los principios a la ejecución de las leyes y como *institución política* en el conjunto de la organización de las autoridades ejecutoras.” **Ibidem**, pág. 372.

⁶⁰**Ibidem**, pág. 213.

⁶¹**Ibidem**.

apreciar su esencia, y como consecuencia sus relaciones y su influencia recíproca.”⁶²

Establecida por Bonnin la necesidad de distinguir gobierno de administración, que al decir de Omar Guerrero, “se transformó en la dicotomía política-administración,”⁶³ procede a identificar sus notas esenciales y a diferenciar los conceptos.

Bonnin asegura que: “El Gobierno es propiamente la administración *suprema* del Estado: es el alma que da vida al cuerpo político.”⁶⁴ Precizando ésta idea señala que: “El Gobierno es por sí mismo más dirigente y vigilante que activo. Su acción es propiamente la administración. Pero como tiene la aplicación de las leyes, este ejercicio de la autoridad pública se da por medio de la *administración* cuando las leyes ordenan en general, y por los *tribunales* cuando las leyes castigan o fallan sobre intereses privados.”⁶⁵

La conclusión a la que arriba Bonnin es que: “El Gobierno es la voluntad pública activa al igual que el Cuerpo Legislativo es la voluntad pública ordenante.”⁶⁶ El Gobierno tiene las funciones esenciales de vigilar la ejecución de las leyes y dar dirección a los asuntos comunes por medio de la administración y de la justicia.

Como se deduce de tales planteamientos, Bonnin ve al Gobierno como un verdadero poder ejecutivo, distinto de la administración, responsable de conducir políticamente a la sociedad y de vigilar que las leyes se observen. La administración y los tribunales, cumplen una función ejecutora, dependiendo tanto de la voluntad formal del legislativo como de la voluntad política del gobierno.

En una magistral cita, Bonnin deja en claro que la división de poderes, tal y como la propuso el barón de Montesquieu, era una verdadera falacia: “Fue muy erróneo que Montesquieu estableciera tres poderes en el Estado: el poder legislativo, el poder ejecutivo y el poder judicial. No hay más que un solo poder en el Estado, el de hacer leyes, porque es una delegación del poder mismo de la nación. El Gobierno es una autoridad y no un poder, y el ejercicio de esa autoridad se da mediante la administración y los tribunales, que obedecen esencialmente a la ejecución de las leyes, y en consecuencia al Gobierno del Estado. La ignorancia en la que todavía se estaba de la

⁶²**Ibidem**, pág. 219.

⁶³Guerrero, al analizar la obra de Bonnin, afirma que, en su opinión, “uno de los problemas más oscuros en la ciencia de la administración de ayer y hoy -de Bonnin al presente consiste en la distinción entre gobierno y administración, transfigurada luego desde Colmeiro, en la dicotomía política-administración.” (**Vid.** Omar Guerrero, **Introducción a la Administración Pública**, Harla, México, 1985, pág. 94.)

⁶⁴Bonnin, **op. cit.**, pág. 220.

⁶⁵**Ibidem**, pág. 220 (Cursivas en el original, salvo la primera palabra).

⁶⁶**Ibidem**, pág. 221.

administración, impidió sin duda a ese escritor hacer también un poder de la administración pública.”⁶⁷

Según Rutgers, la distinción que hace Bonnin entre Gobierno y administración, es “una corrección o adición”⁶⁸ a la tríada política de Montesquieu.

Bonnin es enfático al reiterar que el Gobierno actúa por medio de la administración y de los tribunales, la primera para aplicar la ley a la generalidad y los segundos para dirimir controversias en casos particulares. De aquí el énfasis que hace en las diferencias entre gobierno, administración y justicia: “Administrar es la regla general, juzgar es la regla particular.”⁶⁹

Debemos reconocerle a Bonnin su acertada consideración que hace de la actividad administrativa. La administración es acción, “[...] la administración no es más que el Gobierno considerado en su acción pormenorizada para la ejecución de las leyes en cada parte del territorio.”⁷⁰ Para Bonnin, el elemento primitivo de la administración es el Gobierno, por lo que a la administración la considera como la división de la acción del Gobierno en tantas partes como esté dividido el territorio. La administración “es el Gobierno parcial y local considerado en el detalle de los asuntos públicos y la aplicación directa de las leyes generales del Estado, respecto a los administrados.”⁷¹

En tal sentido, la argumentación de Bonnin lo lleva hasta sustentar la distinción entre la administración pública y las administraciones especiales. La primera es la administración general del Estado, su carácter de pública se lo otorga el hecho de que pone en relación a los ciudadanos con la sociedad, mientras que las administraciones especiales son propiamente ramas de la administración pública.

Tales deliberaciones son resumidas por Bonnin, en lo que él llama principio fundamental:

“Que el Gobierno es el elemento primitivo de la administración.

Que la administración es el Gobierno considerado en su acción parcial y pormenorizada para cada parte del territorio.

Que la autoridad administrativa debe ser conforme, en su organización, al Gobierno del Estado.

⁶⁷**Ibidem**, pág. 220.

⁶⁸Rutgers, Mark, **op. cit.**, pág. 278.

⁶⁹Bonnin, **op. cit.**, pág. 220.

⁷⁰**Ibidem**, pág. 221.

⁷¹**Ibidem**.

Que la administración tiene por objeto especial la aplicación de las leyes del Estado en las materias generales y comunes para todos.⁷²

En otras de sus disquisiciones, Bonnin realiza aseveraciones que pretenderían justificar una separación (dicotomía) entre voluntad y ejecución, idea que subyace en la diferencia entre Gobierno y Administración. Afirma Bonnin que: “La administración es la ejecución de la voluntad pública, como la legislación es esta misma voluntad.”⁷³ El Gobierno es el vigilante de la ejecución de dicha voluntad y el censor que recuerda su observancia, simplemente porque el Gobierno no tiene la naturaleza activa de la que disfrutaban la administración y la justicia.

Continúa: “Natural y políticamente no existen en la institución social más poderes que el de formar las leyes y el de hacerlas observar y esto último no existe esencialmente en el Gobierno sino en la administración [...] se puede pues, concebir a la sociedad sin gobierno pero no sin administración.”⁷⁴

No debemos perder de vista que, el hecho de que la administración pública fuese una nueva institución política necesitada de legitimidad y aceptación social, requería de una virtual primacía por la que Bonnin estuvo dispuesto a aportar sus argumentos para tal finalidad. Crear y hacer socialmente aceptable la idea de una gestión ejecutiva y no meramente judicial de la autoridad, era un asunto crucial para consolidar el papel del nuevo Estado de derecho. Esto lo entendió claramente Bonnin.

Como puede apreciarse, las ideas de Bonnin se dirigieron a reconocer una realidad histórica que ha estado frente a sus ojos y que requería de una teorización y conceptualización distintas. Como generalmente sucede en los estudios sociales, primero se transforma la realidad y, a partir de ello, se adelantan explicaciones teóricas. El mérito de Bonnin fue el gestar una nueva ciencia y, con ella, redefinir los conceptos y darles un nuevo significado, no como un mero ejercicio de elucubración o de creaciones doctrinarias que pudiesen interpretarse atemporalmente, sino mediante su derivación de la realidad objetiva. Su aporte en la distinción entre Gobierno, administración y justicia, no es otro que su reconocimiento a la vigencia de procesos sociales e históricos que estaban dándole otro perfil al poder público, acelerado por cierto por la revolución y otro alcance y naturaleza a la administración pública, la que va a dedicarse ahora al cumplimiento y ejecución de la ley y no a la promoción del bienestar y la “felicidad de los súbditos” (ahora ciudadanos), salvo cuando éste objetivo se constituya como un mandato jurídico. Como en todo proceso de transformación administrativa (o de gestación, como en éste caso), comparten un espacio vital común elementos modernizadores y factores tradicionales que le

⁷²**Ibidem**, pags. 223 y 224.

⁷³**Ibidem**, pág. 383.

⁷⁴**Ibidem**.

permiten dar continuidad a la vida social y mantener el registro histórico de una sociedad.

No obstante, como lo reconocen Chevalier y Loschak: “La obra de Bonnin [...] no tuvo continuadores directos, quedando, en cierta manera, aislada y distinta a la vez, de la ciencia de la policía, poco preocupada por la teorización, y de los ulteriores estudios que se caracterizaban por la importancia creciente del derecho administrativo.”⁷⁵ Pero la idea de una dicotomía entre política y administración la iba a considerar un distinguido jurista francés: Vivien.

Alexandre Françoise Vivien (1799-1854).

Vivien fue un insigne abogado y magistrado francés, contribuyente a la creación de la Escuela de Administración de 1848, precursor de los académicos cultivadores tanto del derecho administrativo como de la ciencia de la administración, campos que si bien los distinguían, también reconocían sus vínculos y relaciones y abogaban por su coexistencia, posición que se fue diluyendo con el predominio del derecho administrativo.

De la misma manera que a Bonnin, a Vivien le preocupa que la doctrina de la separación de poderes no corresponda con las realidades políticas que están viviendo las naciones que han sido transformadas por los cambios generados por la revolución francesa. Según Rutgers, Vivien muestra en su obra *Etudes administratives* [1ª y 3ª ediciones de 1845 y 1859]⁷⁶ cuan profundamente había penetrado al pensamiento administrativo, la doctrina de la separación de poderes (su tríada política)⁷⁷. Como Bonnin, Vivien corrige la doctrina haciendo una distinción entre el aparato ejecutivo (administración) y el nivel político (gobierno). Vivien considera a la administración como una fuerza independiente y distinta de los otros poderes, de hecho la ve como un cuarto poder.

Dice Omar Guerrero que: “Probablemente uno de los primeros pensadores en adentrarse en la dicotomía política-administración haya sido Alexandre Françoise Vivien. [...] Para éste autor, las sociedades en su infancia únicamente observaban una confusión de poderes públicos y no era sino hasta que se desarrollaban [...] que surgió una división necesaria de ellos. ‘Este mismo proceso provocó -dice Vivien- que el Poder Ejecutivo propiciara en su seno la formación de dos ramas: la política y la administración. La política es la dirección moral de los intereses generales de la nación; por su

⁷⁵Chevalier, Jacques y Daniele Loschak, **Ciencia Administrativa**, Tomo I, INAP, Madrid, 1986, pág. 26.

⁷⁶ Existe una reedición en francés, realizada por Adamant Media Corporation, Paris, 2006.

⁷⁷Rutgers, Mark, “Beyond...”, **op. cit.**, pág. 287.

lado la administración consiste principalmente en la provisión de servicios públicos.”⁷⁸

Las ideas de Bonnin y Vivien, respecto de la distinción entre gobierno y administración, tienen antecedente en el pensamiento del filósofo político francés, Jean Jacques Rousseau. En efecto, en el capítulo primero del libro tercero de su obra *El Contrato Social*, denominado “Del Gobierno en general”, Rousseau inicia sus planteamientos afirmando que: “En toda acción libre hay dos causas que concurren a producirla: la una moral, o sea la voluntad que determina el acto; la otra física, o sea la potencia que la ejecuta.[...] En el cuerpo político hay los mismos móviles: distínguense la fuerza y la voluntad; ésta bajo el nombre de poder legislativo, la otra bajo el de poder ejecutivo.”⁷⁹

En consonancia con las ideas que prevalecían en ese tiempo, Rousseau denomina gobierno o suprema administración, al ejercicio legítimo del Poder Ejecutivo.

Así pues, en Francia se gestó una relevante tradición que abogaba por reconocer una distinción entre gobierno y administración la que después se convertiría en la dicotomía política-administración y cuyas ideas van a influir a connotados autores norteamericanos. Pero no sólo en Francia se cultivó esta doctrina. Alemania fue otro campo fértil para un ejercicio semejante, aunque con otros argumentos y por otros motivos. Los autores representativos serían Hegel, Von Stein y el suizo Bluntschli.

Wilhelm Frederich Hegel (1774-1846)

Corresponde a Hegel la idea de separar el Estado de la sociedad, como condición para la existencia de la administración pública. No nos detendremos a analizar detalladamente esta diferenciación, misma que ha recibido un considerable tratamiento por varios científicos sociales, entre los que se encuentra Norberto Bobbio, quién califica ésta distinción como una de las “grandes dicotomías”, como ya se precisó en el capítulo anterior.

Baste decir, citando a Michelangelo Bovero, prestigiado discípulo de Bobbio, que “[...] la sociedad civil es la esfera de la vida colectiva *privada*, que funciona con base en los intereses particulares de los individuos y se constituye en un 'sistema' autónomo mediante su objetiva y recíproca dependencia. El Estado, por por otra parte, es la esfera de la unidad política en la que las diferencias sociales están articuladas y resueltas.”⁸⁰

Lo que es digno de atención, para efecto del objeto de estudio que nos ocupa, es la propuesta de Hegel para la separación de poderes, distinta a la de

⁷⁸Guerrero, Omar, **Teoría Administrativa del Estado**, op. cit. pág. 122.

⁷⁹Rousseau, Jean Jacques, **El Contrato Social o Principios de Derecho Político**, Ed. Epoca, México, 1998, pág. 56.

⁸⁰Bobbio, Norberto, **Historia de las Formas de Gobierno**, FCE, México, 1998, pág. 32.

Montesquieu aunque no tan influyente, y las razones en las que la fundamenta.

Hegel, en el párrafo 269 de su *Filosofía del Derecho* afirma que: “[...] Los aspectos diferenciados a través de los cuales se produce continuamente lo universal, son los *diversos poderes*, sus tareas y actividades; esto es, que siendo determinados por la *naturaleza del concepto*, lo universal se produce necesariamente y estando presupuesta igualmente su producción, se *mantiene*. Este organismo constituye la constitución política.”⁸¹

A partir de ésta idea, es decir, que la constitución es la expresión formal de la organización política del Estado, Hegel considera la separación o división de los poderes del mismo (párrafo 273 de la obra citada). “El Estado político se fracciona en tres diferencias sustanciales:

El poder legislativo, en cuanto facultad de determinar e instituir lo universal;

El poder gubernativo, al que concierne la asunción, bajo lo universal, de las esferas particulares y de los casos singulares;

El poder del soberano, que representa el poder de la subjetividad como última decisión de la voluntad, en el cual los distintos poderes se reúnen en una unidad individual que es la culminación y fundamento de la totalidad, es decir, en la *monarquía constitucional*.”⁸²

Como puede deducirse de los planteamientos de Hegel, él sí considera a la administración, o a la burocracia como la va a identificar, como uno de los poderes del Estado, junto con el legislativo. El poder soberano lo justifica en tanto Hegel cree que la monarquía constitucional es la síntesis moderna de todas las formas anteriores de gobierno y la que mejor expresa la esencia del Estado.

En efecto, para Hegel, el poder soberano es el poder del monarca. “La Soberanía, ante todo, sólo concepto *universal* de la idealidad, existe como subjetividad concedora de sí misma y como *autodeterminación abstracta*, por lo tanto privada del fundamento de la *voluntad*, en la cual se halla el extremo de la resolución.[...] Este momento absolutamente decisivo de la totalidad no es la individualidad en general, sino un individuo, el monarca.”⁸³

Así, para Hegel, la soberanía no radicaba en el pueblo sino en el monarca, en tanto representante del Estado: “La personalidad del Estado se hace real

⁸¹Hegel, W. F., **Filosofía del Derecho**, Ed. Juan Pablos, México, 3ª reimpresión, 2004, pág. 218. (Cursivas en el original).

⁸²**Ibidem**, pág. 229. (Cursivas en el original).

⁸³**Ibidem**.

sólo como persona, en el monarca.”⁸⁴ O como lo establece M. Bovero: “En la constitución de Hegel, el monarca es la persona en la que todos los asuntos y los poderes particulares del Estado encuentran su unidad definitiva: el [monarca] representa el momento de la decisión y la resolución con respecto a cualquier cosa, el momento de la ‘pura verdad sin más’.”⁸⁵

Por otra parte, para Hegel, el poder gubernativo, es decir la administración o la burocracia, tiene como función: “el cumplimiento de la decisión y la aplicación de las resoluciones del soberano; en general, el desarrollo y vigencia de lo ya decidido, de las leyes, de las disposiciones legales, etc.”⁸⁶

Esta “clase universal”, como Hegel denomina a la burocracia, “tiene como tarea propia los intereses generales del estado social; en consecuencia debe ser dispensada del trabajo directo con vistas a las necesidades, ya por medio de la riqueza privada o porque sea indemnizada por el Estado que solicita su actividad.”⁸⁷ El idealismo hegeliano, no obstante, quedaría al descubierto.

Dentro de éste poder, Hegel ubica al poder judicial y al policial, que más directamente tienen relación con las particularidades de la sociedad civil y mantienen el interés general en estos fines.

No obstante, el modelo hegeliano de división de poderes no tuvo el éxito que sí alcanzó el de Montesquieu, quien tradicionalmente atribuía al monarca el poder ejecutivo y no un poder ulterior y específico.

Lo que será predominante en los estados liberales, lo reseñan magistralmente Chevalier y Loschak cuando afirman: “El pensamiento político liberal reposa sobre una oposición tajante entre la *sociedad civil*, que corresponde al dominio de actividades privadas y de los intereses particulares y la *sociedad política*, encarnada por el Estado, que representa el bien común, el interés general. [...] la administración [tiene como fin] el interés general de la sociedad; esencialmente neutra y objetiva, escapa a las divergencias que atraviesan a la sociedad y está colocada al servicio de todos.”⁸⁸

Las funciones del gobierno “son de carácter objetivo, ya decididas por sí, según su sustancia y deben llenarse y cumplirse por individuos.”⁸⁹ Hegel reconoce los dos significados que tradicionalmente han caracterizado al gobierno: como una función de ejecución de las leyes y como integrado por

⁸⁴**Ibidem**, pág. 236.

⁸⁵Bobbio, Norberto, **La Teoría de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político**, FCE, México, 1987, pág. 234.

⁸⁶**Ibidem**, pág. 245.

⁸⁷**Ibidem**, pág. 182.

⁸⁸Chevalier, Jacques y Daniele Loschak, **La Ciencia Administrativa**, FCE, México, 1983, pág.32. (Cursivas en el original).

⁸⁹**Ibidem**, pág. 246.

individuos que han recibido la autoridad delegada por el monarca, para actuar en cumplimiento tanto de la ley como de las disposiciones que emita.

En la crítica que hace Karl Marx a la filosofía del Estado de Hegel, establece que el poder gubernativo no es otro que la administración que el propio Hegel desarrolla bajo el concepto de burocracia. “Hegel toma como punto de partida la *separación* del “Estado” de la sociedad “civil,” de los intereses particulares y lo universal que existe en y para sí. Y es verdad que la burocracia se basa en esa separación.”⁹⁰

Obviamente Marx no considera que sea sustentable la idea hegeliana de que la burocracia, como “clase universal,” asuma el compromiso de hacer suyos los fines del Estado y lograrlos, aun a costa de sus propios intereses, ni que sea una clase que manifieste indivisamente los altos valores éticos que se requieren para ponerse por sobre los intereses conflictivos de la sociedad. En realidad, ésta es una visión romántica de Hegel, a la que Marx se encarga de desenmascarar como una ideología que pretende legitimar el poder del monarca.

A juicio de Marx, la burocracia, lejos de asegurar el interés general, introduce sus propios intereses particulares en la esfera del Estado. La pretendida resolución o conciliación que trata de hacer la burocracia entre lo general y lo particular, es sólo formal y aparente.⁹¹ La burocracia será vista como un instrumento en manos del monarca para hacer efectivo el dominio que ejerce sobre la sociedad y conservarlo frente a los embates de las clases privilegiadas, deseosas de ejercer el poder político.

No obstante, Hegel tuvo un heredero significativo en Alemania que recogió sus ideas acerca del Estado y de su administración: Lorenz Von Stein.

Lorenz Von Stein (1815-1890)

Von Stein es el heredero de las ideas hegelianas y su esfuerzo se dirige a “construir una verdadera ciencia social en torno a la administración estatal, incluyendo el derecho administrativo sin absorberlo y sin dejarse absorber por él.”⁹²

Von Stein sustenta su teoría de la Administración Pública en su teoría del Estado, procediendo así con un evidente rigor académico y metodológico que le va a permitir constituirse en el autor más preeminente sobre Administración Pública, en el siglo XIX, en Europa.

⁹⁰Marx, Karl, **Crítica de la Filosofía del Estado de Hegel**, Grijalbo (Colección 70, Núm. 26), México, 1968, págs.58-60. (Cursivas en el original).

⁹¹**Ibidem**, (Vid. Prólogo de Adolfo Sánchez Vazquez, págs. 7 y 8).

⁹²J. Chevalier y D. Loschak, **Ciencia Administrativa, op. cit.**, pág. 21.

En consonancia con la idea hegeliana de separación de Estado y sociedad, Von Stein concibe al Estado como “la comunidad de hombres que funciona como voluntad y acción en su personalidad.”⁹³ Este predominio de la visión orgánica del Estado, tan propia de Hegel, hará énfasis en ver al Estado, semejante a un individuo, dotado de personalidad y, desde luego como ya vimos, encarnado en el monarca, (“si quiero entender al Estado, debo entenderme a mí mismo”). Von Stein así lo reconoce cuando afirma que el Estado representa el elemento personal y la sociedad el elemento natural. “Consistiendo la esencia de la vida en una constante lucha del elemento personal autodeterminado con el impersonal o natural (la Sociedad), resulta que el contenido de la vida de la comunidad humana ha de ser la lucha constante del Estado con la sociedad y de la sociedad con el Estado.”⁹⁴

Para Von Stein, el Estado tiene como su función primordial el asegurar la protección del interés individual y el progreso humano. Para cumplir con este cometido, el Estado debe ser independiente de la sociedad, dado que goza de una personalidad orgánica, por lo que su administración pública comparte esta condición de independencia.

A partir de la distinción entre Estado y sociedad, Von Stein también distingue entre Constitución y Administración. Para Stein, la Constitución es “el organismo de la participación de los individuos en todo organismo interno del Estado,”⁹⁵ es decir, considerando el contexto político alemán de ese tiempo, se refería al ordenamiento o arreglo de las fuerzas sociales y a la garantía de los derechos humanos básicos.

Por otra parte, Von Stein considera a la Administración como la actividad del propio Estado: “[...] esta actividad del Estado que tiene lugar mediante los órganos estatales y constituye, por tanto, la vida propiamente exterior del Estado, es lo que se llama administración del Estado.”⁹⁶

Sin embargo, Von Stein no es idealista. Reconoce que por más que la Constitución contemplara formalmente la tutela de las garantías de los individuos, ello no aseguraba que, tanto los ciudadanos como los propios gobernantes, pudieran trabajar conjuntamente por el bienestar colectivo.

La perspectiva realista con la que Von Stein acometió su tarea teórica, no da lugar a equívoco alguno. Como lo apunta Robert D. Miewald: “Stein tuvo una visión realista de los motivos individuales y en su gran trabajo sobre los movimientos sociales en Francia, demostró, (adelantándose a Marx) la

⁹³Von Stein, Lorenzo de, **Movimientos Sociales y Monarquía**, pág. 9 (citado por Omar Guerrero, **Teoría de la Administración Pública, op. cit.**, pág.72).

⁹⁴**Ibidem**, pág. 18.

⁹⁵**Ibidem**, pág. 33.

⁹⁶**Ibidem**.

inevitabilidad de la lucha de clases y la tendencia de la clase gobernante de utilizar los poderes del Estado en su propio beneficio.”⁹⁷

Von Stein reconoció que los asuntos relevantes derivados de la relación entre Estado y sociedad, fueron trasplantados, mediante la actividad de la burocracia, a una arena dentro de las instituciones del Estado mismo. Tal hecho provocaría que los órganos de la administración se convirtieran en un lugar efectivo de poder, y que fueran vistos ya como aliados del monarca o como sus enemigos, dependiendo de la mayor o menor lealtad con la que se condujeran.

En este contexto, la teoría de la Administración Pública de Von Stein estuvo atenta a proveer elementos que contribuyeran al fortalecimiento del papel de la burocracia alemana como un medio para acotar o limitar el poder del príncipe.

Como ya se comentó, la teoría administrativa steiniana se fundamentó en su teoría del Estado, herencia de Hegel en buena parte de ella. El Estado orgánico de Hegel, tenía una personalidad semejante a la de un individuo y de hecho se componía de tres elementos: *Ich* (uno mismo), *Wille* (voluntad) y *Tat* (hecho o acción). Estos tres elementos, referidos a la personalidad del Estado, darían lugar a sus tres componentes esenciales, equivalentes a la personalidad individual: La soberanía (*Ich*), representada por el monarca constitucional, que al decir de Hegel era la forma superior histórica de organización del Estado. La legislatura (*Wille*) integrada en el Parlamento como delegación para construir las leyes mediante el ejercicio de la voluntad. La administración (*Deed*), responsable de la ejecución de las leyes y de su aplicación a casos específicos. Estos elementos del Estado y sus concomitantes funciones, podrían estar representados, sobre todo los dos últimos, por distintos oficiales en diferentes órganos de gobierno, los que operarían como un todo unitario.⁹⁸

Que el pensamiento político alemán influyó en los primeros politólogos norteamericanos, quedará plenamente establecido. En principio, la idea de que la voluntad del Estado puede verse separada de la ejecución de esa voluntad, parecería que tuvo una fuerte argumentación en Von Stein, autor cuya influencia se dejaría sentir en los Estados Unidos de América.

Johann Kaspar Bluntschli (1808-1881)

Otro connotado autor es el suizo J.K. Bluntschli, profesor en universidades alemanas que contribuyó tanto al pensamiento administrativo como a la idea de separar la política de la administración. Este estudioso se inscribe,

⁹⁷Miewald, Robert D., “The Origins of Wilson’s Thought. The German Tradition and the Organic State”, en Jack Rabin y James S. Bowman (eds.), **op. cit.**, págs.18 y 19.

⁹⁸**Ibidem**, págs. 21-30.

también, en la tradición hegeliana, en tanto discípulo que fue de Von Stein. Por otra parte, dentro de la más pura tradición cameralística alemana, Bluntschli considera a la policía como un poder público y gubernativo, como ya lo había planteado Hegel, años antes, responsables de la vigilancia de la aplicación de la ley para lograr así, la prosperidad de los ciudadanos. Policía y administración, para Bluntschli, son conceptos coexistentes. Y lo eran porque en Alemania (la antigua Prusia), el cameralismo no fue desterrado de forma abrupta, como había sucedido con la Ciencia de la Policía francesa, sino que su sustitución fue gradual, confundiéndose en su última etapa de existencia, con planteamientos del derecho administrativo.

Conforme la aseveración de Omar Guerrero, cuando Bluntschli aborda el estudio de la administración, la distingue de la Constitución, en estrecho apego a la tradición hegeliana, pero también la confronta con la política, la justicia y la administración privada.⁹⁹

En estos términos, resulta novedoso el planteamiento que hace respecto de la oposición de la política y la administración: “La administración se opone también a la política; ésta comprende entonces, la alta dirección general del Estado, aquella la actividad detallada inferior; la una es la misión del hombre de Estado; la otra de los funcionarios técnicos.”¹⁰⁰ No obstante, afirma que la oposición no es absoluta, más bien es “elástica”, reconociendo así que tanto política como administración, son ambas funciones del Estado.

Por otra parte, reconoce la separación de la administración de la justicia, como lo había hecho Bonnin, tiempo atrás.

Es posible que estas ideas de Bluntschli hayan sido consideradas por un joven profesor estadounidense de derecho y administración en la Universidad de Princeton, Woodrow Wilson, cuando en un ensayo pionero, que después se volvería famoso, escribió que Bluntschli era uno de los “eminentes escritores alemanes quien nos pide separar la administración tanto de la política como del derecho.”¹⁰¹

Por otra parte, si bien Bluntschli es discípulo de Lorenz Von Stein, no vacila en criticar la separación que hace Stein entre voluntad y ejecución, aparente fundamento de la dicotomía política-administración. Bluntschli argumentó que, tanto voluntad como ejecución son partes de un todo, en tanto “la

⁹⁹Guerrero, Omar, **La Teoría de la Administración Pública**, Harla, México, 1986, pág. 210.

¹⁰⁰Bluntschli, J. K., **Derecho Público Universal**, Tomo II, 1876, pág. 248. (Citado por Omar Guerrero, **op. cit.**, pág. 213.)

¹⁰¹Wilson, Woodrow, “Estudio de la Administración”, en J. Shafritz y A. Hyde, **Clásicos de la Administración Pública**, FCE, México, 1999, pág. 85. (originalmente publicado en *Political Science Quarterly*, junio de 1887.) Omar Guerrero afirma que “[...] los estudiosos norteamericanos están en deuda con él [Bluntschli] pues gracias a su obra la ciencia de la administración fue adoptada en los Estados Unidos [...]”. (Vid. Guerrero, Omar, **La Teoría de la Administración Pública**, **op. cit.**, pág. 209).

voluntad del Estado llega hasta los actos de la administración y que las leyes tienen su origen en la voluntad humana, más que en la naturaleza.”¹⁰²

Manuel Colmeiro (1818-1894)

Colmeiro es un autor español que acepta la distinción entre gobierno y administración, aunque lleva al extremo la diferencia, ubicándola en la separación entre la política y la administración. En su obra *El Derecho Administrativo Español*, editada en 1850, afirma que: “El gobierno así limitado, dispone del poder ejecutivo en el cual se comprenden la política y la administración propiamente dicha. La primera imprime una dirección moral a la sociedad, mueve y ordena los poderes constitucionales y reestablece entre ellos la perturbada armonía [...] la administración pura, es el conjunto de principios o reglas que determinan las relaciones entre el Estado y sus miembros.”¹⁰³

Todo este conjunto de autores europeos, colocaron las bases para la construcción de la dicotomía, misma que en Europa tuvo un significado diferente, comparado con el de los Estados Unidos. En efecto, Mariano Baena del Alcázar, afirma que la separación política-administración tuvo tradiciones y consecuencias diferentes en Europa. “En Europa se desconfía de los políticos profesionales y se procura mantenerlos al mínimo, se trata de que todos sean funcionarios sometidos a una reglamentación específica que deben cumplir escrupulosamente.”¹⁰⁴

En cambio en Inglaterra y los Estados Unidos, se parte de una apreciación contraria a la europea continental: el liberalismo desconfía de la burocracia, considerándola corrupta y tratará de prescindir de los funcionarios, en la medida de lo posible. Procurará que las actividades del gobierno estén bajo la responsabilidad de representantes electos por la comunidad (política). Contrario a Europa continental, en donde “todos son funcionarios”, los angloamericanos desean que todos sean “representantes electos”, responsables ante las colectividades que los eligieron. Desde luego que la propia realidad política se ha encargado de cuestionar ésta aspiración ideal, pues los políticos no necesariamente tendrían perfiles de técnicos profesionales o expertos, y aunque lo fueran, su número nunca sería suficiente para atender todo el conjunto de funciones gubernamentales, cada vez más amplio y especializado.

¹⁰²Guerrero, Omar, **op. cit.**, pág. 212.

¹⁰³Guerrero, Omar, **Introducción a la Administración Pública**, Harla, México, 1985, pág. 189.

¹⁰⁴Baena del Alcazar, Mariano, “Perspectivas y Tendencias de los Estudios sobre Ciencia de la Administración”, en **Perspectivas y Tendencias del Derecho Público en la Segunda Mitad del Siglo XX**, Vol. IV, Madrid, Instituto de Investigaciones en Administración Local, 1969, pág. 32.

Como consecuencia de estas diferencias, afirma Baena: “La distinción entre actividad política y administrativa se planteará de un modo muy diferente en Europa que en Norteamérica. En Europa no se planteará la distinción entre actividad política y actividad administrativa, sino el de distinción entre actos políticos y actos administrativos, a efectos del control jurisdiccional.”¹⁰⁵

Sin embargo, refiriendo el eco de la dicotomía en Europa, Chevalier y Loschak mencionan la idea de Henry Chardon, miembro del Consejo de Estado francés de 1886 a 1936, cuando “al constatar que la administración [francesa] se organiza [de manera] centralizada en exceso y que es irresponsable, propone distinguir con mayor rigor, el poder político del poder administrativo y quitar, en particular a los ministros, su calidad de gestores, a fin de que se limiten a su función política de control.”¹⁰⁶

En los Estados Unidos la dicotomía política-administración serviría, entre otros usos, como eje para la construcción de la *public administration*, reflejando su base normativa y prescriptiva. La connotación jurídica europea, explicable por el predominio que adquirió el derecho administrativo, no causó impacto significativo en el país de George Washington. Veamos los antecedentes en ésta otra latitud del orbe.

2. El surgimiento de la dicotomía en los Estados Unidos de América

Los antecedentes referidos los abordaremos en función de tres elementos: las condiciones políticas que prevalecieron en los Estados Unidos de América en la segunda mitad del siglo XIX y que influyeron tanto en el perfil como en el quehacer de la administración pública, con especial énfasis en el final de éste período; las pretensiones del movimiento progresista que duró hasta bien entrado el siglo XX; y la construcción disciplinaria de la ciencia política norteamericana, previo al semejante esfuerzo que se hizo para lograr una disciplina administrativa, la *public administration*.

Según Lowi¹⁰⁷, el Estado tradicional norteamericano prevaleciente en el siglo XIX y las tres primeras décadas del siglo XX, estaba movido por el patronazgo y por el clientelismo. Lowi entiende por patronazgo, o patrocinio, “una relación del patrón y un cliente, en la cual el patrón comparte algunos recursos con el cliente, conforme la discreción del primero”, a cambio de apoyo político.

¹⁰⁵**Ibidem**, pág. 30.

¹⁰⁶Chevalier, J. y D. Loschak, **Ciencia Administrativa**, *op. cit.*, pág. 30.

¹⁰⁷Lowi, Theodor, J., **El Presidente Personal. Facultad Otorgada, Promesa no Cumplida**, FCE, México, 1993, págs. 46-64.

Estas políticas clientelistas fueron, de hecho, implementadas por el Congreso, ya por sus miembros individuales o por sus comités. Este simple hecho, aunado desde luego al propio arreglo constitucional diseñado por los “padres fundadores”, concedían un significativo predominio al Congreso por sobre el Ejecutivo. En tal sentido, la presidencia de la Unión se consideraba más como un poder delegado del Congreso que como un poder autónomo. Afirma Lowi que: “En el siglo XIX, los jefes del Ejecutivo fueron jefes de muy poca cosa”¹⁰⁸, aludiendo al hecho de que la puesta en marcha de las políticas se hacía sin prácticamente la intervención del Ejecutivo.

Tal situación generó la idea de que si personas comunes podían administrar los programas gubernamentales, entonces cualquiera podría ocupar un cargo de ésta naturaleza, con la consecuente rotación del personal que trajo aparejado. Así, aunque se crearon varios departamentos adscritos al titular del Ejecutivo, éstos actuaban como meros apéndices del Congreso y no necesariamente seguían las indicaciones del Ejecutivo, si es que las había.

La expresión institucional administrativa de esta circunstancia, era manifiesta en la existencia de un sistema de botín (*spoils system*) que identificó al gobierno norteamericano hasta entrado el siglo XX. En realidad, dicho sistema fue influido, en su operación, por la aparición de los partidos políticos, herederos de las antiguas maquinarias políticas que habían detentado el poder a como diera lugar.

A partir de la elección presidencial de Andrew Jackson, en 1828, los nombramientos a puestos gubernamentales se concedían bajo el criterio de lealtad partidista. Esto obedecía al hecho de que los candidatos triunfantes, precisamente para ganar las elecciones, habían establecido acuerdos previos con los líderes partidistas, a fin de que apoyaran con la maquinaria del partido y sus recursos, las campañas correspondientes a cambio de puestos públicos que serían asignados a aquellos propuestos por el propio partido respectivo, una vez que el candidato triunfante asumiera su cargo.

Bajo el sistema de botín, que convencionalmente subsistió en el período comprendido entre 1828 y 1912,¹⁰⁹ los nombramientos para los trabajos en el gobierno eran realizados por el Congreso, pues aunque el Presidente tenía formalmente la atribución de nombramiento, frecuentemente la delegaba al propio Congreso. Durante éste período, el gobierno era relativamente pequeño y sus tareas poco complejas, no requerían de una estrecha supervisión, condiciones que permitían mantener tales prácticas sin mucho cuestionamiento.

En otra dimensión de la realidad norteamericana, se presentaban complejos procesos sociales que impulsaban la transformación de la sociedad y

¹⁰⁸**Ibidem**, pág. 50.

¹⁰⁹**Ibidem**, pág. 53.

generaban otras necesidades y expectativas y, con ella, nuevas instituciones o activismos sociales y políticos. Tal fue el caso, por ejemplo, de la revolución industrial, la explotación de los recursos naturales recién descubiertos y la construcción de infraestructura, portuaria y ferroviaria sobre todo, que facilitaba el tránsito de personas y el transporte de productos en todo el territorio nacional. Una de las consecuencias de ésta transformación, lo fue el surgimiento de una nueva clase adinerada, que no estaba preparada, ni intelectual ni formalmente, para asumir sus nuevas responsabilidades y no obstante eran, con mucho, quienes conducían los destinos de los partidos, empresas y del propio gobierno.

En este contexto surge el movimiento progresista o progresivista, de corte liberal, opuesto al presidente Grant y a su gobierno corrupto.¹¹⁰

El movimiento progresista fue iniciado por un grupo de patricios, antiguos aristócratas que habían sido desplazados por los nuevos ricos generados por la industrialización.¹¹¹ Les irritaba la convenenciera y muchas veces corrupta, relación que se había ido forjando entre los políticos oportunistas y los empresarios de nuevo cuño, además del excesivo poder que habían venido acumulando los grandes consorcios industriales y financieros y sus propios cabilderos.

“En una época de política generalmente incolora, un grupo trató de introducir reformas: los disidentes patricios que propugnaban un sistema de servicio civil.”¹¹² Estaban plenamente convencidos de que las esperanzas de la República sólo se garantizarían si una elite bien educada (ellos mismos), conquistara el poder por la vía de la política. Como sus contrapartes liberales ingleses, favorecían el libre comercio, oponiéndose a los monopolios y a los sindicatos. En su mayoría habían sido republicanos que abandonaron el partido en 1872, para contribuir al lanzamiento del Movimiento Republicano Liberal.

Los reformadores progresistas suponían que la mayor parte de las fallas del gobierno se debían a la “maldad” del hombre, a intereses egoístas de caciques y malhechores de gran riqueza, por lo que si los hombres de buena voluntad se dedicaran al servicio público las cosas tendrían que marchar mucho mejor. Como se puede deducir, el celo progresista era ingenuo, moralista y mal encaminado, no obstante había un gran convencimiento

¹¹⁰Una amplia explicación de este movimiento se ofrece en el texto de Eliot Morison, Samuel, Henry Steele Commager y William E. Leuchtensburg, **Breve Historia de los Estados Unidos**, FCE, México, 1982, págs. 432 y siguientes.

¹¹¹No hay un acuerdo unánime de quiénes integraron a éste movimiento. Algunos suponen que la emergencia de una nueva clase media, de prósperos profesionales, cuyo poder se basaba en el saber experto y no en la riqueza heredada, fue la que proveyó a sus integrantes.

¹¹²**Ibidem**, pág. 508.

respecto de estas ideas.¹¹³ La pretensión de los progresistas era la creación de una burocracia profesional, en oposición al patronazgo, que facilitara la erradicación de la corrupción que se observaba, derivada de la connivencia entre la administración y los nacientes grandes trusts.

Las demandas para reformar el servicio civil norteamericano, que en realidad eran para implantarlo en lugar del sistema de botín, se fueron haciendo cada vez más intensas debido a los crecientes casos de corrupción, en los que se veían involucrados no sólo funcionarios públicos federales, sino también de los estados y, no en menor medida, algunos particulares.

Es precisamente en los planteamientos progresistas donde autores coinciden al afirmar que tales ideas estuvieron fuertemente influidas por las doctrinas que sobre el Estado y su Administración, provenían de Alemania. Analicemos éste asunto a continuación.

Bendix afirma que: “El movimiento de reforma de la función pública, adquirió un nuevo ímpetu en los años que siguieron a la Guerra de Secesión, y se propuso como objetivo eliminar a las camarillas políticas. Así pues, las medidas de reforma, *que fueron en gran parte imitadas del extranjero*, se dirigieron más a frenar los abusos de los caciques políticos que, como en Inglaterra, a destruir privilegios.”¹¹⁴

Hood¹¹⁵ reconoce que las doctrinas de la Administración Pública Progresista, tienen sus raíces en la tradición alemana del cameralismo, movimiento intelectual y político que data del siglo XVI y que todavía tuvo reminiscencias en el siglo XIX.

Laurence E. Lynn, Jr., concuerda también con tal afirmación al comentar que, en los Estados Unidos, el surgimiento del Estado administrativo durante la era progresiva, estuvo influido por las ideas importadas de Alemania. “Muchos de los primeros académicos y profesores de administración pública en Norteamérica, habían estudiado en Alemania o fueron influenciados por los escritos de Hegel y Von Stein.”¹¹⁶

Por su parte Miewald asegura que “la influencia alemana estuvo presente en la creación de la ciencia política norteamericana”¹¹⁷

¹¹³Para un excelente resumen del progresismo o progresivismo y su impacto en la administración pública norteamericana, **Vid.** Dwigth Waldo, **op. cit.**, págs. 34-38.

¹¹⁴ Bendix, Reinhardt, “Burocracia”, **op. cit.**, pág. 100. (Cursivas mías)

¹¹⁵ **Ibidem**, pág. 470.

¹¹⁶ Lynn, Laurence, E., Jr., “Globalization and Administrative Reformer: What is Happening in Theory? (Documento preparado para su publicación en **Public Management** y basado en una presentación en The Cloing Plenary of the Fourth International Research Symposium on Public Management, Erasmus University, Rotherdam, Netherlands, 2000).

¹¹⁷Miewald, Robert D., **op. cit.**, pág. 17.

Ball, en adición a lo ya comentado, asegura que: “los politólogos más importantes e influyentes de finales del siglo XIX y principios del siglo XX, descollando entre ellos, quizá, Burgess, hicieron su doctorado en Alemania, y regresaron con un respeto renovado por las reformas que podría lograr el Estado.”¹¹⁸

Los estudiosos alemanes habían acuñado el concepto *Staatslehre* para enfatizar la conexión y relación que pretendían entre una disciplina académica, en este caso la ciencia política, y las aspiraciones políticas dentro del escenario que ofrece el Estado moderno.¹¹⁹ Este propósito debió parecer muy atractivo a los primeros politólogos norteamericanos, ávidos de introducir reformas en el gobierno, pero preocupados también por la construcción de una ciencia política norteamericana.

John G. Gunnel, catedrático de ciencia política de la Universidad estatal de Nueva York en Albany, al analizar el surgimiento y desarrollo de la ciencia política en Norteamérica, declara que: “La ciencia política del siglo XIX hizo del Estado su objeto. Esto fue un reflejo muy inmediato y concreto de lo que constituían los estudios políticos en Alemania. Francis Lieber había llevado el objeto del “Estado” a los Estados Unidos y lo había adaptado al curriculum universitario tradicional y al análisis de la política estadounidense.”¹²⁰ Otros estudiosos continuaron la tarea de adaptación del *Staatslehre* a la realidad de su país.

Como es reconocido por Peters, la tradición política norteamericana le concedía un papel no tan preponderante al Estado, comparado con la tradición europea continental, pero aún así, los institucionalistas estadounidenses se preocuparon por estudiar las instituciones formales del gobierno.

En efecto, hasta fines del siglo XIX, a la ciencia política se le consideraba uno de los componentes de la Historia o de la “Filosofía moral”, y sus preocupaciones giraban alrededor de cuestiones institucionales y normativas, es decir, centraba sus esfuerzos en cómo establecer la Constitución, cómo administrar las organizaciones públicas de modo eficaz y honrado, en función del interés general, entre otras cuestiones. Así pues, será hasta los últimos años del siglo XIX, cuando la ciencia política, en Norteamérica, se empezará a diferenciar en tanto disciplina académica.¹²¹

¹¹⁸Ball, Terence, “Una alianza ambivalente: la ciencia política y la democracia estadounidense”, en James Farr, John Sdrysek y Stephen T. Leonard (eds.), **La Ciencia Política en la Historia**, Ed. Istmo, Madrid, 1999, pág. 70.

¹¹⁹**Ibidem.**

¹²⁰John G. Gunnal, “La declinación del ‘Estado’ y los orígenes del pluralismo estadounidense”, en James Farr, **et. al., op. cit.**, pág. 38.

¹²¹**Vid.** B. Guy Peters, **El Nuevo Institucionalismo, Teoría Institucional de la Ciencia Política**, Ed. Gedisa, Barcelona, 2003, págs. 17 y siguientes. También: Rafael Bañón, “Los enfoques para el estudio de la administración pública: orígenes y fundamentos

Si bien son muchas las evidencias para reconocer la influencia europea en el pensamiento político-administrativo en los Estados Unidos de América, no se debe de menospreciar el hecho de que sus propios académicos y algunos políticos relevantes, manifestaban sus propias ideas respecto de la realidad que estaban enfrentando y tratando de transformar.

Precisamente con relación a la dicotomía política-administración, es digno de mencionar las ideas de Thomas Paine, quien en su obra *Derechos del Hombre*, escrita a finales del siglo XVIII, se opone a la clásica separación de poderes, como principio eficiente de gobierno. La clasificación que propone descansaba en lo que ahora se denomina política y administración. En opinión de Paine, “[...] no podemos percibir sino dos divisiones del poder, que juntas componen el poder civil, es decir, la de legislar o promulgar leyes y la de ejecutarlas o administrarlas. Por lo tanto, todo lo relativo al gobierno civil se clasifica en una u otra de estas dos divisiones.”¹²² A la función judicial la consideró como ejecución.

No obstante, nos debe interesar la manera en que la construcción de la ciencia política norteamericana influyó en los postulados de la administración pública en tanto disciplina y cómo éste esfuerzo tuvo uno de sus ejes vertebrales en la dicotomía política-administración.

El propio Woodrow Wilson, en su ensayo *Estudio de la Administración*, reconoció que: “La Ciencia de la Administración es el fruto más reciente del estudio de la ciencia de la política [...] es un brote de nuestro propio siglo, casi de nuestra generación.”¹²³

En este sentido, es significativa la conclusión que plantea Hugues Harry Lhérisson, al señalar que: “[...] llama la atención que la dicotomía se haya establecido no tanto para fortalecer a la administración pública como campo de estudio sino para mejorar la investigación en ciencia política o la labor de los políticos. Desde el punto de vista de la investigación, la separación permitió enfocar la agenda en temas de mayor interés, como la evolución del pensamiento político, el estudio de los partidos, la política pública naciente, la filosofía política y las instituciones políticas, entre otros, en lugar de desperdiciar tiempo y recursos en un tema de menor interés.”¹²⁴

En realidad, las cosas no se llevaron a ese extremo. La administración pública fue considerada por los científicos políticos, preocupados por la crisis que enfrentaba la tradición liberal y el necesario aumento de la capacidad

actuales”, en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps.), **La Nueva Administración Pública**, Alianza Universidad, Madrid, 1997, págs. 9-34.

¹²²Paine, Thomas, **Derechos del Hombre**, Alianza Editorial, Madrid, 2008, (la edición original es de 1792), pág. 264.

¹²³Wilson, Woodrow, **op. cit.**, pág. 74.

¹²⁴Hugues Harry Lhérisson, “Estudio Introductorio”, en Lynn, B. Naomi y Aaron Wildavsky (comps.) **Administración Pública. El Estado Actual de la Disciplina**, FCE, México, 1999, págs. 9 y siguientes.

gubernamental para ajustarse a las nuevas condiciones de vida, como parte de un proyecto de modernización de las instituciones liberales. No podía ser de otra manera, pues como lo dice Waldo: “los padres fundadores de la Administración Pública recibieron una formación de politólogos y tendían a considerar a la Administración Pública como parte o rama de la Ciencia Política.”¹²⁵

La creación, en 1903, de la *American Society of Political Science*,¹²⁶ contribuyó significativamente para que la disciplina adquiriera mayor conciencia de su condición, lo que a su vez sirvió para la propia constitución de la administración pública.

En esta etapa de construcción, el énfasis en lo “científico” de la política, implicó desechar todo aquello que no estuviera en consonancia con ésta pretensión de racionalización. La fe en la ciencia y en el progreso, o mejor dicho en la ciencia como causa eficiente del progreso, fue un valor predominante en la pretensión “cientifizante” de la política. La ciencia era considerada como un método para entender y controlar los cambios de la sociedad.

En conclusión, tanto el contexto político caracterizado por la crisis del modelo liberal norteamericano y las necesidades de su reforma para adaptarlo a una sociedad que había dejado de ser rural para transformarse en urbana, dejando atrás también una economía agraria que ahora era industrial, como la idea de que la modernización sería resultado del progreso llevado de la mano por la ciencia, colocaron las bases para la construcción académica de la ciencia política y, por ende, la disciplina de la Administración Pública, con el propósito de impulsar el cambio en las estructuras gubernamentales y la creación de una burocracia profesional.

En éste contexto, la dicotomía política administración va a jugar un papel primordial, tanto desde el punto de vista disciplinario como desde la perspectiva política y aún profesional. Los diferentes usos que tuvo la dicotomía, los analizaremos en los siguientes capítulos.

¹²⁵Waldo, Dwigth, “Administración Pública”, en **Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales**, Tomo I, Aguilar, Madrid, 1974, pág. 66.

¹²⁶El primer presidente de ésta Sociedad fue Frank J. Goodnow, jurista y politólogo que tendría mucho que ver en la construcción de la dicotomía.

Capítulo III

Usos de la dicotomía política-administración

Aunque en Europa se dieron los primeros pasos para separar la política de la administración como resultado de las transformaciones históricas del Estado absolutista en el Estado liberal de derecho, lo cierto es que en los Estados Unidos de América fue donde su impacto caló con mayor profundidad, aunque tuvo otros usos y significados.

En efecto, mientras que en Europa continental la separación entre política y administración sirvió para justificar la creación de una burocracia que, al principio, contribuyera a la consolidación del poder del monarca absoluto, sobre todo frente a sus rivales dentro de su territorio y más tarde para limitar éste mismo poder en aras de la defensa de los privilegios de las clases hegemónicas, en América la dicotomía sirvió para generar una alternativa política como respuesta a la crisis del modelo liberal que enfrentó la Unión Americana después de la Guerra de Secesión.

Para tratar de entender los distintos significados que tuvo la dicotomía en esta época, es necesario tener una idea básica de las condiciones sociales y políticas que prevalecían durante la segunda mitad del siglo XIX, con particular énfasis en el arreglo político tradicional que se llegó a cuestionar, así como las características del movimiento progresista o progresivista que encabezó tal cuestionamiento y las banderas reformistas que enarbó, sobre todo las que se relacionaban con un nuevo sistema político y nuevas instituciones gubernamentales.

A partir de estas consideraciones, podremos identificar que la dicotomía, en su origen americano, tuvo varios usos, finalidades o propósitos. Sirvió como un arma ideológica para la lucha política reformista, así como para fundar una nueva disciplina, hermana en un principio con la ciencia política, también producto de finales del siglo XIX, además del uso que se le dió a dicha dicotomía como un parámetro para diferenciar los roles del político y del administrador público y como un mecanismo de rendición de cuentas (*accountability*). Los primeros los veremos a continuación. Los segundos se analizarán en el capítulo siguiente.

1. La dicotomía como arma para impulsar la reforma política

A partir de la década de los sesenta del siglo XIX, los Estados Unidos iniciaron un proceso de transformación modernizador en todos los ordenes, impulsado por los cambios tecnológicos de la revolución industrial, la conquista y colonización de nuevos territorios, el tránsito de una sociedad eminentemente agraria, tanto por su conformación poblacional como por su actividad productiva principal, en otra predominantemente urbana, el descubrimiento y explotación de importantes riquezas naturales, así como la realización de significativas obras de infraestructura como lo fueron los ferrocarriles y la propia para la explotación minera y petrolera.

Estas y otras transformaciones habían cimbrado los fundamentos del sistema político tradicional de los Estados Unidos, mismo que funcionaba con un gobierno que poco tenía que regular para mantener la tranquilidad y la estabilidad social. La creación de grandes *trusts* por el sector privado, las cada vez más evidentes componendas entre la empresa y el gobierno que cobijaban corrupción y una clase gobernante más interesada en la riqueza personal que en el desarrollo de la sociedad, fueron factores que motivaron el cuestionamiento del arreglo político prevaleciente.

Dos rasgos eran sobresalientes de la forma en cómo funcionaba dicho sistema político: el clientelismo con el que se manejaban los recursos de los programas públicos y el predominio que ejercía el Congreso, tanto sobre la incipiente burocracia administrativa como sobre el Ejecutivo. Analicemos en detalle éstas dos características.

Theodor J. Lowi subraya su observación en el sentido de que el Estado tradicional norteamericano prevaleciente por lo menos en el siglo XIX y las primeras tres décadas del siglo XX, era un Estado que se movía por el patronazgo y sus políticas eran clientelistas. Haciendo referencia a un libro señero de Woodrow Wilson, Gobierno Congresional (*Congresional Government*), Lowi asegura que las políticas clientelistas se implementaban directamente por el Congreso, sea por conducto de comités formalmente constituídos o mediante la intervención personal de alguno de sus miembros. Dicho clientelismo se expresaba tanto por la asignación de cargos públicos a simpatizantes o afiliados al partido político mayoritario en el Congreso, o mediante la asignación directa de recursos presupuestarios a grupos sociales influyentes, con los que se acordaba el apoyo político a cambio de dichos recursos. En palabras de Lowi: “Cada política de patrocinio debía ponerse en práctica sin el concurso de la burocracia.”¹²⁷

¹²⁷ **Ibídem**, pág. 47.

De hecho, continúa Lowi, el patronazgo no se ejerció significativamente utilizando los cargos o empleos públicos, sino más bien mediante las políticas y programas de gobierno, lo que implicaba la transferencia de recursos a grupos de interés.

No obstante, los nombramientos para empleos públicos bajo criterios de lealtad personal o partidista, fue también un rasgo significativo de la manera en cómo se usaban los recursos del gobierno. Desde 1828, cuando Andrew Jackson declaró que “al vencedor pertenece el botín”, y hasta 1912, a este sistema de distribución de cargos públicos se le conoció como sistema de botín (*spoils system*). Este sistema fue un resultado de la transformación de las antiguas maquinarias políticas en los partidos políticos, en manos de los mismos grupos influyentes. De hecho, a partir de la elección del Presidente Jackson, los nombramientos a cargos gubernamentales se otorgaban bajo criterios de lealtad partidista.

La operación de dicho mecanismo se fundaba en las componendas y arreglos entre los líderes del partido y los candidatos a puestos de elección. Para poder competir con relativo éxito en una justa electoral los candidatos debían obtener no sólo la nominación del partido, sino el apoyo de su maquinaria, básicamente de los afiliados y simpatizantes. En muchos casos esos apoyos se conseguían mediante acuerdos de mutua conveniencia, en la que el partido daba apoyo y el candidato, una vez triunfante, se comprometía a nombrar en cargos públicos bajo su jerarquía a determinado número de personas propuestas por el propio partido y generalmente simpatizantes, sin importar la idoneidad para ocupar el cargo.

Durante la vigencia del sistema de botín quienes hacían los nombramientos para empleos públicos para la burocracia federal, eran los propios representantes en el Congreso, toda vez que el Ejecutivo, aun cuando tenía la facultad formal de nombramiento, frecuentemente la delegaba en los representantes integrantes de los comités del Congreso. Así, dicho sistema facilitaba a los legisladores obsequiar puestos públicos a sus leales, con el consiguiente perjuicio para el desempeño adecuado de las funciones del gobierno.

Se debe reconocer, empero, que durante éste período las tareas gubernamentales no estaban muy diversificadas y eran de naturaleza simple, pues sencilla era la conformación de la sociedad americana, y no requerían de mayor supervisión especializada.

En efecto, la manifiesta preeminencia del Congreso sobre el Ejecutivo se debía al hecho de que los comités de representantes tenían la facultad de supervisar a las agencias del Ejecutivo, particularmente a la encargada de aquella materia propia del comité. Cada comité era presidido por un representante designado por el partido mayoritario en el Congreso con la

facultad de nombrar a las personas que ocuparían los cargos que no estaban considerados en el servicio civil, que en aquel tiempo eran los más, con la aprobación del líder del partido de la mayoría. Es preciso subrayar que esos cargos pertenecían a la rama Ejecutiva no al Congreso, no obstante, los comités y los líderes del partido hacían los nombramientos, además de que la ejecución de los programas estaba también en manos del propio Congreso y de sus comités. Este sistema duraría hasta 1912, cuando los nombramientos quedaron exclusivamente en manos de los comités, ya sin la intervención de los líderes partidistas.

En los estados de la Unión también prevaleció un arreglo semejante, situación que motivó a W. F. Willoughby a afirmar que: “[...] se ha cometido un error al tratar de hacer que los comités de las legislaturas se preocupen por los detalles de las actividades, organización y métodos de los servicios administrativos.”¹²⁸

Como consecuencia de éste arreglo, la presidencia era considerada más como un poder delegado del Congreso al Ejecutivo, por el que tenía que responder al propio Congreso, que como un poder autónomo. Aunque en éste tiempo se crearon varios departamentos ejecutivos, “estos fueron simples apéndices de la Legislatura y no de la rama ejecutiva. En el siglo XIX los jefes del Ejecutivo fueron jefes de muy poca cosa.”¹²⁹

De hecho, el movimiento para unificar la administración en una rama Ejecutiva con responsabilidad de dirección que culminara en el Presidente, cobró fuerza hasta después del año de 1900, según Leonard D. White.

Este panorama fue analizado en detalle por el entonces profesor de Princeton, Woodrow Wilson en su libro ya mencionado *Congresional Government*, editado en 1885, en el que manifiesta sus preocupaciones y aspiraciones para realizar una reforma política que colocara en el liderazgo al Presidente y que dispusiera de una burocracia técnicamente competente y políticamente neutral para cumplir sus cometidos. Las observaciones empíricas de Wilson, registradas en dicho texto, daban evidencia de cómo los comités del Congreso subordinaban a la burocracia administrativa, sujetándola a sus propios intereses. Propuso que: “la solución a un gobierno malo y corrupto al nivel federal, reside en un ejecutivo fuerte en forma de un presidente liberado de viejos y desgastados grilletos constitucionales.”¹³⁰

Así, estos rasgos del régimen político fueron cuestionados tanto por académicos como por otros que reconocían que la subordinación del Ejecutivo y la manipulación de la burocracia por los comités del Congreso

¹²⁸Willoughby, W. F., “El Movimiento de Reforma Presupuestaria en los Estados”, en J. Shafritz y A. Hyde, **op. cit.**, pág. 110.

¹²⁹Lowi, **op. cit.** pág. 52.

¹³⁰Waldo, Dwight, “Administración Pública”, en **Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales**, **op. cit.**, pág. 66.

eran circunstancias que, al final de cuentas, provocaban corrupción e ineficiencia y no creían que fueran útiles ni para la República ni para la vida democrática del país.

Frente a estas circunstancias, parecería justificado el emprender una reforma política que lograra cambiar las reglas del juego. En efecto, si el Congreso manejaba la administración de manera clientelista, no sólo con los cargos y empleos públicos concedidos por lealtad personal o partidista, sino también a través de la transferencia de recursos a grupos influyentes, mediante arreglos corruptos; si los partidos y sus líderes habían ya aprendido a influir en las decisiones del Congreso; y si todo este arreglo se pudiera identificar con el término *política*¹³¹, entonces habría que modificar ésta circunstancia, empezando por fortalecer a la burocracia administrativa, misma que había sido desplazada por los comités del Congreso, volviéndola más profesional, leal a su amo político y neutral, con el fin de que sirviera para el fortalecimiento del Ejecutivo frente al Congreso.

Bajo estas consideraciones, el debilitamiento del Congreso en aras del fortalecimiento del Ejecutivo y la creación de una burocracia profesional y técnicamente capaz, mediante la instauración de un servicio civil, a efecto de desplazar a los comités del Congreso, se convirtieron en objetivos políticos.

El que ésta reforma política se hubiese presentado con un ropaje administrativo pudo ser una estrategia política para evitar conflictos de otra naturaleza que pudieran convertirse en obstáculos insalvables para el logro de los fines reformistas. Tómense, como ejemplo de ésta estrategia, las observaciones que hacen Brodtkin y Young, a propósito del análisis de la privatización: “[...] las estrategias administrativas limitan el conflicto por cuestiones políticas al definir las cuestiones en términos no políticos, por ejemplo, como cuestiones de “mejor administración” o “eficiencia”. Además, estos tipos de estrategia limitan el conflicto al ubicarlo en la arena administrativa, evitando en lo posible, una actividad legislativa que pudiera ensanchar su gama. Además, las estrategias administrativas pueden limitar el conflicto haciendo política indirectamente, por medio de alteraciones de la estructura o prácticas burocráticas que sean menos visibles que los cambios políticos logrados por medio de procesos legislativos o reglas en toda forma.”¹³²

¹³¹Desde luego que no todos los autores coincidirían con éste significado de política. Dice Barbara J. Nelson, que la dicotomía: “fue un invento destinado potencialmente a proteger, tanto la integridad del análisis y el asesoramiento, como la implementación [de las políticas públicas]”. **Vid.** Barbara J. Nelson, “Políticas Públicas y Administración: Una Visión General.”, en Robert Goodin y Hans-Dieter Klingemann, (eds.), **Nuevo Manual de Ciencia Política**, Tomo II, Istmo, Madrid, 2001, pág. 809.

¹³²Brodtkin, Evelyn Z., y Dennis Young, “El Sentido de la Privatización: ¿Qué Podemos Aprender del Análisis Económico y Político?”, en Sheila B. Kamerman y Alfred J. Kahn (comps.) **La Privatización y el Estado Benefactor**, FCE, México, 1993, pág. 171.

El que Wilson y los progresistas estuviesen conscientes o no de la aplicación de una estrategia semejante, no debe quitar mérito al hecho de que la misma contribuyó, en efecto, a no politizar excesivamente la reforma y con ello garantizar su viabilidad.

¿Quién o quienes estarían dispuestos a impulsar una reforma de tal naturaleza y procurar que tuviera éxito? La respuesta es: el movimiento progresista o progresivista. “En una época de política generalmente incolora, un grupo trató de introducir reformas: los disidentes patricios que propugnaban un sistema de servicio civil.”¹³³

En realidad existen divergencias respecto de la identificación de los progresistas norteamericanos. Eliot Morison y colegas aseguran que eran antiguos aristócratas que habían sido desplazados por los nuevos ricos generados por la industrialización de fines del siglo XIX.¹³⁴ Por otra parte, Ball admite que aún cuando hay discrepancias de lo que fue el movimiento progresista, “el más frecuente corresponde al que se entiende como resultado de la emergencia de una ‘nueva clase media’ de prósperos profesionales cuyo poder se basaba precisamente en el saber experto y no necesariamente por su riqueza heredada.”¹³⁵

Independientemente de ello, los progresistas tenían una idea en común: reformar la política norteamericana que estaba llena de corrupción. Les irritaba la convenenciera relación entre política y negocios y el considerable poder que habían acumulado los grandes consorcios industriales y financieros y sus propios cabilderos. La mayoría eran republicanos pero habían abandonado al partido en 1872, para ayudar en el lanzamiento del Movimiento Republicano Liberal. Como sus contrapartes liberales ingleses, favorecían al libre comercio y se oponían a los monopolios y a los sindicatos.

Los progresistas estaban convencidos de que las esperanzas de la república se garantizarían mediante la conquista de la política por una elite bien educada. Defendían la creación de una burocracia profesional en oposición al patronazgo de las maquinarias políticas, acostumbradas a repartir los puestos públicos como si fuesen un botín, que de hecho lo era.

Al decir de Christopher Hood, el progresismo asumió como premisas de su ideología las siguientes:

“La venalidad de los políticos como inherente a su naturaleza y el consecuente aprovechamiento personal del cargo.

¹³³Eliot Morison, Samuel, Henry Steele Commager y William E. Lechtenburg, **Breve Historia de los Estados Unidos, op. cit.**, pág. 508.

¹³⁴**Ibidem.**

¹³⁵Ball, Terence, “Una Alianza Ambivalente: La Ciencia Política y la Democracia Estadounidense”, en James Farr, John S. Drysek y Stephen T. Leonard (eds.), **La Ciencia Política en la Historia**, Istmo, Madrid, 1999, pág. 43.

"Los mercados son o monopolios u oligopolios, dominados por unas cuantas corporaciones.

Uno de los grandes negocios de la economía es el delito organizado, que está fuera de la ley."¹³⁶

A los progresistas no les faltaba razón. Un rápido recuento que ejemplifique la corrupción imperante en el gobierno, en todos sus ámbitos, en connivencia con particularidad, es muestra de ello y razón suficiente para provocar malestar en la clase pensante estadounidense:

Los promotores del ferrocarril Union Pacific organizaron una constructora que recibía contratos de ésta corporación con un amplio margen de beneficios.

En 1873 Ben Butler, senador, promovió una ley para aumentar al doble el sueldo del Presidente y en un 50% el de los miembros del Congreso, provocando el repudio general, no sólo por esa intención, sino porque se aplicaría retroactivamente a dos años. El Departamento de Marina vendió concesiones a contratistas. El Departamento del Interior estaba en connivencia con especuladores de terrenos. El Departamento del Tesoro arrendó impuestos no cobrados que produjeron ganancias individuales por cerca de 425,000 dólares.

En los estados, las cosas no eran muy diferentes. Nueva York vendió al mejor postor el control del ferrocarril Erie. En Pennsylvania se vendían y compraban leyes al gusto. En Wisconsin, Minnesota y California, las empresas ferroviarias ejercían un control omnímodo sobre las legislaturas. En Iowa se robaron el dinero para el colegio agrícola que había sido obtenido con la venta de terrenos.¹³⁷

Frente a estas circunstancias, los progresistas se propusieron acabar con un viejo orden mediante la transformación de las reglas del juego político y la renovación de las instituciones gubernamentales. En verdad se propusieron un proyecto de renovación política. Las reglas contra las cuales luchaban, eran la antítesis de lo que ellos creían: anacronismo, tradición, secrecía, parasitismo, parroquialismo, prejuicios, dispendios, ineficiencia, etc. Ellos, cobijados bajo el ropaje de los nuevos gerentes competentes, poseedores del saber hacer, se presentaron como los adalides de un nuevo orden el cual prometía una vida pública libre de corrupción, inmoralidad y de todo aquello que degradaba a las instituciones.

¹³⁶Hood, Christopher, "Racionalismo Económico en la Gestión Pública: ¿De la Administración Pública Progresiva a la Nueva Gestión Pública?", en Quim Brugué y Joan Subirats, **Lecturas de Gestión Pública, op. cit.**, págs. 470-472.

¹³⁷**Vid.** Eliot Morison, **et. al., op. cit.**, págs. 437 y 438.

El propósito de esta “nueva clase” era el acabar con la naturaleza politizada de la administración pública, cuyas evidencias se hacían manifiestas por la “explotación” a la que estaban sometidos los servidores públicos por parte de las maquinarias partidistas y por el uso patrimonialista de los recursos públicos con fines facciosos o aún personales. En general, luchaban en contra de la incompetencia con la que se administraban los asuntos públicos.

La oferta de éste grupo de “profesionales” de una buena administración debería ser algo muy diferente, empezando por el hecho de no aparecer como partidista, es decir, su oferta debería verse como apartidista, eficiente, universal y científica.

Buena parte del celo progresista era ingenuo y probablemente estaba mal dirigido. Fundamentalmente moralistas, los reformadores suponían que la mayor parte de los males del gobierno se debían a la propia maldad del hombre, a intereses egoístas de caciques y malhechores de gran riqueza, por lo que, en consecuencia, si los mejores hombres de buena voluntad se dedicaran al servicio público, todo sería distinto y mejor.¹³⁸

Así pues, quedaba definido el proyecto político de los progresistas: debilitar al Congreso en aras del fortalecimiento del Ejecutivo mediante la creación de una burocracia profesional y neutral, lo que se lograría instaurando el servicio civil, como estrategia. La separación entre política y administración sería la ideología que convencería a los demás de lo bondadoso de este proyecto.

El primer objetivo que deberían alcanzar los progresistas lo era la implantación del servicio civil. Este movimiento era ya de antigua data. Reinhardt Bendix, por ejemplo, afirma que: “El movimiento de reforma de la función pública adquirió un nuevo ímpetu en los años que siguieron a la Guerra de Secesión, y se propuso como objetivo, eliminar a las camarillas políticas. Así pues, las medidas de reforma, que fueron en gran parte imitadas del extranjero, se dirigieron más a refrenar los abusos de los caciques políticos, que a destruir privilegios, como en Inglaterra.”¹³⁹

Si bien Woodrow Wilson se inscribió dentro del movimiento para ayudar a lograr el propósito reformista, no era el único que deseaba el servicio civil, aunque sí enfatizó la separación entre política y administración. Wilson lo reconoce en su famoso ensayo *Estudio de la Administración*, cuando dice que: “Lo más importante que se debe observar es la verdad en la que ya tanto y

¹³⁸Para un excelente resumen del progresismo y su efecto en la administración pública norteamericana, se puede consultar: Dwigth Waldo, **Teoría Administrativa de la Ciencia Política**, Tecnos, Madrid, 1961, págs. 34-38.

¹³⁹Bendix, Reinhardt, “Burocracia”, en **Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales**, Tomo II, Aguilar, Madrid, 1974, pág. 100.

tan bien han insistido *nuestros reformadores del servicio civil*, a saber, que la administración se encuentra fuera del campo de la política.”¹⁴⁰

La primera manifestación demandante de un cambio en la burocracia pública norteamericana, apareció en el número correspondiente al mes de octubre de 1869 de la *North American Review*, en el que Henry Adams abogó por la reforma del servicio civil a la manera en como lo había hecho la Gran Bretaña, casi dos décadas antes de que Wilson escribiera su ensayo referido.

Además, aunque de manera indirecta, el texto escrito por Theodore D. Woolsey, discípulo distinguido de Francis Lieber, intitulado *Political Science, or the State Theoretically and Practically Considered*,¹⁴¹ publicado en 1877, se debe considerar como una de las primeras manifestaciones, quizá no explícita de la dicotomía, pero sí del propósito de transformar a la burocracia, al mencionar las necesidades de eficiencia de la misma y otros temas relacionados con las tareas administrativas del gobierno. Al decir de Anna Haddow, éste libro fue considerado por uno de los contemporáneos de Woolsey, como la “declaración de principios de la ciencia política más académica y sistemática que se haya escrito por un estadounidense.”¹⁴²

La demanda de reformas del servicio civil, que en la práctica era su puesta en vigor, ya había sido reiteradamente planteada desde la época del Presidente Ulysses Grant. De hecho, en 1871, una Comisión del Servicio Civil, encabezada por George William Curtis, presentó al Presidente una lista con las reformas que era deseable aplicar. Grant prometió darle un trato justo, sin embargo poco tiempo después Curtis fue relevado de la Comisión, lo que Grant aprovechó para modificarla y continuar con la práctica de nombramientos de botín, a favor de sus partidarios. En 1875 se suspendieron los trabajos de la Comisión.

Cuando Rutherford B. Hayes tomó posesión como Presidente de los Estados Unidos de América, en mayo de 1877, su interés por reformar el servicio civil lo llevó a encargar a Dorman B. Eaton que elaborase un estudio sobre el servicio civil británico que sirviera como referencia para instrumentar el propio en el país. Eaton presentó los resultados de su trabajo en 1879, documento que fue publicado al año siguiente.¹⁴³ En opinión de Waldo, éste libro clásico serviría para ilustrar el enfoque moralista que manifestaban los progresistas, sobre todo al usar expresiones como “fidelidad”, “honradez”, “orgullo nacional”, o la “deshonra de las instituciones nacionales”, y no

¹⁴⁰ Wilson, Woodrow, “Estudio de la Administración”, **Political Science Quarterly**, 2 de junio de 1887, en J. Shafritz y L. Hyde, **op. cit.**, pág. 85. (Cursivas mías).

¹⁴¹ Woolsey, Theodore Dwigth, **Political Science, or the State Theoretically and Practically Considered**, New York, Scribner Armstrong, 1877.

¹⁴² Citado por Stephen T. Leonard, “Los Fines Pedagógicos de una Ciencia Política”, **op. cit.**, pág. 100 y nota al pie de página.

¹⁴³ Eaton, Dorman B., **Civil Service in Great Britain**, New York, Harper, eds., 1880.

emplear vocablos como “eficacia”, “eficiencia”, etc., que después serán torales en el discurso administrativo.¹⁴⁴

Desde el campo académico, Charles Kendall Adams, en su discurso inaugural con motivo de la fundación de la *School of Political Science*, de la Universidad de Michigan, en 1881, manifestó su descontento afirmando que Estados Unidos no tenía “clase gobernante” y que el resultado había sido “una creciente dependencia de las artes más bajas de la manipulación política”.¹⁴⁵ Adams hizo un llamado en favor de la creación de un funcionariado experto que pudiese reemplazar “la aristocracia formal que Estados Unidos ni tenía ni deseaba.”¹⁴⁶

A pesar de ello, el servicio civil continuaba ausente de las instituciones de gobierno. Tuvo que ocurrir el lamentable asesinato del Presidente James A. Garfield a manos de un burócrata desempleado, en septiembre de 1881, para que la nación en conjunto pudiera reaccionar ante el extremismo de cierta clase de política y exigir a los congresistas la aprobación de una ley del servicio civil que acabara con la corrupción en el gobierno y, con ello, se evitaran conductas tan deleznable como la que se había manifestado con la muerte del Presidente Garfield.

Como respuesta a ésta urgente demanda social se le encargó al senador por Ohio, George Pendleton, la preparación de un proyecto de ley que incluyera las características más convenientes para el servicio civil norteamericano. Sin embargo, no faltaron grupos que se opusieron al proyecto, defendiendo sus propios intereses, en ciertos casos. Así, por ejemplo, hubo políticos que deseaban seguir manteniendo las prácticas del sistema de botín, puesto que les redituaba en simpatizantes leales. Otros, legítimamente, temían que un servicio civil produjera una abrumadora burocracia, al estilo de Prusia, que fuera difícil de controlar y se volviera irresponsable. Aún otros suponían que la instrumentación de exámenes de oposición para ingresar al servicio público, provocaría que los miembros de la clase educada y adinerada estuvieran en ventaja con otros de familias con menos recursos y educación, propiciando la aparición de una élite de notables, con detrimento de la representatividad que debía observar la burocracia.

A pesar de ésta oposición, alguna de ella con preocupaciones razonables y legítimas, la Ley Pendleton fue aprobada en 1883, bajo la denominación formal de la *Pendleton Civil Service Act*, con lo que las demandas de los reformadores habían obtenido su primera respuesta y, de hecho, su primer logro.

¹⁴⁴ Waldo, Dwigth, **op. cit.**, pág. 19.

¹⁴⁵ Citado por Stephen T. Leonard, **op. cit.**, págs. 104 y 105.

¹⁴⁶ **Ibidem.**

La reforma del servicio civil implicaba que los nombramientos a los cargos y empleos del servicio público, se deberían efectuar bajo criterios de capacidad, idoneidad, suficiencia profesional y conocimiento experto y no como se venía realizando, bajo intereses partidistas y de lealtades personales. La propia Ley Pendleton contenía disposiciones en las que se referían y establecían limitaciones a la política, en aras de una “buena” administración.

Era obvio que una ley de esta naturaleza limitaba el margen de maniobra de los políticos ante la finalidad de construir lealtades personales. Por ello, Silberman, citado por Ackerman, afirma que: “[...] la naturaleza de la Ley Pendleton, dejó muy en claro que los líderes políticos no querían que una estructura de carrera, autónoma y aislada, fuera una característica del servicio civil.”¹⁴⁷

Según Van Riper, Eaton habría sido designado miembro y director de la primera comisión del servicio civil americano, por el presidente Grant. De 1883 a 1886 fue el primer director de la Comisión del Servicio Civil, constituida bajo la ley Pendleton, de la cual él mismo había preparado un anteproyecto.¹⁴⁸

No obstante la aprobación de la ley Pendleton, su puesta en vigor no fue tarea fácil. Dos hechos demuestran la validez de ésta afirmación. El primero es que la esperada réplica de dicha norma en cada uno de los estados de la Unión, no se dio con la velocidad deseada. En el mismo año de aprobación de la ley, 1883, sólo Nueva York promulgó una ley equivalente. Massachussets lo haría hasta dos años después, en 1885.

El segundo lo aporta Lowi con los datos siguientes: Hacia 1900 [17 años después de aprobada la ley], de los 256,000 empleados en el servicio federal, estaban todavía en cargos de “patrocinio”, a pesar de la aprobación de la Ley del Servicio Civil, en 1883. “Al final de la administración de Wilson, el servicio civil cubría alrededor del 70% del personal público. Sin embargo, el crecimiento absoluto de las plazas, que llegaron a 480,000 en 1914, permitió todavía que los partidos políticos vivieran cómodamente y continuaran sus políticas de clientelismo.”¹⁴⁹

Muy asociada con la idea del servicio civil, la dicotomía política-administración se había gestado desde las primeras demandas sobre éste arreglo. La separación era fundamental, pues la política partidista era considerada como un elemento corruptor y generador de ineficiencia, de ahí

¹⁴⁷Ackerman, John M., “La Política del Desarrollo Administrativo en Estados Unidos”, en **Gestión y Política Pública**, CIDE, Vol. XIV, Núm. 2, 2º semestre de 2005, págs. 227-255.

¹⁴⁸Van Riper, Paul P., “The Politics-Administration Dichotomy: Concept or Reality?”, en Jack Rabin y James S. Bowman (eds.), **op. cit.**, págs. 203-218.

¹⁴⁹Lowi, Theodor, S., **op. cit.** pág. 62.

la importancia de mantenerla alejada de lo que los progresistas llamaban una “buena administración”.

Aún antes de Wilson, a quien tradicionalmente (y equívocamente) se le ha visto como el hacedor de la dicotomía política-administración, hubo aportes e ideas que conducían en esa dirección.

Cuestionando la paternidad wilsoniana de la dicotomía, Van Riper asegura, contundentemente, que: “Si alguno fue responsable de una versión de la dicotomía en el siglo XIX, fue una vez más Dorman B. Eaton y sus amigos reformadores del servicio civil, entre otros, Carl Schurz, George William Curtis, Thomas A. Jenckes, Moorfield Storey, E. L. Godkin, Everett P. Wheeler, Horace White, Richard Henry Dana, y muchas otras figuras prominentes. Si Wilson parecía confuso con ésta materia, los reformadores no lo fueron. En ciertos y muy concretos aspectos, ellos buscaron que la política partidista, no la política en general, estuviera fuera, no de la administración en general, sino de ciertos aspectos del sistema de personal público.”¹⁵⁰

Aún sin considerarlo como el creador de la dicotomía política-administración,¹⁵¹ Wilson jugó un importante papel en la concepción tanto de la reforma del servicio civil, como en la necesidad de construir una disciplina científica, la *public administration*, que permitiera comprender la realidad gubernamental de su tiempo, mejorar su desempeño a través de la aplicación de principios administrativos y que fuese la base de la formación de los nuevos funcionarios públicos. Su famoso ensayo, *Estudio de la Administración*, que ya se comentó, contiene una serie de prescripciones que se orientan en esa dirección.

Antes de detallar las ideas de Woodrow Wilson sobre la separación política-administración y la construcción de una nueva disciplina, es conveniente reconocer las diversas opiniones que han vertido algunos especialistas, a propósito de la valoración de si hubo una efectiva influencia del ensayo wilsoniano en estos aspectos y la importancia de sus opiniones.

Van Riper asegura que, después de una exhaustiva búsqueda en la bibliografía de ciencia política, desde los años del ensayo (1887) y hasta 1926, no pudo encontrar alguna referencia a dicho ensayo. De hecho, afirma Van Riper, la primera mención que identificó fue la hecha por Leonard D.

¹⁵⁰Van Riper, Paul P., **op. cit.** pág. 215.

¹⁵¹Wilson no utilizó el concepto de dicotomía, aunque sí habló de separar la política de la administración. No hay un consenso entre los especialistas para determinar quién inició el uso del término *dicotomía política-administración*, de manera precisa, aunque la idea es más antigua. Lynn y Stein afirman que en un ensayo publicado en 1919 (*Underlying Concepts of Democracy*), W.F. Willoughby hizo la atribución más temprana [que ellos encontraron] a Frank J. Goodnow, como iniciador de la idea de la dicotomía. John Rhor ha hecho notar las divergencias que existen, en éste asunto, entre los comentaristas. (El ensayo de Willoughby se publicó formando parte del libro de Frederick A. Cleveland y Joseph Shafer, **Democracy in Reconstruction**, Houghton Mifflin, Boston, 1919, págs. 48-66.)

White, en el primer libro de texto sobre la materia: *Introduction to the Study of Public Administration*, editado en 1926, es decir, casi 40 años después de publicado, por primera vez, el ensayo de Wilson. Esta mención se refería a la dicotomía.

En palabras del propio Van Riper: “Entre 1900 y la Segunda Guerra Mundial, Woodrow Wilson y su ensayo tuvieron poca o ninguna influencia en el desarrollo de la administración pública americana. Tal y como Waldo concluyó al finalizar la guerra: ‘el [ensayo] no ejerció mucha influencia, pero atrajo mucha atención por muchos años’.”¹⁵²

Dwight Waldo, por su parte, refiriéndose al ensayo citado, expresa lo siguiente: “[...] mientras su argumento central es claro -enfatisa la distinción entre política y administración para que aquella pueda ser más saludable y la otra más efectiva- no va mucho más allá que de prescripciones, prescripciones sujetas a interpretaciones variantes y conflictivas.”¹⁵³

A pesar de estas afirmaciones, que desde luego son irrefutables, lo cierto es que el contenido del ensayo de Wilson simplemente expresaba lo que Waldo denomina el “espíritu de la época”, que no significaba sino las aspiraciones de los progresistas respecto de mejorar el desempeño del gobierno. Wilson expresó sus ideas con fundamentos europeos, algunos citados en su ensayo, otros tomadas de un corpus académico, mezcla de derecho, ciencia política y gerencia, envuelto en la historia y el método comparado, todo ello frente a los acontecimientos y realidades políticas de su tiempo. Aún si sólo considerásemos al ensayo de Wilson como “simbólico”, ello no demerita su valor ni su aporte para el entendimiento de la realidad de su época.

Se procederá, a continuación, a enlistar las proposiciones prescriptivas y normativas que Wilson plasmó en su escrito. Se hará en estricto orden de aparición en el texto y el número entre paréntesis corresponde a la página del ensayo en la edición ya referida. En primer lugar se anotarán las relacionadas a la separación entre política y administración y, posteriormente, las que abordan la idea de crear una nueva disciplina.

“[...] en la actualidad, las tareas administrativas deben ajustarse tan estudiosa y sistemáticamente a unas normas de política, aprobadas con sumo cuidado.” (p. 75)

¹⁵²Van Riper, Paul P., **op. cit.**, pág. 214.

¹⁵³Waldo, Dwight, “The Perdurability of the Politics-Administration Dichotomy: Woodrow Wilson and the Identity Crisis in Public Administration”, en Jack Rabin y James S. Bowman (eds.), **op. cit.**, págs. 219-235.

“[el campo] de la administración está alejado de la prisa y las pugnas de la política [...]”¹⁵⁴ (p. 84)

“Lo más importante que se debe observar es la verdad en la [...] que la administración se encuentra fuera de la esfera propia de la política. Las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas. Aunque la política fija las tareas de la administración, ésta no debe tolerar que se manipulen sus funciones.” (p. 85)

“Felizmente, hoy la distinción entre la administración y la política es ya demasiado obvia como para necesitar mayor análisis.” (p. 86)

“La burocracia sólo puede existir cuando todo el servicio del Estado esté lejos de la vida común del pueblo, tanto sus jefes como los que forman sus filas.” (p. 91)

En lo que se refiere a la necesidad de una disciplina propia, una ciencia de la administración norteamericana y a su papel en la formación de los funcionarios públicos, Wilson hace las siguientes precisiones:

“[...] debe haber una ciencia de la administración que trate de enderezar los caminos del gobierno.” (p. 77)

“Por consiguiente, hemos llegado a un tiempo en que son imperativamente necesarios el estudio y la creación administrativos para el bienestar de nuestros gobiernos.” (p. 81)

“Si queremos mejorar la opinión pública, que es la fuerza motriz del gobierno, debemos preparar mejores funcionarios como *aparato* de gobierno [...], será necesario organizar la democracia enviando hombres definitivamente bien preparados a los exámenes de oposición para el servicio público, para que presenten pruebas sobre sus conocimientos técnicos.” (p. 90)

“Un organismo de funcionarios debidamente preparados que sirvan mediante su buena conducta, es algo que en todo caso necesitamos [...] ¿Qué constituye una buena conducta? [...] Una lealtad firme y sincera a la política del gobierno al que sirven, constituiría una buena conducta. Esa política no tendrá ninguna mancha de burocratismo. No será creación de funcionarios permanentes sino de estadistas cuya responsabilidad ante la opinión pública será directa e inevitable.” (p. 91)

¹⁵⁴La concepción que Wilson tenía de la política, en ése tiempo, la refiere Hofstadter, al mencionar uno de los primeros ensayos de Wilson sobre Edmund Burke: “[la tolerancia] vale poco en la política. La política es una guerra de causas, una justa de principios. El gobierno es un asunto demasiado serio como para admitir criterios sin significado.” **Vid.** Richard Hofstadter, **La Tradición Política Norteamericana y los Hombres que la Forjaron**, FCE, México, 1984, págs. 232-270. (El libro contiene una excelente semblanza biográfica de Woodrow Wilson, desde su nacimiento hasta la conclusión de su carrera política.)

Finalmente Wilson expresa algunas líneas acerca del método a emplearse para construir una nueva disciplina:

“[...] es la distinción ya establecida entre administración y política, la que hace tan seguro el método comparativo en la esfera de la administración.” (p. 94)

[...] en ninguna otra parte en el campo de la política, al parecer, podemos usar con mayor seguridad el método histórico-comparativo que en éste ámbito de la administración.” (p. 94)

“Los principios en los cuales debe basarse una ciencia de la administración para los Estados Unidos, debe ser los que tengan en el corazón una política democrática.” (p. 95)

Es necesario recordar que la idea de los progresistas de separar política de administración, fue una respuesta a la necesidad de construir una burocracia profesional técnicamente capaz y políticamente neutral, la que debía ser leal a sus amos políticos y responsable ante la opinión pública. El énfasis que Wilson coloca en el servicio civil, lo hace en virtud de que tenía la firme convicción de que ésa era la estrategia que mejor llevaría al logro de los propósitos últimos. En realidad Wilson también estaba preocupado por la excesiva atención que el Congreso daba a los asuntos administrativos, vista por él como una verdadera interferencia. Wilson había escrito en su obra *Congresional Government*, que el Congreso tenía la tendencia de “someter aún los detalles de la administración a constante supervisión de los comités permanentes.”

Por otra parte, la separación prescrita tenía como finalidad mantener a la política partidista lejos de los asuntos administrativos. La “mala” influencia que esa política ejercía sobre la administración había durado más de medio siglo, pues había estado presente prácticamente desde la aparición del sistema de botín. De hecho, en virtud de que los procesos electorales no gozaban de una razonable legitimidad, pues ni eran transparentes ni mucho menos democráticos, debido a las prácticas corruptas asociadas a ellos, lo más probable era que los nuevos servidores públicos que se incorporaban a la administración pública como resultado de cada proceso electoral, aplicando el mecanismo del botín, no gozaran ni de buenos antecedentes ni de la preparación adecuada para desempeñar las tareas que se les encomendaban, mucho menos sus convicciones y valores reflejaban su compromiso democrático o su lealtad institucional.

Desde el punto de vista de los propios funcionarios públicos, la deseable neutralidad que deberían manifestar era precisamente respecto de los intereses partidistas y su influencia en la administración. Wilson no estaba abogando por una neutralidad absoluta, lo que además de ser imposible, colocaría al funcionariado como una verdadera fuerza política, autónoma e

irresponsable, que podría volverse un peligro para la vida democrática de la nación americana. La afirmación de Wilson de que la administración debería ajustarse a unas normas de política, cuidadosamente aprobadas, da muestra del hecho de que los servidores públicos debían lealtad a sus superiores políticos, que habían sido electos para asumir la representación democrática de la sociedad.

De todo ello es fácil inferir que las prescripciones wilsonianas, contenidas en su ensayo, apuntaban hacia un proyecto político, tanto por lo que expresaban como por lo implícito en ellas. Varios autores concuerdan con ésta apreciación que permite darle un sentido instrumental, de carácter político, a la separación entre política y administración. En efecto, Gerald E. Caiden asevera, refiriéndose a Wilson, que: “[...] sus planteamientos fueron claramente políticos, a saber, descubrir lo que el gobierno debe y puede hacer exitosamente, descubrir la forma más sencilla de responsabilidad de los oficiales [...] y encontrar la mejor manera de conducir los negocios gubernamentales.”¹⁵⁵

Waldo reconoce que “[...] Wilson no tuvo intención de centrar su atención en lo instrumental, lo técnico. La “política” estuvo en su visión [...] presumo que él encontraría instrucción útil para un administrador público en la “verdadera” política.”¹⁵⁶

Lo anterior parece indiscutible. Wilson no tuvo en mente, estrictamente hablando, apoyar una dicotomía política-administración, entendida como una contraposición excluyente de cada uno de sus términos. Waldo lo demuestra así al revisar las expresiones de Wilson contenidas en los comentarios que él mismo hizo a su ensayo en una serie de conferencias, impartidas un año después en la propia Universidad de Princeton, y que fueron publicadas muy tarde, 80 años después, hasta el año de 1968: “[...] por el lenguaje citado por Phillip J. Cooper de las notas de la conferencia de Wilson del 18 de febrero de 1888, en verdad no se de algo de la preeminencia de la política sobre la economía y los negocios más elocuente y con tanta fuerza. ¿Por qué no incluyó tal lenguaje en su ensayo de 1887? La respuesta de Wilson sería, creo yo, que él dijo eso, sólo que con diferentes palabras.”¹⁵⁷

En efecto, en opinión de Waldo, lo que Wilson hizo a partir de su premisa de excluir a la política de la administración, fue ver todo el panorama del gobierno, con “ojos políticos”: “[...] él fue inspirado por una visión de la política de la tradición de la república ateniense-romana y estuvo fuertemente motivado para lograr el éxito en el experimento democrático-

¹⁵⁵Caiden, Gerald E., “In Search of an Apolitical Science of American Public Administration”, **op. cit.**, pág. 67.

¹⁵⁶Waldo, Dwigth, **op. cit.**, pág. 12.

¹⁵⁷**Ibidem**, pág. 13.

republicano. La mejora de la administración era esencial para lograr tal propósito.”¹⁵⁸

En consecuencia, si el proyecto de Wilson, como el de los progresistas, era uno de naturaleza política, y si la estrategia era sacar a la política de la administración, entonces la dicotomía se convertía en un arma ideológica que contribuiría al logro de los fines de los reformadores. Paradójicamente, lo apolítico que se predicaba de la administración era, en realidad, un arma política. La dicotomía era un ariete ideológico que, en su tiempo, fue muy efectivo en la lucha política que se libró para que las reformas prosperaran.

David H. Rosenbloom lo reconoce así, cuando escribe que: “La dicotomía fue un *arma* en la monumental lucha entre dos sistemas enormemente diferentes de ética política.”¹⁵⁹ Los reformadores vieron el cambio administrativo como un medio para una transformación fundamental en el liderazgo político norteamericano.

En el fondo, se buscaba ubicar la administración fuera del Congreso y bajo la autoridad del Ejecutivo, con el propósito de fortalecer a éste último y con ello, acabar con la ineficiencia y la corrupción que generaban los intereses políticos partidistas. Aunque el proyecto político era claro, el movimiento para unificar la administración en la rama ejecutiva, bajo la responsabilidad del presidente, cobró fuerza hasta después de 1900, según Leonard D. White.

Debemos ser cuidadosos cuando hablamos del papel ideológico de la dicotomía. Es probable que éste carácter le haya atribuido a la dicotomía su naturaleza de mito o ficción. Hood y Jackson¹⁶⁰ han abordado esta cuestión y aseguran que: “las ficciones ingresan a menudo en la argumentación administrativa como instrumento para la innovación.”¹⁶¹ Ellos consideran que la dicotomía puede verse como tal, es decir, la distinción pudo haber sido alguna vez la descripción literal de la realidad, cuando las funciones del gobierno eran tan sencillas que los representantes gubernamentales podían, por sí mismos, realizar todas las tareas asignadas.

Ante el cambio que implicó el surgimiento del “gran gobierno” (*big government*), la doctrina no podía verse como una descripción literal de la realidad, simplemente porque ésta era diferente, pero seguía proveyendo “un motivo o razón para la innovación y transformación institucional, al conciliar la realidad del gobierno burocrático con la democracia representativa.”¹⁶²

¹⁵⁸ **Ibidem.**

¹⁵⁹ Rosenbloom, David H., “Have an Administrative Rx? Don’t Forget the Politics!” en **Public Administration Review**, Noviembre-Diciembre 1993, Vol. 53, Núm. 6, pág. 504. (Cursivas agregadas).

¹⁶⁰ Hood, Christopher y Michael Jackson, **La Argumentación Administrativa**, FCE-CNCP, México, 1999, págs. 272-274.

¹⁶¹ **Ibidem**, pág. 272.

¹⁶² **Ibidem.**

Dicho planteamiento coincide con las expresiones de Theodor Lowi, cuando afirma que: “Éste acento en el administrador neutral y en la separación de la política de la administración fue aceptado y tuvo éxito moderado únicamente mientras la mayor parte de las actividades del gobierno [...] se ocuparon de la provisión de servicios públicos bien establecidos [...] a la vez que el gobierno actuaba como agente pasivo y reactivo. En cuanto el gobierno se convirtió en iniciador de programas y cambios, [...] la iniciativa, la imaginación y la energía en la búsqueda de metas públicas [...] tuvieron más importancia que la eficiencia. [...] Tales metas y propósitos eran políticos, por lo que establecieron una nueva dimensión. En otras palabras, ya no era posible sostener que la política se detenía en un punto determinado en el que empezaba la administración. La teoría del administrador neutral tuvo que ser complementada de modo tal que estuviera en armonía con las realidades del decenio de los 30’s y los años posteriores.”¹⁶³

Concomitante a la reforma gubernamental y política de los progresistas, se abrió otro frente reformista cuyo propósito lo fue el modernizar la administración local norteamericana o lo que algunos autores denominan la reforma municipal.

El origen histórico de la reforma municipal norteamericana se ubica a fines del siglo XIX, época en la que, como ya se apuntó, coincidieron evidentes grados de corrupción gubernamental, ineficiencia administrativa y una alta inflación, hecho éste último que provocó un considerable incremento en los gastos municipales y que tuvo como efecto el llevar a la bancarrota a algunas importantes ciudades norteamericanas. La reforma municipal contenía demandas muy concretas de los reformistas: autonomía de los municipios respecto de la autoridad de los estados de la Unión; concentración de funciones en el Poder Ejecutivo y simplificación del gobierno, sobre todo de las instancias que sostenían relaciones directas con las autoridades locales.

En los Estados Unidos de América, a partir de 1880, se había puesto de moda la realización de elecciones no partidarias, es decir, los candidatos no eran propuestos por los partidos políticos, esperando que con ello, la política local se mantuviera ajena y aislada de la política estatal. La intención de evitar la “partidización” del proceso electoral, llevó a idear mecanismos para la elección del concejo municipal a partir de una lista única y no, como sucedía antes, que cada delegación propusiera un candidato.

En 1901 apareció un nuevo tipo de gobierno local, como consecuencia del maremoto que azotó a la ciudad de Galveston, Texas, y la evidente incapacidad de las autoridades locales para hacer frente a la catástrofe. Así, se constituyó una comisión con cinco miembros, la que aunque de inicio fue aceptada, a partir de 1908 se fue desvaneciendo en virtud de que había hecho su aparición una nueva modalidad de administración: el gerente

¹⁶³ Lowi, Theodor, S., **El Presidente Personal, op. cit.**, págs. 73 y 74.

municipal, también, por cierto, producto de la presión originada por otra catástrofe natural en Dayton, Ohio.

Conforme esta nueva fórmula, el concejo municipal contrataba a un administrador (*manager*) que se encargaba de toda la administración local y tenía la facultad de nombrar a los titulares de todos los departamentos, los cuales eran electos cuando el sistema anterior estuvo vigente. El supuesto de ésta modalidad lo fue el hecho de que si el gerente se mantenía aislado y ajeno a las presiones políticas y populares, sería capaz de tomar decisiones operativas racionales y así las directrices del concejo se cumplirían bajo criterios de eficiencia y eficacia. En el fondo, lo que se buscaba era que las ciudades estuvieran administradas como las grandes empresas, de ahí el nombre de *city manager*, dado al administrador de la misma.

La importancia de estos acontecimientos radica sencillamente en el hecho de que la reforma municipal fue otra expresión de la idea de separar la política de la administración. Frank J. Goodnow, cuya contribución a la dicotomía fue fundamental como lo veremos en páginas posteriores, vislumbró los efectos de la dicotomía en el ámbito local: “La necesidad de esta separación de la política de la administración es muy marcada en el caso del gobierno municipal.”¹⁶⁴

Un hecho significativo que contribuyó a la promoción de la reforma y por consecuencia en la difusión del valor de la dicotomía, lo fue la formación de varios grupos de investigación de ciudadanos voluntarios para identificar lo que era la verdadera situación de la administración pública local y cómo mejorarla. Quizá el grupo más relevante lo fue el *New York Bureau of Municipal Research*, fundado en 1906, a fin de promover la reforma municipal. Uno de sus fundadores lo fue Frederick A. Cleveland, quien se distinguió por haber impulsado la reforma del servicio civil, también bajo la premisa de la dicotomía. Al decir de Mark Rutgers, la fundación de éste *Bureau* “se puede tomar simbólicamente como el inicio del discurso administrativo norteamericano.”¹⁶⁵

Para analizar cómo se aplicó la dicotomía política-administración en el gobierno local, seguiremos a quien probablemente sea la más alta autoridad en ésta materia en la Unión Americana: James H. Svara, profesor de la Universidad de Carolina del Norte.

Svara afirma que la aplicación del modelo dicotómico al gobierno local, se funda en tres supuestos o premisas: “El cabildo o concejo de la ciudad (*city council*), no se involucra en la administración; el gerente de la ciudad (*city*

¹⁶⁴Goodnow, Frank J., **Politics and Administration: A Study in Government**, New York, Russell and Russell, 1900, pág. 99. (Se consultó la traducción al español del capítulo II, “Política y Administración”, incluido en el texto de J. Shafritz y A. Hyde, **op. cit.**, págs. 97-102.)

¹⁶⁵Rutgers, Mark, **op. cit.**, pág. 18.

manager) no se envuelve en la determinación o definición de las políticas públicas; y éste último realiza sus funciones semejante a un experto neutral quien ejecuta las políticas del concejo, de manera efectiva y eficiente.”¹⁶⁶

Este modelo, asegura Svava, que prohíbe a cualquier gerente involucrarse en la “política”, mientras se erige una pared para evitar que el concejo (cabildo) se involucre en la “administración”, apareció en los años veinte, se llevó a su máximo esplendor en los treinta y permaneció todavía en los sesentas.¹⁶⁷

El modelo de *council-manager* surge como remedio institucional a los problemas percibidos de excesiva interferencia política en asuntos administrativos, y como alternativa para darle coherencia a la gobernanza municipal.

Desde luego que Svava argumenta que la dicotomía es inaplicable en la realidad y que debe ser reinterpretada a la luz de los verdaderos y reales papeles o roles que juegan las autoridades electas y los funcionarios designados en el gobierno local, es decir, tanto los concejos como los gerentes. No es momento de pronunciarnos sobre estas cuestiones, todavía. Baste reconocer que la dicotomía se utilizó como recurso ideológico para justificar y legitimar nuevas figuras de gobierno, con funciones claramente diferenciadas, de manera normativa o prescriptiva.

Por otra parte, Svava, refiriéndose a las ideas de Goodnow, afirma que: “En el escrito de Goodnow hay continuidad entre las esferas política y administración, no una separación de las dos, excepto si se amplía el aislamiento del personal administrativo de la interferencia de los partidos políticos.”¹⁶⁸ Con esta base, Svava asegura que Goodnow y otros estudiosos del gobierno local en ese tiempo, estaban interesados en estrechar las relaciones entre los oficiales electos y los administradores profesionales, más que separarlos. Como resultado de ello, habían identificado algunas debilidades en el primer modelo de gobierno de la ciudad, que había sido publicado en 1897, que organizó al gobierno local en torno a la figura de un ejecutivo fuerte, debidamente electo.

En 1916 se adoptó un segundo modelo de gobierno local, en el que el ejecutivo estaba más controlado por el concejo (cabildo), dado que éste tenía facultades de investigación y autoridad sobre el gerente de la ciudad. El título del modelo distinguió “legislación” de “administración”, siguiendo la diferenciación hecha por Goodnow, asignando la primera función al concejo y

¹⁶⁶Svava, James H., “The Politics-Administration Dichotomy: Model like Aberration”, en **Public Administration Review**, Enero-Febrero 1998, Vol. 58, Núm. 1, págs. 55 y siguientes.

¹⁶⁷**Ibidem**, pág. 57.

¹⁶⁸**Ibidem**, pág. 59.

la segunda al gerente, pero los teóricos y practicantes no se adhirieron a una dicotomía fundamental.

No obstante, la dicotomía definió el contenido de la reforma municipal y llegó a estar muy arraigada en las ideas del gobierno local, por lo que su extirpación fue muy difícil, según lo apreció F.J. Goodnow.

Con ello la dicotomía cumplió con creces su función ideológica, que en su inicio fundamentó tanto la reforma del servicio civil como la reforma municipal. Si bien su contribución fue más prescriptiva y normativa que real, las experiencias que se tuvieron al transformar tanto la administración federal como las locales, en los Estados Unidos de América, debe ser considerada como evidencia suficiente para subrayar el papel de cambio que jugó esta idea, cuyos efectos todavía subsisten hasta la fecha.

2. La dicotomía como herramienta para la reforma administrativa y gubernamental

Existen evidencias que debemos reconocer en el sentido de que la dicotomía también sirvió de fuente ideológica, capaz de generar cambios en la faz de la administración pública, básicamente en sus aspectos de organización y funcionamiento.

Viene al caso la afirmación de Michael Barzelay al referirse a la contribución de ésta ideología-estrategia reformadora:

“Los reformadores de principios del siglo XX, al influir en la política y administración en los niveles municipal, estatal y federal... [dieron] como resultado [el que] actualmente la mayor parte de los estadounidenses dan por sentado que las decisiones administrativas deben tomarse de una manera seria y competente, que el Poder Ejecutivo debe organizarse jerárquicamente, que la mayoría de los jefes de las dependencias deben ser nombrados por el Ejecutivo en jefe, que el proceso de asignaciones debe empezar cuando éste funcionario somete un presupuesto general a la consideración de la legislatura, que la mayor parte de los puestos deben ser ocupados por personas calificadas, que los materiales de trabajo se deben comprar a proveedores responsables con base en criterios objetivos y que los sistemas de control fiscal y de rendición de cuentas, deben ser confiables.”¹⁶⁹

El mismo autor, en nota al pié de página del texto invocado (Núm. 43), asegura que: “la creencia de que la política y la administración pública son

¹⁶⁹Barzelay, Michael, **Atravesando la Burocracia**, Fondo de Cultura Económica-Colegio Nacional de Ciencias Políticas, México, 1999, pág. 39.

campos separados de la acción social, fue fundamental en la reforma burocrática [...].”¹⁷⁰

Barzelay no es el único autor que reconoce el papel modernizante que jugó la dicotomía en la administración norteamericana, a principios del siglo XX. Rosenbloom asegura que la dicotomía fue instalada en el gobierno americano por el movimiento progresista, como ya lo vimos, teniendo entre sus adherentes a Roosevelt y Wilson, futuros presidentes de la Unión Americana. Rosenbloom hace un rápido recuento de las reformas que logró éste movimiento: “sistema de méritos del servicio civil, clasificación de puestos, neutralidad política [¹⁷¹], desarrollo de la gerencia o administración de la ciudad (*city management*), racionalización del presupuesto y otros aspectos para oficinas de investigación municipal [...] y una difundida confianza en comisiones reguladoras independientes.”¹⁷²

Sin duda le asiste la razón a Rosenbloom, pero se debe recordar que en la reforma de los progresistas subyace un fondo político: la pretensión de sustituir a una clase política por otra, a partir de la construcción de una burocracia profesional y del fortalecimiento del Ejecutivo presidencial frente a lo que Wilson denominó el gobierno congresional. Este es un asunto político al que se le ha dado poca atención, en opinión de Rosenbloom.¹⁷³

Desde luego que este trasfondo político de la reforma administrativa progresista, no es algo que deba sorprendernos o extrañarnos. El ropaje administrativo sirve para enmascarar evidentes pretensiones políticas que puedan ser conflictivas, a efecto de evitar esto último en la mayor medida posible.

En las reformas del servicio civil y del municipio (gobierno local) la estrategia utilizada, sustentada en la dicotomía, consistió en separar las instancias *decisorias* de las *ejecutoras*; las primeras identificadas con la política (definición de fines) y las otras dedicadas a llevar a efecto las decisiones tomadas, de manera imparcial, técnicamente eficiente y ajena a intereses políticos.

Así, con el servicio civil se mantenía al margen a los políticos, evitando cualquier interferencia con la burocracia. Con la reforma municipal se

¹⁷⁰ **Ibidem**, pág. 43.

¹⁷¹ Este concepto no fue solamente discursivo o ideológico. La neutralidad se formalizó, como norma, mediante la aprobación que hizo la Comisión del Servicio Civil, en 1903, de prescripciones obligatorias para que los servidores públicos no participaran en campañas políticas o en actividades que significaran tareas a favor de algún partido político, ni de sus candidatos. La última y significativa acción realizada para separar política de administración a efecto de lograr una burocracia neutral, fue la aprobación de la *Hatch Act* en 1939, la que prohibía que los servidores públicos federales se involucraran en actividades partidistas. Al año siguiente se extendió a los funcionarios estatales y locales que recibían fondos federales.

¹⁷² Rosenbloom, David H., **op. cit.**, pág. 506.

¹⁷³ **Ibidem**.

evitaba que los miembros del concejo se mezclaran con asuntos administrativos, responsabilidad del *city manager*.

Pero los esfuerzos reformadores no se agotaron aquí. Incluyeron variados aspectos tanto de las formas de organización como de las funciones administrativas de la administración pública.

A continuación se hará referencia a tres figuras institucionales significativas, considerando el efecto que tuvo la dicotomía en las mismas, ya sea para su creación, sustentación o transformación: el movimiento de la *public authority*, las comisiones reguladoras independientes y las juntas escolares.

Doig afirma que una de las formas que adoptó la dicotomía (en realidad un uso de la dicotomía para la reforma administrativa), fue el movimiento de la *public authority*, que propugnaba por mantener alejados de la política y la gerencia inefectiva, a los complejos programas públicos. Los logros impresionantes de las autoridades de los puertos de Nueva York y Nueva Jersey (1921); y la del Valle del Tennessee (1933), fueron ilustrativos de los “amplios poderes” con el que estuvieron investidas estas estructuras administrativas, aunque no necesariamente se mantuvieron alejadas de la política.¹⁷⁴

Otra modalidad lo fue la creación de comisiones reguladoras independientes, encargadas de establecer la normatividad aplicable a diversas actividades económicas, de manera que sus decisiones se tomaran con autonomía, al no depender directamente del Ejecutivo. La primera de estas comisiones fue la *Comisión Interestatal de Comercio*, en 1887, después se constituyó la *Comisión Federal de Comunicaciones*, en 1927.

De ésta figura, Ackerman refiere que: “La ICC [siglas en inglés de la Comisión Interestatal de Comercio], fue la “señal de triunfo” porque encarnó mejor la idea de que el conflicto político en torno a los temas económicos debía despolitizarse y ser manejado por la administración.”¹⁷⁵

Continúa Ackerman citando a Silberman: “La comisión administrativa surgió como el principal medio para sacar esos conflictos del dominio del conflicto político y reducirlos cada vez más a cuestiones de carácter técnico, que podían resolverse con acuerdos entre el Estado y los regulados.”¹⁷⁶

La estrategia aplicada para reforzar la separación mencionada, es decir, para separar la administración de estos cuerpos reguladores de la “insana” influencia política, radicaba en que los nombramientos de sus miembros se

¹⁷⁴Doig, James W., “If I See a Morderous Fellow Sharpening a Knife Cleverly...The Wilsonian Dichotomy and Public Authority Tradition”, en Jack Rabin y James S. Bowman (eds.), **op. cit.** pág. 179.

¹⁷⁵Ackerman, John, **op. cit.**, pág. 239.

¹⁷⁶**Ibidem.**

hacían de manera escalonada, en períodos distintos y no podían ser removidos salvo por violaciones éticas graves. Este esquema requería que el Congreso se responsabilizara de establecer políticas regulativas apropiadas, siendo la comisión responsable, de manera independiente, de ejecutar dichas políticas, es decir, de implementarlas. A pesar de ello, aunque los nombramientos de los funcionarios responsables se hacían bajo criterios de idoneidad, capacidad y suficiencia, tanto en conocimientos como en experiencia (la mayoría eran economistas o planificadores), y no por relaciones políticas, en realidad dichos funcionarios fueron tan “neutrales” como los políticos que los habían designado.

Por último, la dicotomía subyació en la creación de los distritos escolares independientes, en los que funcionaba una junta escolar cuyos miembros eran electos por votación popular, además de un superintendente de escuela, designado por la propia junta. Las funciones de dicho órgano colegiado se centraban en la toma de decisiones sobre “la política orientadora del funcionamiento del sistema escolar [...]”¹⁷⁷, y el superintendente “es el oficial administrativo en jefe [...] responsable ante aquellos por la administración del sistema escolar.”¹⁷⁸

Se puede observar en estos ejemplos, a nivel interno en las organizaciones públicas y en el ámbito gubernamental, que la separación de las funciones de decisión de las de ejecución, partieron de la idea de la dicotomía, aceptando el supuesto de que dicha separación o distinción creaba y mantenía las condiciones para incrementar la eficiencia de las operaciones y obtener mejores resultados, a condición de que cada instancia respetara a la otra y se dedicara a realizar sus funciones sin interferir en las demás. En todo caso, las propuestas del “ejecutor” para contribuir a una mejor toma de decisiones, o, en su caso, las recomendaciones de los “decisores” para aumentar la eficiencia de la ejecución, podrían hacerse siempre y cuando no sobrepasaran su naturaleza propositiva y no fueran más allá de una recomendación.

Para una valoración de todo este esfuerzo modernizador, nos atenemos al juicio que expresa David Arellano Gault, al referirse a la naturaleza de las medidas de modernización adoptadas. Sus palabras a continuación:

“De alguna manera se estaba consciente de lo complejo de la tarea, e incluso de lo *artificial* de algunos de los mecanismos (como el servicio civil de carrera en vez de un sistema más flexible y descentralizado de administración de personal). Pero había que aceptar que era una solución importante al dilema de los aparatos gubernamentales en sistemas democráticos representativos, donde la influencia política y la separación de poderes crean un marco

¹⁷⁷Alderfer, Harold F., **American Local Government and Administration**, Macmillan Co., New York, 1956, pág. 635.

¹⁷⁸ **Ibíd.**

institucional oscuro y dispar para la toma de decisiones ejecutivas dentro de un gobierno.”¹⁷⁹ Bajo esta perspectiva, la dicotomía sirvió a un papel instrumental y de reforma que cambió el perfil de la administración pública estadounidense.

Naturalmente hubo otras reformas que causaron efectos significativos, aunque no necesariamente con el fundamento ideológico de la dicotomía. Tal es el caso, por ejemplo, de la contabilidad gubernamental, la creación de la oficina del contralor de la Tesorería (1894), la adopción del primer programa de clasificación de puestos que se hizo en la ciudad de Chicago (1912), el establecimiento de las bases para una reforma presupuestaria (1918), en respuesta a la exigencia de un presupuesto nacional del Poder Ejecutivo, por cierto, propuesta que había sido incluida en las recomendaciones de la Comisión Taft.

Pero, otra vez, no se olvide que las pretensiones reformistas eran políticas. La culminación de éste proceso reformador, iniciado por los antecesores progresistas de Wilson, tuvo lugar hasta 1937 cuando la Comisión Brownlow, el Comité Presidencial sobre Gerencia Administrativa, denominado así porque lo presidió Louis Brownlow¹⁸⁰ por encargo del presidente Theodore Roosevelt, en 1936, presentó un conjunto de propuestas para fortalecer “la capacidad de gestión del Presidente”. Considérese a la historia, aunque sea de manera breve, y valórese si ello en verdad fue una aplicación de la dicotomía.

Como se recordará, el estudio realizado por Woodrow Wilson sobre el funcionamiento del Congreso norteamericano, había demostrado que el poder de decisión sobre las políticas públicas radicaba en los comités del Congreso, por lo que no existía una verdadera burocracia en manos del Ejecutivo. Ésta situación tenía explicaciones tanto jurídicas y formales como de naturaleza política. Seguiremos libremente a Lowi en el abordamiento de estas razones.¹⁸¹

Dentro de las primeras se encontraba una añeja cuestión constitucional, ya vista en las ideas de Willoughby, en la que la interpretación dominante de los artículos I y II de la Constitución estadounidense, señalaba que las facultades de gobierno nacional eran otorgadas al Congreso. La presidencia de la República sería un cargo de facultades delegadas, dado que la Sección 3 del artículo II, de la propia Constitución establece que el presidente “cuidará de que las Leyes se ejecuten fielmente.” Dicha interpretación

¹⁷⁹Arellano Gault, David, “Nueva Gestión Pública: ¿A Dónde Está lo Nuevo? Bases para el Debate de la Reforma Administrativa”, en David Arellano Gault (coord.), **Más Allá de la Reinversión del Gobierno: Fundamentos de la Nueva Gestión Pública y Presupuesto por Resultados en América Latina**, Porrúa-CIDE, México, 2004, págs. 13-25. (Cursivas mías).

¹⁸⁰Los otros dos miembros del Comité eran Charles A. Merriam, destacado profesor de la Universidad de Chicago e impulsor del estudio de las ciencias sociales y Luther Gulick.

¹⁸¹Lowi, Theodor J., **op. cit.**, págs. 51 y siguientes.

consideraba que ésta expresión concedía al Congreso el dominio nacional, siendo el Ejecutivo un mero ejecutor de las decisiones del propio Congreso tomadas colegiadamente.

Los motivos políticos tenían que ver con el temor a la tiranía del poder Ejecutivo, bajo el supuesto de que si se le concedían excesivas facultades, se convertiría en un autócrata. Sin duda el recuerdo de la monarquía inglesa y de las propias monarquías de Europa continental, continuaba pesando en el ánimo de la sociedad estadounidense.

Lo anterior trajo como consecuencia una especie de “nihilismo” del Ejecutivo pues prácticamente no existió, salvo cuando se tuvo que enfrentar alguna emergencia nacional. Aunque se crearon departamentos en la administración pública federal (Guerra, Marina, Hacienda, Relaciones Exteriores), el hecho fue que a los responsables de estas dependencias se les obligó a rendir cuentas directamente al Congreso, convirtiéndose así, según la expresión de Richard Piow, en “simples apéndices de la Legislatura.”

El surgimiento y fortalecimiento de los partidos políticos reforzó la tendencia constitucional que le daba el dominio al Congreso. Aunque en un principio los partidos políticos se organizaron dentro del Congreso para controlar sus actividades, después aprenderían que la selección de candidatos leales, les daría ese control.

A lo anterior se suma el Estado clientelista que prevaleció hasta finales de los años treinta, bajo el cual los programas públicos eran manejados facciosamente desde el Congreso, requiriéndose una mínima administración de los mismos.

Esta situación cambió profundamente como resultado, entre otros factores, de la Gran Depresión de 1929 y la política del Nuevo Trato (*New Deal*), impulsada por Franklin D. Roosevelt, a partir de 1933. Revisaremos el efecto que causaron estos dos acontecimientos en la relación entre el Congreso y el Ejecutivo, en Estados Unidos, así como en la propia burocracia administrativa.

A fin de estar en condiciones para hacer frente a los retos que impuso la Gran Depresión, el Congreso estadounidense estuvo dispuesto a “delegar su poder” a las oficinas y dependencias del Ejecutivo, lo que significó autorizar al Presidente y a su administración, a realizar una serie de tareas bien identificadas, algunas de las cuales las ejecutaba el propio Congreso, aunque la mayoría de ellas eran nuevas.

Cada tarea delegada iría acompañada de los fondos presupuestarios suficientes para su ejecución y de las facultades respectivas. Aún más, a cada oficina se le concedió la autoridad y jurisdicción necesarias para que aplicara su propio criterio de decisión que le permitiera enfrentar las

necesidades de la sociedad americana, con rapidez y eficacia. Con ello, el Congreso admitía que las oficinas del Ejecutivo tenían a los expertos para cada programa gubernamental, es decir, al personal “conocedor de los detalles”, además de que la emergencia social y económica que enfrentaban, así lo estaba demandando. Una tras otra, las oficinas administrativas del Ejecutivo fueron haciéndose cargo de las tareas que anteriormente habían estado reservadas al Congreso. Por otra parte, la Suprema Corte de Justicia, quien se había opuesto sistemáticamente a ésta delegación bajo el argumento de que se estaba violando la Constitución, dio su aval al no cuestionar dicho arreglo, con lo que se evitó una controversia que en el pasado había sido muy conflictiva.

Con ello, el sistema tradicional centrado en el Congreso había sido sustituido, gracias a las iniciativas del Presidente Roosevelt.

La asunción de nuevas responsabilidades significó un amplio crecimiento de la burocracia. Las cifras que ofrece Lowi, así lo demuestran: “De 1933 a fines de 1939, aumentó el número de burócratas de 572,000 a 920,000; un crecimiento anual promedio de 58,000 empleados. El presupuesto gubernamental también creció de 4,600 millones de dólares a 8,800 millones, es decir, un aumento de 700 millones de dólares por año.”¹⁸² Este crecimiento de personas, programas, recursos y problemas, enfrentó al Ejecutivo a una incapacidad operativa y que motivó al Comité Brownlow a afirmar que “el presidente necesita ayuda”.

Estos hechos figuraron en el diagnóstico realizado por la Comisión Brownlow, mismo que formó parte del informe correspondiente, que contenía cinco propuestas específicas para mejorar el trabajo del Ejecutivo y de su administración:¹⁸³

“1) aumentar el personal de la Casa Blanca; 2) adscribir al Ejecutivo directamente y fortalecer las oficinas de personal, presupuesto, planeación y eficiencia; 3) fortalecer el servicio civil; 4) compactar para reducir el amplio número de dependencias para lograr mayor coordinación; y, 5) revisar las formas de registro fiscal, financiero, de auditoría y de responsabilidad del Ejecutivo frente al Congreso.”¹⁸⁴

En realidad la Comisión Brownlow esperaba que las nuevas facultades del gobierno nacional se debían centralizar en el Presidente si se esperaba que en verdad fuera responsable de su ejercicio. El problema no era ya la asignación partidista de empleos públicos, más bien lo era el reclutamiento

¹⁸²Lowi, Theodor, S., **op. cit.**, pág., 63.

¹⁸³El informe del Comité Presidencial sobre Gerencia Administrativa, fue publicado el 8 de enero de 1937, bajo el título: **Administrative Management in the Government of the United States**, U.S. Government Printing Office, Washington, D.C. La introducción de dicho informe se publicó en la obra de J. Shafritz y A. Hyde, **op. cit.**, págs. 206-214.

¹⁸⁴**Ibidem**, págs. 207 y 208.

de profesionales idóneos para el servicio público. La Comisión recomendó, inclusive, que la propia Comisión del Servicio Civil (*Civil Service Commission*), independiente en su tiempo, ahora se adscribiera bajo la jerarquía y autoridad del Presidente.

A pesar de que estas recomendaciones fueron presentadas por el Presidente Roosevelt al Congreso, como iniciativa de ley, no fueron aprobadas en un principio, en virtud de que el temor de generar una presidencia autoritaria continuaba presente en los sentimientos de los congresistas y del público norteamericano en general. No obstante, la iniciativa había señalado el rumbo que debían seguir las medidas para la modernización administrativa federal, mismas que se concretarían en el corto plazo.

En efecto, en 1939 el Congreso aprobó la *Reorganization Act*, ley que recuperó sólo algunas de las recomendaciones originales que se habían propuesto. El hecho es que finalmente el Congreso había reconocido que el Presidente debía ser el conductor responsable de la administración pública federal.

Con ello, casi 60 años después, se había alcanzado el objetivo político de los reformadores progresistas: El Congreso y los partidos que lo controlaban, no debían tener injerencia en las cuestiones administrativas puesto que eran privativas del Presidente y de su burocracia y responsable por ellas.

Se había avanzado significativamente en la construcción de un aparato administrativo profesional, técnico, ajeno a las luchas políticas. La dicotomía política-administración alcanzaba su más plena victoria: había triunfado la administración (Ejecutivo), sobre la política (Congreso), en aras de la eficiencia.

Rosenbloom lo reconoció así cuando afirmó: “En 1937, el presidente del Comité de Gerencia Administrativa *hizo la más espectacular aplicación de la dicotomía*, en apoyo de una mayor autoridad ejecutiva. Como John Rohr dice: ‘Aplicando los principios de la administración científica, el Comité trazó una nítida distinción entre *policy* y administración. Esta diferencia encontró su personificación en el Congreso, donde la *policy* se diseña y en la Oficina Ejecutiva, donde es llevada a cabo.’ En opinión de Rohr, la perspectiva del Comité fue constitucionalmente defectuosa; en el centro de la doctrina hay un error fundamental que transforma al presidente de un jefe ejecutivo oficial a solo un oficial ejecutivo.”¹⁸⁵ Además de ello, señala Rohr, “el Comité utilizó la doctrina de la dicotomía como retórica para justificar, de facto, la transferencia de un amplio poder político a la presidencia.”¹⁸⁶

¹⁸⁵ Rosenbloom, David H., **op. cit.**, pág. 504. (Cursivas mías)

¹⁸⁶ **Ibidem**, pág. 539.

Con todo ello, no quedaba duda alguna de que el Estado administrativo-burocrático había triunfado sobre el Estado legislativo y el Estado judicial.

El *scientific management* también figuró de forma prominente en éste cambio triunfal. De hecho, las propuestas del Comité Brownlow habían sido formuladas con base en las ideas de éste enfoque. Así lo reconoce Lyndall Urwick en su libro *La Historia del Management*. En el apartado 14 de dicho texto, intitulado *El Management Científico y el Gobierno*, que en realidad es un comentario al informe referido, Urwick afirma que: “El informe es un gran documento estatal del mayor interés e importancia. *Está imbuido de las ideas del management científico*. Así pues, por primera vez, la filosofía desarrollada por la obra de F. W. Taylor y otros pioneros, fue adaptada a la práctica por el gobierno de una gran nación.”¹⁸⁷

Además, Urwick afirma claramente la naturaleza apolítica del management, es decir, una manifestación de la dicotomía aplicada a la reorganización de la administración pública, cuando dice: “[los miembros de la Comisión] trataron el problema de la organización no como algo *dejado al azar de la política* o de las características personales, sino como una cuestión *estrictamente técnica*.”¹⁸⁸

La conclusión a la que se puede apuntar tiene un carácter paradójico. El gran crecimiento de la burocracia y de la administración pública estadounidense, motivó el fortalecimiento de la Presidencia en detrimento del Congreso, lo que se puede considerar como el último gran triunfo del movimiento asociado a la dicotomía. No obstante y de forma concomitante, este crecimiento de la burocracia y la mayor amplitud de la intervención gubernamental en la vida colectiva, aunada a una mayor discrecionalidad de los administradores públicos, reconocida en las propias disposiciones legales del Congreso, expuso a la vista de los analistas y los *practitioners* la naturaleza política de la administración pública así como la necesidad de que la propia administración se politizara sanamente.

Para muchos, ello significaría la muerte de la dicotomía. La aparición de políticas públicas de carácter regulativo y distributivo agregadas a las propiamente clientelistas que todavía subsistían, impulsadas por el *New Deal*, crearon las condiciones para que el obituario de la dicotomía se fuera escribiendo desde varios frentes. En el capítulo V daremos cuenta de los hechos e ideas que así lo determinaron.

¹⁸⁷L. Urwick y Brech, **La Historia del Management**, Orbis, Barcelona, 1984, págs. 139-147.
(Cursivas mías)

¹⁸⁸**Ibidem**, pág. 144.(Cursivas mías)

Evolución del significado de la dicotomía política-administración		
AUTORES	POLITICA	ADMINISTRACION
Woodrow Wilson (1887)	Política partidista	Administración Pública
Frank J. Goodnow (1900)	Expresión de la voluntad del Estado	Ejecución de la voluntad del Estado
F:W: Taylor (1911)	Planeación	Ejecución/operación
Max Weber (1914)	Papel del político	Rol del administrador
L. White y W.F. Willoughby (1926, 1927)	Formulación	Implementación
Herbert Simon (1947)	Valores	Hechos
Katz y Kahn (1963)	Decisión	Ejecución
Fred W. Riggs (1968)	Función política	Función administrativa
Varios (new public management) (1980)	Policy	Management

Capítulo IV

Otros usos de la dicotomía política-administración

1. La dicotomía como elemento fundacional de una nueva disciplina: la Public Administration

La construcción de la administración pública estadounidense, como disciplina de estudio, estuvo estrechamente asociada en sus orígenes a una tarea semejante respecto de la ciencia política. No en balde Wilson había asegurado en su ensayo que: “La ciencia de la administración es el fruto más reciente del estudio de la ciencia de la política que comenzó hace unos 22 siglos. Es un brote de nuestro propio siglo, casi de nuestra propia generación.”¹⁸⁹

En este esfuerzo intelectual para crear la disciplina, la dicotomía política-administración jugó un papel importante. De hecho, Gerald E. Caiden, afirma que fue Wilson quien inició “la búsqueda de una ciencia a-política de la administración pública norteamericana.”¹⁹⁰ Vease como se presentó este proceso.

Según el dicho de Robert D. Miewald, “la influencia alemana estuvo presente en la creación de la ciencia política americana.”¹⁹¹ Laurence E. Lynn, Jr. concuerda también con esta afirmación al comentar que en los Estados Unidos el surgimiento del estado administrativo durante la era progresiva, estuvo fuertemente influido por ideas importadas de Alemania. “Muchos de los primeros académicos y profesores de administración pública en Norteamérica, habían estudiado en Alemania o fueron influenciados por los escritos de Hegel y Von Stein.”¹⁹² Wilson había sido uno de ellos. En su ensayo hace mención explícita de dos significativos autores alemanes y uno suizo para apoyar su idea de separación de la política y la administración: Hegel, Von Stein, de quien cita varias frases sin darle el crédito¹⁹³ y Bluntschli.

¹⁸⁹Wilson, Woodrow, **op. cit.**, pág. 74.

¹⁹⁰Caiden, Gerald E., “In Search of an Apolitical Science of American Public Administration”, en Jack Rabin y James S. Bowman (eds.), **op. cit.**, págs. 51-76.

¹⁹¹Miewald, Robert D., “The Origins of Wilson Thought: The German Tradition and the Organic State”, en Jack Rabin y James S. Bowman (eds.), **op. cit.**, págs. 17-30.

¹⁹²Lynn, Laurence E., Jr., “Globalization and Administrative Reformer: What is Happening in Theory?”. (Documento preparado para su publicación en **Public Management**, basado en una presentación en The Coing Plenary of the Fourth International Research Symposium on Public Management, Erasmus University, Róterdam Netherlands, mayo 2000.)

¹⁹³La expresión de Wilson que entrecorriente en su escrito y que dice: “la idea del Estado es la conciencia de la administración”, se refería a Von Stein, según Miewald, **op. cit.**, pág. 21.

Por su parte, Hood reconoce que las doctrinas de la Administración Pública Progresista tienen raíces en la tradición alemana del cameralismo, que data del siglo XVI.¹⁹⁴

John G. Gunnal, catedrático de ciencia política de la Universidad estatal de Nueva York en Albany, al analizar el surgimiento y desarrollo de la ciencia política norteamericana, declara que: “La ciencia política del siglo XIX hizo del Estado su objeto. Esto fue un reflejo muy inmediato y concreto de lo que constituían los estudios políticos en Alemania. Francis Lieber había llevado el objeto del “Estado” a los Estados Unidos y lo había adaptado al currículo universitario tradicional y al análisis de la política estadounidense.”¹⁹⁵

Los politólogos más importantes e influyentes de finales del siglo XIX, descollando entre ellos quizá Burgess, hicieron su doctorado en Alemania y regresaron con un respeto renovado por las reformas que podía lograr el Estado.¹⁹⁶

En efecto, la idea de que existía una estrecha conexión entre las metas de una disciplina académica, en este caso la ciencia política, y las aspiraciones políticas dentro del escenario del Estado moderno, como fuerza transformadora y reformista, en Alemania recibió la denominación de *Staatslehre*. Esta idea fue aceptada sin mayor cuestionamiento por los politólogos norteamericanos puesto que sus aspiraciones eran esas: unir la ciencia con la política como fuerza transformadora. Otros politólogos se encargarían de adaptar el concepto de *Staatslehre*, a la realidad americana.

No obstante, continúa Gunnal, con el cambio de siglo, algunos científicos sociales, Wilson entre ellos, consideraban que el Estado se entendía como la institución del gobierno y, en tal caso, debía ser visto como un instrumento de reforma social. Esta idea estaba en consonancia con lo que Wilson creía que debería ser el papel de la ciencia política: “una ciencia social para el control cívico que sirva al Estado [para] el adiestramiento de especialistas en administración pública y campos conexos.”¹⁹⁷

Desde luego que ésta no era la única interpretación de la utilidad de la ciencia política. Otros autores como Thomas Jefferson, Francis Lieber, John Dewey y Charles Merriam, por ejemplo, pensaban que la ciencia política debería jugar un papel para educar políticamente a los ciudadanos del país.

Así pues, se esperaba una consolidación de la ciencia política y con ello, por ende, de la administración pública. Waldo establece los términos de esta

¹⁹⁴Hood, Christopher, “Racionalismo Económico en la Gestión Pública: ¿De la Administración Pública Progresiva a la Nueva Gestión Pública?”, en Quim Brugué y Joan Subirats, **Lecturas de Gestión Pública**, op. cit., págs. 470-472.

¹⁹⁵Gunnal, John G., “La Declinación del ‘Estado’ y los Orígenes del Pluralismo Estadounidense.”, en James Farr, **et. al., op. cit.**, pág. 38.

¹⁹⁶Ball, Terence, **op. cit.**, pág. 70.

¹⁹⁷**Ibidem**, pág. 64.

relación originaria cuando afirma que: “casi sin excepción, los padres fundadores de la Administración Pública, recibieron una formación de politólogos y tendieron a considerar a la administración pública como rama o parte de la ciencia política.”¹⁹⁸

B. Guy Peters nos recuerda que en los últimos años del siglo XIX, “la ciencia política empezaba a diferenciarse como disciplina académica. Hasta entonces dicha disciplina era un componente de la Historia o de la Filosofía Moral.”¹⁹⁹ Las cuestiones fundamentales que constituían temas de su campo de interés, eran cuestiones institucionales y normativas.

Bañón aporta más detalles cuando afirma que: “En sus orígenes, los estudios de Administración Pública, del mismo modo que los de Ciencia Política, centraban su principal esfuerzo en cómo establecer la Constitución, cómo administrar las organizaciones públicas eficaz y honradamente, presumiblemente sirviendo al interés público. Esta contemplación era primordialmente institucional, normativa y estática.”²⁰⁰

El hecho de que Wilson y otros, estuvieran abogando por una nueva disciplina, significaba que estaban conscientes que la formación de los nuevos funcionarios públicos requería no solo una base empírica, sino también disciplinaria. Como la disciplina correspondiente no existía, había que dar los pasos para su fundación. Que mejor que la Ciencia Política, vinculada a los temas del Estado y del gobierno para iniciar esta tarea intelectual. Muchos pensaban, sobre todo los progresistas, que la Ciencia Política del siglo XX debería despertar el entusiasmo por la “administración” y en la formación de administradores profesionales a imagen y semejanza de la “desinteresada clase universal” hegeliana, estando por encima de la política y de sus intereses partidistas.

Así, dice Eliza Wing-Yee Lee: “El significado de la dicotomía política-administración, en este período, ha de ser entendido en el contexto de una ciencia política que aspiró a eliminar lo que fue visto como política *no científica*.”²⁰¹

En efecto, la herencia intelectual de la Administración Pública, se constituyó por una concepción de la política que confió en la ciencia y la tecnología más que en la voluntad popular. La dicotomía política-administración es una

¹⁹⁸Waldo, Dwigth, “Administración Pública”, en **Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, op. cit.**, pág. 66.

¹⁹⁹Peters, B. Guy, **El Nuevo Institucionalismo, Teoría Institucional de la Ciencia Política**, Gedisa, Barcelona, 2003, págs. 17 y siguientes.

²⁰⁰Bañón, Rafael, “Los Enfoques para el Estudio de la Administración Pública: Orígenes y Tendencias Actuales”, en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps.) **La Nueva Administración Pública**, Alianza Universidad, Madrid, 1997, pág. 25.

²⁰¹Wing-Yee Lee, Eliza, “Political Science, Public Administration, and the Rise of the American Administrative State”, en **Public Administration Review**, Nov-Dic., 1995, Vol. 55, Núm. 6, pág. 541.

doctrina ideológica que sirvió no sólo a la *public administration*²⁰² sino también a la *political science*.²⁰³

Bajo ésta premisa, el esfuerzo intelectual para dar a luz a la *public administration*, se basó en el supuesto de que “la administración pública puede ser una ciencia independiente de la política.”²⁰⁴ Wilson había sido claro en sus planteamientos cuando estableció que la separación política-administración daría, a los estudiosos norteamericanos, la ventaja de aplicar el método histórico comparativo a la realidad europea a efecto de aprender de los métodos de administración, sobre todo los alemanes, sin que éstos se contaminaran con los fines políticos autocráticos de las monarquías europeas. Para apoyar este argumento, es significativa e ilustrativa la metáfora que elabora Wilson cuando afirma, en paráfrasis, que se debería de aprender a afilar un cuchillo, sin que necesariamente se tenga que usar para dañar a otro.

Los pioneros, discípulos y defensores de éste enfoque de la Administración Pública, fueron ajenos a los asuntos públicos y se mantuvieron distantes del sistema político. De hecho, menospreciaban a los políticos profesionales y a lo que estos representaban. En el mejor de los casos, en algún momento de sus carreras habían administrado exitosamente alguna dependencia pública y se dedicaron también a la docencia universitaria.

¿De dónde procedieron, entonces? Caiden nos da la respuesta y lo aclara con toda precisión:

“Ellos arribaron desde cuatro grupos: Primero, *académicos* de alta integridad personal y espíritu público atraídos por los asuntos públicos y que llegaron a ser activistas en movimientos reformistas y en organizaciones cívicas. Segundo, un sólido grupo de *oficiales honestos* y competentes dentro de la burocracia pública, que estaban resentidos por los excesos del sistema de botín. Ellos combinaron normas profesionales con una alta conducta ética y comprometida con el avance del servicio público. Tercero, los *tecnócratas* de la sociedad organizacional, quienes contaban con el *know how* de empresas y oficinas, expertos en ingeniería, métodos de investigación y teoría científica. Ellos no tenían simpatía por el toma y daca de la vida política ni sus significativas posturas hipócritas y sus tratos secretos, más bien tenían una

²⁰²La aportación de la dicotomía a la construcción de la disciplina, es reconocida por Waldo: “creó lo que fue denominado como el ‘espacio conceptual’ e institucional dentro del cual la administración pública pudo ser reconocida más o menos como una profesión, basada sobre principios considerados como objetivamente científicos.” Waldo, D., “The Perdurability...”, **op. cit.**, pág. 220.

²⁰³En opinión de Claus Offe, “la ciencia política y la administración pública “científicas”, tuvieron como papel, más que descubrir generalizaciones, lo fue eliminar el consenso respecto de los asuntos públicos al anteponer el juicio técnico-científico como criterio decisor ante cualquier otro, especialmente el generado por grupos sociales. En tal sentido estas ciencias fueron antidemocráticas”. **Cfr.** Offe, Claus, **Partidos Políticos y Movimientos Sociales**, Fundación Sistema, Madrid, 1988, pág. 37.

²⁰⁴Caiden, Gerald E., **op. cit.**, pág. 60.

afinidad natural por la imparcialidad, el análisis y los principios nemotécnicos. Cuarto, *individuos de mente amplia* genuinamente preocupados por la ética pública y creyentes en la libertad individual, el esfuerzo personal, la honestidad estricta, la dignidad y el progreso humano, un orden universal, que trabajaban para mejorar el gobierno a través de la sociedad cívica, fuera del sistema de partidos.”²⁰⁵

Uno de los más conspicuos miembros de éste grupo lo fue el profesor universitario Frank Johnson Goodnow, a quien muchos estudiosos consideran el verdadero padre fundador de la *public administration* norteamericana, así como de la dicotomía política-administración, aunque en este último asunto no hay acuerdo unánime. Lo que no tiene duda alguna, es el hecho de que Goodnow estaba inmerso en el espíritu de su época, el que Wilson había reflejado certeramente en su ensayo. El era un reformador preocupado por mejorar el desempeño del gobierno y la calidad de la política estadounidense.

Un acontecimiento importante que influyó en el desarrollo disciplinario de la Administración Pública, fue la toma de conciencia de la Ciencia Política como disciplina, hecha manifiesta mediante la fundación de la *American Society of Political Science*, en el año de 1903, cuyo primer presidente lo fue precisamente Frank J. Goodnow, afamado académico preocupado y estudioso de los problemas del gobierno local en la Unión Americana.

Goodnow fue un jurista interesado en las cuestiones del gobierno y del derecho administrativo, materia que en Europa había tenido un gran desarrollo en la segunda mitad del siglo XIX. Las ideas de Goodnow, asociadas a la dicotomía, se encuentran en su libro, influyente en su época, *Politics and Administration: A Study in Government*, publicado en el año de 1900, 13 años después del ensayo de Wilson.

Goodnow acoge las tesis y prescripciones wilsonianas y las explica a mayor profundidad. Le interesa, en principio, dejar clara la distinta naturaleza de la política y la administración, si bien considera a las dos como funciones gubernamentales.

No obstante, adelantando un juicio valorativo sobre los planteamientos de Goodnow, tal y como lo reconocen Montjoy y Watson, mucho de la confusión del significado de la dicotomía, proviene del propio Goodnow, pues en su libro aparentemente hace referencia, no a una, sino a dos dicotomías, o por lo menos una dicotomía con dos significados: la distinción entre política

²⁰⁵ Caiden, **op. cit.**, pág. 68. (Cursivas agregadas).

(*politics*) y administración (institucional) y la otra entre hechura de políticas (*policy making*) y administración.²⁰⁶

Así, su primera interpretación es meramente conceptual, dividiendo las funciones del gobierno en dos: la expresión de la voluntad estatal (política) y su ejecución (administración). La segunda es operacional, es decir, es una doctrina que desea mantener fuera de los asuntos de las oficinas administrativas a los oficiales electos.

La argumentación de Goodnow para distinguir las dos funciones ya enunciadas, es la siguiente, tomada textualmente de su obra ya citada:

“No se debe confundir, como normalmente se hace, entre autoridades ejecutivas y autoridades administrativas. Las primeras se encargan de vigilar el cumplimiento de la voluntad del Estado. Las segundas atienden los servicios públicos gubernamentales.”

Como puede observarse, Goodnow hace suyos los planteamientos europeos que distinguen Ejecutivo de Administración, pues como muchos de sus contemporáneos, no está de acuerdo con el modelo predominante de división de poderes.

“Se conviene en asumir que Política es la expresión de la voluntad del Estado; Administración es la puesta en práctica de esas medidas.”

Tal y como Waldo lo observó, “[...] en el enfoque de Goodnow hay algo de la moda decimonónica de la interpretación 'orgánica' del Estado. Hay en él algo de ese tipo de idealismo que concibe al Estado como una entidad con una “voluntad”. Y la analogía entre el individuo y el Estado, con respecto a “decisión” y “ejecución”, se basa en la psicología de facultades, propia del siglo XIX.”²⁰⁷ En realidad Waldo constataba la influencia alemana de Hegel y Von Stein, en Goodnow.

“Política y Administración son funciones de gobierno y no se pueden asignar a un exclusivo órgano formal de gobierno. En una división del poder, los tres órganos (ejecutivo, legislativo y judicial), manifiestan ambas funciones, aunque en distinto grado.”

“El reto de un gobierno es armonizar la voluntad del Estado con la ejecución de esa voluntad, es decir, armonizar Política y Administración.”

“Es conveniente que la política mantenga controlada, hasta cierto punto, a la administración, salvo aquellas funciones o tareas que se vinculan poco con la

²⁰⁶Montjoy, Robert S., y Douglas J. Watson, “A Case for Reinterpreted Dichotomy of Politics and Administration as a Professional Standard in Council-Manager Government”, en **Public Administration Review**, Mayo-Junio, 1995, Vol. 55, Núm. 3, págs. 231-239.

²⁰⁷Waldo, Dwight, **op. cit.**, pág. 171.

expresión de la voluntad del Estado. (Ejem.: actividades técnicas y científicas, comerciales, etc.).

Se puede deducir, del texto de Goodnow, que su preocupación tiene mucha semejanza con la que Wilson había expresado anteriormente: cómo lograr un sano equilibrio entre el control democrático sobre la burocracia, sin menoscabo de la autonomía técnica de la que debía gozar.

Este equilibrio podría lograrse, dice Goodnow, “cuando la autoridad ejecutiva se subordine a la autoridad expresiva”, ya que ésta última es más representativa del pueblo, que la autoridad ejecutante. En efecto, por más que Goodnow trató de no identificar a un órgano o poder con una función, inevitablemente su idea de control recayó en el Legislativo, como la instancia que expresa la voluntad del Estado, por antonomasia.

Pero esta sujeción no debía ser absoluta, más bien correspondía sólo a las funciones ejecutivas más no a las administrativas. Es decir, aquellas actividades realizadas para vigilar que la voluntad del Estado se cumpliera, sí debían sujetarse al control legislativo. Las otras tareas que implicaban cierta racionalidad técnica para ser llevadas a efecto y poder prestar los servicios públicos, requerían mantenerse lo más lejos posible de las interferencias de los intereses partidistas facciosos y políticos. Esas eran tareas, en opinión de Goodnow, de carácter semi-científicas, cuasi-judiciales, cuasi-comerciales, etcétera.

Por otra parte, Goodnow argumentaba que, para efecto de la realidad del sistema político estadounidense, la separación de poderes impedía que el Ejecutivo (como órgano encargado primordialmente de la “ejecución” de la voluntad del Estado), fuera realmente controlado por el Legislativo (como órgano encargado primordialmente de la “expresión” de la voluntad estatal), en virtud de la autonomía que el propio diseño constitucional les concedía a ambos, pero sobre todo a los funcionarios administrativos y ejecutivos.

Pero esto era un ideal. Debemos recordar que, todavía para la época de Goodnow, el Congreso continuaba controlando y en muchos casos ejecutando, a través de sus comités, las tareas administrativas que deberían corresponder al Ejecutivo. Modificar radicalmente esta circunstancia se consideró como uno de los propósitos modernizadores de los reformadores progresistas.

De aquí que Goodnow reconozca que el control necesario sobre las funciones ejecutivas, ha seguido una “tendencia a desarrollarlo extralegalmente.”²⁰⁸ En otras palabras, “ese control se ha desarrollado en el sistema de partidos.”²⁰⁹

²⁰⁸ Goodnow, **op. cit.**, pág. 101.

²⁰⁹ **Ibidem.**

La conclusión de Goodnow es que “el sistema de partidos logra la armonía entre las funciones de la política y la administración.”²¹⁰

En opinión de José Luis Orozco, “[...] lo que Goodnow busca es el ajuste de las funciones políticas y administrativas, reconociendo tanto a los factores procedimentales como a la composición, dentro del gobierno, de los partidistas y del liderazgo. Se trata así, de observar los movimientos y estrategias de los partidos políticos, su propensión reciente a caer bajo el control de una persona y su carencia de una estructura central efectiva de poder y responsabilidad.”²¹¹ Lo que persigue, en definitiva, es “el aseguramiento del gobierno popular y la administración eficiente.”²¹²

En consonancia con ello, Lynn y Stein aseguran que la pretensión de Goodnow fue aportar una solución a la tensión que se presenta entre la creación de una adecuada capacidad administrativa y la necesidad de garantizar que la burocracia se mantuviera bajo un firme control democrático. Este fue el proyecto intelectual que encararon los estudiosos y académicos norteamericanos, al inicio del siglo XX.

Ellos supondrían que el separar las tareas de establecer los propósitos colectivos (política) de la ejecución de tales fines (administración); las primeras, responsabilidad de la Legislatura (principal, pero no exclusivamente) y las otras del Estado administrativo (administración), sería una respuesta apropiada a tales tensiones.

Bajo ésta premisa, Lynn y Stein afirman: “que ésta idea sutil llegó a reducirse a la fórmula simplista ‘dicotomía política-administración’, no debe oscurecer su mérito intelectual y práctico.”²¹³ Se debe reconocer que Goodnow fue el primer autor norteamericano que estableció la distinción entre política y administración, para ser utilizada como una categoría analítica, en los estudios administrativos. En este tenor, Goodnow contribuyó a la colocación de una de las bases sobre la cual se levantaría el andamiaje conceptual de la disciplina.

La contribución de Goodnow para darle un estatuto académico a la *public administration*, no terminó con ello. Siete años antes de la publicación de su obra más influyente, es decir, en 1893, escribió dos volúmenes sobre derecho

²¹⁰ **Ibidem.**, pág. 102.

²¹¹ Orozco, José Luis, **La Pequeña Ciencia. Una Crítica de la Ciencia Política Norteamericana**, FCE, México, 1978, pág. 91.

²¹² **Ibidem.**, pág. 92.

²¹³ Lynn, Laurence E., Jr., y Sydney Stein, “The Myth of the Bureaucratic Paradigm: What Traditional Public Administration Really Stood?”, **op. cit.**, pág. 13.

administrativo comparado, los que fueron descritos como “el primer tratado americano sobre administración pública.”²¹⁴

En 1929, Charles A. Beard, en la reunión anual de la *American Political Science Association*, manifestó en su intervención que “[...] se puede afirmar seguramente que el Sr. Goodnow fue el primer estudioso en los Estados Unidos en reconocer la gran importancia de la administración en la sociedad moderna y esbozar los perfiles de su campo.”

Goodnow no sólo contribuyó, desde la academia, a la consolidación de la Administración Pública. Durante los años 1911 y 1912, formó parte de la Comisión Taft, constituida para investigar los problemas de eficiencia del gobierno y presentar recomendaciones para su solución. Sin duda, la influencia del *scientific management* se sentía cada vez con mayor intensidad, y el campo de la administración pública no iba a estar ajeno a ésta influencia. A continuación bosquejaremos como este nuevo campo de conocimientos gerenciales influyó en la conformación de la *public administration*.

Antes de analizar la influencia del *scientific management* en la Administración Pública, justo es reconocer las ideas sobre la separación entre política y administración, de otro profesor de derecho de la Universidad de Princeton: William F. Willoughby.

En su libro *The Government of the Modern State*²¹⁵, citado a su vez por D. Waldo en su libro *The Administrative State*²¹⁶, Willoughby argumenta que la división de poderes, establecida en la Constitución norteamericana, no reconoce una distinción importante entre poder ejecutivo y “poder administrativo”. Willoughby asegura que: “En la división tripartita del poder estatal, no se reconoce a la Administración como función o esfera separada. Al no tener en cuenta esa función en esa división, se le confunde con la función ejecutiva y se considera como una parte de ella.”²¹⁷

Para Willoughby, no sólo deberían de existir los tres poderes tradicionales, sino que habría que agregar a dos más: El Administrativo y el Electoral. En tal sentido, Willoughby comparte las apreciaciones de Goodnow quien, a su vez, era portador de la tradición europea que distinguía gobierno de administración. El espíritu de Bonnin los había invadido, sin duda.

²¹⁴Goodnow, Frank, J., **Comparative Administrative Law: An Análisis of the Administrative Systems, Nacional and Local, of the United States, England, France and Germany**, Putnam, New York, 1903, (dos volúmenes).

²¹⁵Willoughby, William F., **The Government of the Modern State**, New York, D. Appleton Century, 1919.

²¹⁶Traducido al español como **Teoría Política de la Administración Pública, op. cit.**, pág. 231.

²¹⁷**Ibidem.**

Abundando en la diferencia entre función ejecutiva y administrativa, Willoughby asegura que: “la primera tiene un carácter típicamente político; implica la facultad de tomar decisiones trascendentes en relación con la dirección de asuntos públicos. Con respecto a la gestión concreta de los asuntos del gobierno le compete velar porque se lleven a efecto debidamente, las medidas adoptadas o las líneas de acción establecidas, más que emprender la tarea de poner en ejecución éstas medidas. La segunda función, la administrativa, estrictamente hablando, no implica la formulación de decisiones de carácter político [...] las funciones de la esfera administrativa debe consistir únicamente en la ejecución de órdenes.”²¹⁸

Willoughby sostuvo que el Presidente de la Unión asumía funciones administrativas, además de las ejecutivas que ya tenía, sólo mediante la delegación de las facultades que estaban colocadas en el poder que las detentaba originariamente, por mandato constitucional, es decir, el Legislativo, el Congreso. Esta posición, que era compartida por otros estudiosos, generó una gran controversia entre los analistas constitucionales, pues había algunos que aseguraban que el Presidente tenía atribuciones y facultades por mandato constitucional directo, por lo que no era procedente la idea de una delegación de facultades proveniente del Congreso. Leonard D. White, por ejemplo, aseguraba que el Presidente estaba investido constitucionalmente con la titularidad de la administración pública.

Esta fue una controversia relevante, pues la preeminencia que históricamente tuvo el Congreso sobre el Ejecutivo, que implicaba, inclusive, que aquél se hiciera responsable de los asuntos administrativos, era una condición que los progresistas trataban de revertir a favor del Ejecutivo, mediante el crear una burocracia profesional y neutral.

En todo caso, se debe observar a Willoughby como un autor, quizá no tan influyente pero sí contribuyente a la idea de distinguir política de administración, bajo la óptica de un modelo distinto de división de poderes y de funciones. La dicotomía, así, tuvo defensores desde la perspectiva constitucional.

Veamos, ahora sí, la relación entre el *scientific management* y la *public administration*.

El que Wilson haya llamado la atención, en el contenido de su ensayo, para construir una disciplina estadounidense de la Administración, significaba precisamente que para ese tiempo, no existía en Norteamérica ninguna ciencia administrativa o cuerpo de conocimientos al que se le pudiera identificar de ésa manera. La importancia que Wilson concedía a la *public administration*, radicaba en la necesidad de formar nuevos funcionarios, con nuevas aptitudes y nuevos valores. Una disciplina de tal naturaleza,

²¹⁸ **Ibidem**, págs. 385-386.

aportaría mucho a tal fin, a condición de que la propia disciplina se distinguiera de la Ciencia Política y le diera atención a los valores de neutralidad, profesionalismo, eficiencia y legalidad.

¿Cuáles pudieran ser las fuentes mediante las que se alimentaría un esfuerzo intelectual de tal envergadura? Desde el punto de vista wilsoniano, habría tres fuentes de las que deberían abrevar los interesados en ese objeto de estudio:

Primera, la experiencia administrativa europea, particularmente la alemana, no sólo por la gran tradición que había podido construir desde el siglo XVI, bajo la égida del cameralismo y la posterior teoría administrativa de Von Stein, cuando todavía el reino de Prusia era el más prominente, sino también por el éxito que habían logrado en la construcción de una burocracia profesional, sin que hubiese mediado una cruenta revolución, como de hecho había acontecido en Francia; la condición era aplicar el método histórico-comparativo a fin de traer a América los métodos y procesos administrativos y no las prácticas autoritarias de la monarquía.²¹⁹

Segunda, la propia historia norteamericana que se había distinguido por la fundación de una república democrática en donde el poder político había sido descentralizado, característica observada por Tocqueville y por el hecho de que la Ciencia Política había nutrido los estudios administrativos al considerar que la Administración Pública era una de sus ramas, estudios impregnados de filosofía moral y elaborados con enfoque institucional, pero que allí estaban para mostrar sus enseñanzas.²²⁰

Tercera, mirar hacia los negocios privados, a la forma en que se administraba la empresa privada, a pesar de que en el tiempo de Wilson poco tenía que aportar a la administración pública, salvo cuestiones técnicas de contabilidad y finanzas que habían mostrado un singular desarrollo para esa época. Sin duda Wilson tenía en mente una disciplina alineada al pragmatismo²²¹ y con una evidente orientación hacia el “espíritu empresarial”.²²²

Reflexionando sobre la naturaleza de éstas fuentes y del tipo de conocimiento con el cual nutrir a la nueva disciplina, sobresale el hecho de que las fuentes europea y empresarial, aportarían un componente tecnológico para el

²¹⁹Wilson había escrito: “Obsérvese que es la distinción ya establecida entre administración y política, la que hace tan seguro el método comparativo en la esfera de la administración. Cuando estudiamos los sistemas administrativos de Francia y Alemania sabiendo que no vamos en busca de sus principios *políticos*, no deben importarnos un ápice las razones constitucionales o políticas [...]” **Vid.** Woodrow Wilson, **Estudio de la Administración**, **op. cit.**, pág. 94. (Cursivas del original)

²²⁰“Nuestra propia política debe ser la piedra de toque de todas las teorías. Los principios en los cuales debe basarse una ciencia de la administración para los Estados Unidos, deben ser los que tengan en el corazón una política democrática.” **Ibidem**, pág. 96.

²²¹“Los recursos doctrinarios deben ceder el lugar a las prácticas demostradas.”, **Ibidem**.

²²²**Ibidem**, pág. 95.

manejo, que va a estar cobijado bajo los criterios de eficiencia y mayor productividad, cuestiones con las cuales los progresistas habían estado y estaban todavía, al inicio del siglo XX, entusiasmados y comprometidos.

De lo primero, no obstante los estudios comparados de Goodnow teniendo como referencia algunos países europeos y de otros autores en la misma línea, no hay evidencia de la adaptación de algunas instituciones o figuras administrativas que se hayan trasladado a los Estados Unidos, por lo menos no en las fuentes consultadas. De lo segundo, durante el tiempo en que se escribió el ensayo de Wilson (1887), el movimiento de la administración científica, el *scientific management*, estaba en su incipiente infancia (fines de 1880 y principios de 1890), veinte años antes de que Frederick W. Taylor, publicara su influyente libro: *The Principles of Scientific Management*.²²³

Dos décadas después, las circunstancias habían cambiado dramáticamente. El *New York Bureau of Municipal Research*, a través de su periódico “*Municipal Investigation*”, empezó a promover la aplicación de los principios de la administración científica (*scientific management*) en el gobierno para hacerlo más eficiente en su acción social. El *scientific management* puso en la mente de muchos de los académicos y de los *practitioners*²²⁴ la idea de la eficiencia, es decir, la obtención del máximo producto con el mínimo costo o desperdicio. La idea no era nueva en el campo de la administración. Recuérdese que Wilson escribió en su ensayo multicitado, que una tarea de la ciencia administrativa era descubrir lo que el gobierno debía hacer con el mejor resultado y con el menor costo. En realidad se estaba refiriendo a la eficiencia, de hecho el valor de una nueva doctrina que llenaría todos los ámbitos del país, en poco tiempo.

La eficiencia, según los difusores de ésta nueva prédica, se lograría aplicando los principios universales de la gerencia, basados en la disciplina, la racionalidad, el científicismo y la investigación independiente. Todo ello permitiría incrementar la productividad de las empresas.

El argumento de Taylor y de sus seguidores era que los principios de la administración científica, al ser universales, se podían aplicar a cualquier empresa u organización, incluyendo obviamente al gobierno. Ésta fue una idea que caló hondo en el ánimo de los estudiosos administrativistas y que todavía hoy constituye una de las más importantes premisas bajo las cuales trabaja la Teoría de la Organización, en la Unión Americana.

²²³Del libro citado de F. W. Taylor se pueden encontrar varias traducciones al español. Para efectos de este trabajo, se consultó la edición de Orbis, Barcelona, 1983.

²²⁴Denominación que se les da a aquellos funcionarios públicos que, aunque emplean la mayor parte de su tiempo en tareas de la administración, están también dispuestos a la reflexión y el análisis y, eventualmente, a escribir sus experiencias y puntos de vista. Recientemente se ha acuñado una expresión: *Pracademic*, para significar una mezcla de práctico y académico.

Las organizaciones serían manejadas “científicamente” y todas se beneficiarían de la alta productividad generada mediante la aplicación del método científico, tanto a la gerencia como al proceso productivo mismo.

Así, la administración científica proveyó de varias promesas a la administración pública. Una de ellas era que si se mejoraban los métodos y procedimientos de trabajo, encontrando la mejor manera (*the one best way*) de hacerlo, se alcanzaría una buena administración, mucho más eficiente. Con ello se confirmaba la sospecha de los reformadores progresistas que no era suficiente con que los hombres buenos se incorporaran al servicio público; se requerían también leyes y, sobre todo, métodos “buenos”.

El otro atractivo de la administración científica, para los reformadores, lo fue su prédica de ser ajena a la política y de estar alejada de sus conflictos. Dicho enfoque trabajaba a favor de la armonía, la justicia y la cooperación, y estaba en contra del conflicto, el desperdicio y el desorden.

Waldo lo reconoció así en un ensayo escrito para el libro colectivo que, en 1965, integró Roscoe C. Martin en honor de Paul Appleby. Waldo explicó que de entre las razones por las cuales no se había discutido sobre la “condición pública” de la administración pública, estaba el hecho de que la dicotomía política-administración la había mantenido oculta, es decir, “por la idea de que la ejecución de la política es una ciencia o puede llegar a serlo y que, por tal motivo, merece que se le haga a un lado para dispensarle un tratamiento especial. Aunque gracias aquello quedaron al abrigo de la ciencia política, las técnicas e ideas de otros campos (en especial las procedentes de la administración científica y más tarde, de modo más general, de la administración de empresas), fueron bien recibidas si se suponía que podían contribuir al papel del instrumentista elegido.”²²⁵

Es fácil entender por qué la administración científica atrajo a los viejos idealistas y a los nuevos tecnócratas. Pero sin duda, la idea que resultó más atractiva para que se pensara en la aplicación de los principios de la administración científica en la administración pública estadounidense, fue la de la universalidad de los principios del *scientific management*.

Caiden asegura que: “Encontraron apoyo entre los reformadores administrativos y en el *New York Bureau of Municipal Research*, particularmente en su director Frederick A. Cleveland, quien junto con Frank J. Goodnow y William F. Willoughby, entonces profesor de Jurisprudencia y Política en la Universidad de Princeton, encabezaron la Comisión Presidencial sobre Economía y Eficiencia (Comisión Taft, 1910-1913), la cual auspició la primera investigación comprehensiva de la administración del gobierno federal. Ambos, el *Bureau* y la *Comisión*, fueron emulados en todo el país con

²²⁵Waldo, Dwigth, “Administración Pública y Cultura”, en Roscoe C. Martin, **Administración Pública (Ensayos en honor a Paul Appleby)**, Herrero Hnos, México, 1967, pág. 74.

un cúmulo de investigaciones sobre la conducta de los negocios gubernamentales.”²²⁶

Bajo esta circunstancia, la *public administration* había sido prácticamente absorbida por una nueva área de conocimientos que estaba logrando su exitosa gestación: la *business administration*, que había sido iniciada con su principal fundamento en el *scientific management*. El “espíritu empresarial” que tanto había deseado Wilson, ahora se había convertido, ya no en “espíritu” sino en la “sustancia” misma de la administración pública. La gerencia administrativa pronto reclamaría hegemonía sobre ella.²²⁷

Significativamente la aportación taylorista de una visión empresarial al profesionalismo de la administración pública, se basa en una dicotomía: la división de la responsabilidad formal en la organización, entre los gerentes, nivel responsable de la dirección del trabajo, y los obreros, nivel de ejecución del trabajo. Esta división del trabajo entre los que determinan y deciden lo que debe hacerse y cómo hacerlo, y aquellos que trabajan para hacerlo de esa manera y no de otra, llegó a ser una idea popularmente aceptada, tanto en el ámbito público (gobierno) como en el privado (empresa).²²⁸

La culminación de los esfuerzos por construir la nueva disciplina de la *public administration*, se alcanzó en los años de 1926 y 1927, con la publicación de los dos primeros libros de texto sobre Administración Pública. El primero, gracias a Leonard D. White, *Introduction to the Study of Public Administration*, publicado en 1926, y el segundo escrito por William F. Willoughby, *Principles of Public Administration*, en 1927.

Si se era capaz de fundar una nueva ciencia, entonces su conocimiento debería estar sistematizado y, así, sería susceptible de ser enseñado. Los libros mencionados ayudarían en el proceso de enseñanza-aprendizaje.

El hecho de que el *management* prácticamente se apoderó de la *public administration* lo hizo explícito el propio Leonard D. White, cuando escribió en el Prefacio de su libro de texto ya mencionado, lo siguiente: “El libro [...] asume que el estudio de la administración debe comenzar con base en el *management*, más que en el derecho, y consecuentemente se enfoca más a

²²⁶Caiden, Gerald E., **op. cit.** pág. 56.

²²⁷La influencia del *scientific management* rebasó las fronteras norteamericanas. Mckenzie afirma, respecto de la situación en Inglaterra: “El estudioso de la política británica podrá encontrar un excelente ejemplo de los trabajos de esta escuela [gerencia científica] en el *Report on the Machinery of Government*, que el Comité Haldane publicó en 1918., y que desde entonces los administradores del país han mantenido con firmeza.” Respecto a la influencia de la dicotomía, asegura que “[...] ya nadie parece creer en esta doctrina, en su sentido literal, salvo algunos funcionarios ingleses de la vieja guardia.” **Vid.** Mckenzie, W. J. M., **Política y Ciencia Social**, Aguilar, Madrid, 1972, pág. 240.

²²⁸**Vid.** Laurence E. Lynn y Sydney Stein, **op. cit.**, pág. 9.

los asuntos de la *American Management Association*, que en las decisiones de las cortes.”²²⁹

Pero el asunto de la influencia del *management*, va más allá. De hecho, el arribo del *scientific management* debe observarse dentro del contexto de la “cientifización de la política”.

Eliza Wing-Yee Lee, asegura que tanto la administración científica como la ciencia política (la política científica, se podría decir), son temáticamente semejantes en lo que corresponde a: “1) el método de la ciencia para descubrir leyes objetivas universales; 2) la aspiración de la ciencia para lograr la predicción y el control de procesos sociales objetivos; 3) el papel de los científicos (o los gerentes como científicos), como guardianes objetivos del conocimiento científico e ingenieros de procesos sociales; 4) el establecimiento de la ciencia como la institución para la gobernación y la centralización del poder en manos de científicos; y, 5) el significado social de la ciencia como base legítima de la autoridad pública y como solución a los problemas de conflicto de valores.”²³⁰

Visto en perspectiva, se puede entender las razones por las que ésta mezcla de científicismo, racionalidad, tecnología y democracia, resultaba tan atrayente para diversos grupos sociales.

Siguiendo las apreciaciones de Gerald E. Caiden, se pueden identificar los motivos de tal atracción: “Para los *demócratas*, opuestos a gobiernos autoritarios, pudo ser demostrado claramente que los representantes electos del pueblo gobernado por el interés público, tuvieran a su mando un cuerpo altamente calificado de profesionales, capaces y leales, para ejecutar sus decisiones sin favores o antipatías. Para los *prácticos*, involuntaria y públicamente asociados con maquinaciones políticas, pudo proveer una carrera segura en el servicio gubernamental, dedicados a diseñar la mejor manera de prestar los servicios públicos y a mejorar el desempeño del gobierno. Para los *científicos sociales*, que buscan proporcionar guía para una sociedad más justa, a través del análisis objetivo y la razón, pudieron descubrir las leyes que harían a las organizaciones humanas, más humanas y eficientes. Para el *público*, era preferible guiarse por normas administrativas universales en lugar de decisiones públicas aplicadas de manera selectiva y discriminatoria, para lo cual se requería de sustento ideológico, provisto por una ciencia apolítica.”²³¹

La dicotomía política-administración había logrado su segundo propósito: contribuir al diseño de una nueva disciplina, distinta de la Ciencia Política y

²²⁹White, Leonard D., **Introduction to the Study of the Public Administration**, MacMillan, Chicago, 1926, Prólogo, págs. VII y VIII. (Citado por Dwight Waldo, “The Perdurability...”, **op. cit.**, pág. 76.)

²³⁰ Wing-Yee Lee, Eliza, **op. cit.**, pág. 543.

²³¹ Caiden, Gerald, E., **op. cit.**, pág. 230. (Cursivas mías).

hermanada con la administración de negocios. Así, la *public administration*, desde su origen, concedió mayor relevancia tanto a las prácticas como a los valores gerenciales, fundamentalmente a la eficiencia.

Pero sus usos no se agotarían con ello, tal y como lo veremos en el siguiente apartado.

2. La dicotomía como parámetro para la distinción de roles de políticos y administradores

La distinción de los papeles que juegan los políticos y los administradores, es un consecuente corolario de una visión prescriptiva de la dicotomía política-administración. En efecto, la distinción de roles se juzga más como un ideal prescriptivo que como una realidad empírica concreta; no obstante, como ya lo esbozamos en páginas anteriores, tuvo particular influencia en el diseño de la reforma municipal de principios del siglo XX, sobre todo al diferenciar los roles y responsabilidades entre el *council city* y el *city manager*.

Fue el científico social alemán Max Weber, quien colocó el fundamento para hacer una distinción entre políticos y burócratas²³², al establecer su tipo ideal de dominación legal-racional, con administración burocrática. Como es sabido, el modelo de burocracia legal-racional se basa en la jerarquía y la legalidad. No obstante, del conjunto de características que Weber enlista como privativas de la burocracia, para los efectos de la distinción de los roles entre políticos y burócratas, interesa resaltar dos que son importantes: la impersonalidad y la neutralidad, cuya naturaleza fue explicada por el propio Weber.

Antes de entrar en detalles, es conveniente dejar claro que puede ser discutible el apreciar hasta qué punto el modelo legal-racional weberiano influyó en el pensamiento de los fundadores de la *public administration* y sus consecuentes reformas políticas y administrativas.

Robert C. Fried afirma que: “las obras de Weber [...] se tradujeron al inglés en 1946. La recepción de tales obras se facilitó en este punto por la presencia en Estados Unidos de investigadores estrechamente ligados a Europa. En efecto, los estudios comparados los habían realizado, en los años treinta,

²³²El término burócrata no se utiliza en su acepción despectiva o peyorativa. Tampoco se le vincula al burocratismo, entendido como los males que aquejan a la burocracia. Para efectos de este trabajo, al burócrata lo consideramos como sinónimo de administrador público.

investigadores adiestrados en Europa. En esos estudios se destacó el papel central de la burocracia en el mundo moderno.”²³³

Si nos atenemos a la recepción norteamericana del trabajo de Weber, ésta se dio hasta mediados de la década de los cuarenta, gracias a la traducción que hicieron H. H. Gert y C. Wright Mills, en 1946, de los principales textos weberianos, en los que se incluía el estudio sobre la burocracia.²³⁴ Este texto incluye las dos más famosas y relevantes conferencias impartidas por Weber, en 1918, en la Universidad de Munich: *La política como vocación* y *La ciencia como vocación*, mismas que fueron publicadas en alemán, en 1919.²³⁵

Por otra parte, la obra cumbre de Weber, *Economía y Sociedad* ²³⁶ fue editada por la esposa del propio Weber, entre 1921 y 1922, de uno a dos años después de la muerte del sociólogo, acaecida el 14 de junio de 1920, aunque su traducción al inglés tardaría varios años en publicarse.

Lo anterior no significa que las ideas weberianas hubieran sido desconocidas por los estadounidenses. Es un lugar común afirmar que el pensamiento de Weber, sobre todo el referido al modelo de burocracia legal-racional, tuvo más influencia en los Estados Unidos que en Europa, incluyendo su propia tierra natal: Alemania. Los profesores que estuvieron en contacto con la cultura alemana o que se formaron en Alemania, en ese tiempo, sin duda conocieron las ideas de Weber.

Debemos reconocer, por otra parte, el hecho de que Weber se mantuvo permanentemente interesado en los sucesos estadounidenses, tal y como se demuestra por las amplias y recurrentes referencias que hace en algunos de sus escritos, de la realidad norteamericana de su tiempo. De hecho, se tiene registro de que Weber visitó los Estados Unidos en 1904 para disertar sobre el capitalismo y la sociedad rural alemana, así como para presentar un primer avance de su trabajo sobre la ética protestante y el espíritu del capitalismo.²³⁷

²³³Fried, Robert C., “Administración Pública Comparada”, en Naomi B. Lynn y Aaron Wildavsky, **op. cit.**, pág. 418.

²³⁴Me refiero al libro **From Max Weber: Essays in Sociology**. Se consultó la edición en español denominada **Ensayos de Sociología Contemporánea**, Ed. Origen/Planeta, México, 1986.

²³⁵Estas conferencias se han editado profusamente bajo la genérica y convencional denominación de **El Político y el Científico**. Para efectos de este trabajo, se revisó la edición mexicana de Premio Editorial del año 1981.

²³⁶Weber, Max, **Economía y Sociedad. Esbozo de Sociología Comprensiva**, Fondo de Cultura Económica, México, 2004. Decimoquinta reimpresión de la segunda edición en español de la cuarta edición en alemán.

²³⁷La vida del notable sociólogo alemán, fue reseñada por su esposa Marianne Weber y publicada en inglés en 1988. Existe una traducción al español de ese libro: Weber, Marianne, **Biografía de Max Weber**, FCE, México, 1995. Un amplio análisis de las ideas weberianas se puede encontrar en el libro de Reinhardt Bendix, **Max Weber**, Amorrortu, Buenos Aires, 2000.

Ejemplo de las referencias de Weber a la realidad estadounidense, lo son la mención de las maquinarias partidistas, tipo Tammany Hall,²³⁸ el sistema de botín auspiciado por el Presidente Jackson y la reforma del servicio civil, entre otras.

Aun si los trabajos de Weber hubiesen llegado tarde a los Estados Unidos, a fin de poder determinar qué tanta influencia tuvieron en la construcción de la dicotomía, lo cierto es que las ideas weberianas se acoplaron con mucha idoneidad a los planteamientos de los reformadores progresistas. De hecho, la dicotomía tuvo un sustento teórico mucho más firme cuando se le vinculó al modelo de burocracia legal-racional weberiano.

Veamos como se dio este “amalgamiento de ideas”, a continuación.

Es pertinente recordar que Weber construyó sus tipos ideales como un recurso metodológico para comprender de mejor manera las realidades históricas en las que existió cierta correspondencia entre concepto y objeto. Así, el modelo ideal de burocracia legal-racional, si bien pudo haber tenido como referencia empírica significativa a la burocracia prusiana, lo cierto es que el tipo ideal de burocracia no se construyó por su equivalencia a una realidad concreta, precisamente por su “idealidad”, es decir, su mera construcción conceptual y abstracta.

A pesar de ello, los estadounidenses, manifestando su espíritu pragmático, convirtieron a éste tipo ideal de burocracia, el legal-racional, en un “modelo” a seguir. Lo transformaron en un modelo prescriptivo, un deber ser deseable y posible, que alimentó sus propósitos reformistas, además de que proveyó de elementos conceptuales para la explicación de su realidad concreta.

El atractivo que significó para los estadounidenses el modelo de Weber, se dio como consecuencia de la idea de que la burocracia legal-racional era la mejor forma de lograr la eficiencia, caro valor para ellos, pragmáticos al fin, especialmente para los reformadores y los constructores de la disciplina *public administration*.

El propio Weber lo explica de la siguiente forma: “La administración burocrática pura, o sea la administración burocrática-monocrática, atendida al expediente, es a tenor de toda la experiencia la forma *más racional* de ejercer una dominación; y lo es en los sentidos siguientes: en precisión,

²³⁸Tammany Hall era la denominación de una poderosa y deshonesta organización de tipo político del Partido Democrático que ejerció el poder en la ciudad de Nueva York, durante buena parte del siglo XIX y el primer tercio del siglo XX. Entre sus prácticas fraudulentas figuraba la compra del voto electoral. Una imagen fiel de Tammany fue realizada por el cineasta Martin Scorsese en su película *Gangs of New York* (Pandillas de Nueva York).

continuidad, disciplina, rigor, confianza, calculabilidad [...] y susceptibilidad *técnica* de perfección para alcanzar el óptimo en sus resultados.”²³⁹

No es el caso entrar al detalle del modelo legal-racional, pero sí es pertinente llamar la atención a dos de sus características esenciales, que permitirán adelantar una explicación acerca de las razones que justifican la distinción de los roles entre políticos y burócratas, otra manifestación de la dicotomía política-administración. Dichas características se refieren al comportamiento burocrático, y son la “impersonalidad” y la “obediencia al superior”. Iniciemos con ésta última.

En su conferencia *La política como vocación*, Weber aseveró que: “La dominación organizada, que exige una administración continuada, requiere que la conducta humana este condicionada a la obediencia hacia aquellos mentores que pretenden ser depositarios del poder legítimo. Por otra parte, en virtud de ésta obediencia, la dominación organizada requiere el control de aquellos bienes materiales que, en un caso dado, son necesarios para el uso de la violencia física. Así, la dominación organizada requiere un *control* del personal ejecutivo y de los instrumentos materiales de la administración.”²⁴⁰

Veamos entonces bajo que premisas y con qué instrumentos, se “condiciona la obediencia” de los funcionarios, respecto de sus “mentores que pretenden ser depositarios del poder legítimo.”

En primera instancia, la administración y su burocracia, en términos modernos, se rigen por ordenamientos jurídicos. El elemento de legalidad al que se sujeta la burocracia, corresponde a la obediencia de un mandato generado por un mecanismo que le otorga legitimidad a dicho mandato y, en consecuencia, se vuelve obligatorio respecto de su cumplimiento. Tal y como lo afirman Chevalier y Loschak: “La administración no actúa jamás por su propia iniciativa y no dispone, salvo algunas excepciones, de un poder de reglamentación autónomo.”²⁴¹ En todo caso, cuando la administración, y concretamente el Ejecutivo, tiene la facultad reglamentaria, generalmente se aprecia como el medio para clarificar y concretar las leyes a las que está sujeto.

En segunda instancia, en tanto la burocracia no ha sido electa carece de la legitimidad que proviene de la delegación de la soberanía que hace el electorado, conforme lo estipulado por las normas aplicables. En este sentido, la burocracia es irresponsable, políticamente hablando, en virtud de que la responsabilidad la debe asumir quien ha sido electo.

²³⁹Weber, Max, **Economía y Sociedad**, *op. cit.*, pág. 175. (Cursivas en el original)

²⁴⁰Weber, Max, “La Política como Vocación”, en **Ensayos de Sociología Contemporánea**, Tomo I, Ed. Origen/Planeta, México, 1986, pág. 13.

²⁴¹Chevalier, Jacques y Daniele Loschak, *op. cit.*, pág. 23.

La burocracia tampoco tiene mando, antes al contrario, debe obedecer los mandatos de sus “mentores”, los que sí tienen la responsabilidad de mandar y rendir cuentas sobre sus decisiones y resultados, ante el electorado o sus representantes.

En el esquema weberiano, y en general en el modelo de la teoría del Estado liberal, “la administración es un instrumento de ejecución al servicio del poder político.”²⁴² Por otra parte, ésta subordinación evitaría que, en un sistema democrático, apareciera el recurrente temor de que la burocracia pudiera adquirir un enorme poder y autonomía, de tal suerte que estuviera fuera del control de sus mentores o de los representantes electos.

Bajo estas premisas, la obediencia de la burocracia a sus amos políticos, en el modelo ideal, se logra mediante la aplicación de dos mecanismos que han resultado ser efectivos para este propósito: uno, el nombramiento como ejercicio de una facultad; y dos, la separación de los medios de administración respecto de la apropiación del burócrata, y en general los medios coactivos de cualquier índole.

A este respecto, Weber afirma que: “el tipo puro de los funcionarios burocráticos es *nombrado* por una autoridad superior.”²⁴³ En contraste con los funcionarios que son electos por los gobernados y, en consecuencia, no son puramente burocráticos.

A diferencia de los funcionarios electos, continúa Weber, aquellos que son designados por un superior jerárquico, reportan mayores ventajas a efecto del desempeño racional de la burocracia: “desempeña su función con más exactitud desde un punto de vista técnico, pues en las mismas circunstancias, los puntos de vista puramente profesionales y las aptitudes técnicas, determinan con mayor probabilidad, su elección y su carrera.”²⁴⁴

Ilustrando sus argumentos, Weber refiere dos ejemplos tomados de la realidad norteamericana, en su tiempo, que refuerzan sus afirmaciones.

El primero se refiere a: “Allí donde es considerable la necesidad de una administración especializada, como ocurre hoy inclusive en Estados Unidos, y donde los adictos a un partido deben contar con una ‘opinión pública’ muy desarrollada, inteligente y que actúe con libertad (opinión que falta en Estados Unidos en todas partes en donde el elemento inmigrante actúa en las ciudades como ‘una masa de electores sin opinión propia’), el nombramiento de funcionarios no calificados recae sobre el partido dominante, especialmente en los casos en que los funcionarios son designados por el jefe.”²⁴⁵ Con esta idea, Weber vislumbra los riesgos, para la

²⁴² **Ibidem**, pág. 27.

²⁴³ Weber, Max, **Economía y Sociedad**, op. cit., pág. 720 (Énfasis del autor).

²⁴⁴ **Ibidem**.

²⁴⁵ **Ibidem**, pág. 721.

burocracia, de la elección de funcionarios: “[...] la elección popular, no sólo del jefe de gobierno sino también de los funcionarios a él subordinados [...] suele poner en grave peligro tanto la dependencia jerárquica como las aptitudes especiales de los empleados y el funcionamiento preciso del mecanismo burocrático.”²⁴⁶

Como se puede fácilmente constatar, Weber asume que el nombramiento de un funcionario administrativo es esencial para asegurar su obediencia así como la eficaz operación de la burocracia.

En contraste, el segundo ejemplo de Weber lo refiere a las evidentes transformaciones de la administración municipal en las grandes ciudades en Estados Unidos las que se debieron, esencialmente, a los alcaldes elegidos (*mayors*) los cuales trabajaron con un cuerpo de funcionarios *nombrados* por ellos mismos y, consiguientemente, ‘de un modo cesáreo’.²⁴⁷

El nombramiento no solo hace dependiente al funcionario respecto de la autoridad que lo emite, si bien ambos se rigen por las disposiciones normativas en vigor, sino también asegura la obediencia, vista como subordinación, dadas las posibilidades de que el nombramiento pueda ser revocado o que se apliquen medidas coercitivas, en caso de desobediencia. El hecho de que un funcionario nombrado pase a formar parte de la burocracia, no solo lo sujetará a las normas que rigen a ésta, sino que irá adquiriendo los valores y la cultura que la distingue, reforzando con ello el espíritu de subordinación. “En casi todos los casos [afirma Weber], el funcionario no es más que un miembro al que se encargan cometidos especializados dentro de un mecanismo en marcha incesante que únicamente puede ser movido o detenido por la autoridad superior y que es la que *le prescribe la ruta determinada*.”²⁴⁸ Desde luego, Weber ya había explicado que la obediencia sólo se daba dentro de la competencia limitada que le concedía la norma a la autoridad.

Por lo que corresponde a la segunda característica que interesa subrayar, es decir, la separación entre el cuadro administrativo (burocracia) y los medios de administración, Weber afirma que: “Los funcionarios, empleados y trabajadores al servicio de una administración, no son propietarios de los medios materiales de administración [...]. Existe el principio de la separación completa entre el patrimonio público del cargo, y el patrimonio privado y entre la oficina y el hogar.”²⁴⁹

El hecho de que Weber reconociera que, con el proceso de expropiación de los medios de administración, se había puesto fin a un largo proceso histórico que inició en la Edad Media, significaba que ni el jefe político ni la autoridad

²⁴⁶ **Ibidem.**

²⁴⁷ **Ibidem.** (Cursivas del autor).

²⁴⁸ **Ibidem**, pág. 741. (Énfasis añadido por el autor).

²⁴⁹ **Ibidem**, pág. 175.

burocrática eran propietarios de tales medios, aunque sí podrían tener facultades para su uso legal, en muchos casos, con el fin de reforzar la subordinación y obediencia de la propia burocracia.

Bajo estas premisas, Weber construye la separación, algunos dirán dicotómica, entre los líderes políticos que tienen el poder de mando y los funcionarios administrativos que están dispuestos a la obediencia para ejecutar las órdenes que se les den o atender las directrices que se les señalen.

Esta separación, conforme la idea de Bendix, se observa como la “[...] construcción lógica del liderazgo político y la instrumentación administrativa, que ilustra como concebía Weber el problemático juego recíproco entre las órdenes y la obediencia, bajo el imperio del derecho. Sus reveladores sondeos lo habían informado de muchas cosas sobre las manipulaciones burocráticas en la Alemania Imperial, de modo que no sostuvo abiertamente que políticos y administradores se comportaran así. Se limitó a postular que la abdicación de las responsabilidades de liderazgo y la usurpación burocrática de la función política, eran contingencias inminentes e inevitables del gobierno bajo el imperio del derecho.”²⁵⁰

No olvidemos que el modelo burocrático legal-racional era un tipo ideal, no obstante que en Estados Unidos se convirtió en una aspiración a lograr.

Veamos ahora la característica de impersonalidad y sus significados.

Cuando Weber mencionó la impersonalidad burocrática, se refirió a ella como formalista y la observa conforme su significado social. Lo “formal” para Weber, refiriéndose al derecho, tendría un doble significado: Uno, tanto en los aspectos procesales como materiales, solo se consideran sin equívocos las características factuales del caso. Dos, “cuando las características jurídicamente relevantes de los hechos, se descubren por medio del *análisis lógico del significado*.”²⁵¹

Con esta base, la impersonalidad en el modelo ideal weberiano es, a su vez, causa y consecuencia. Causa, porque los funcionarios son seleccionados bajo procedimientos o reglas formales y la autoridad que se les delega, la ejercen bajo reglas generales, impersonales y abstractas, como corresponde a toda norma jurídica. En todo caso, el apego a las reglas es clave para entender la impersonalidad, tanto de la forma de acceso a la burocracia, como la forma de ejercicio de la autoridad, que es su consecuencia.

El propio Weber asemeja la impersonalidad con la ausencia de odio y pasión, *sine ira et studio*, sin amor y sin entusiasmo. La burocracia y sus

²⁵⁰ Bendix, Reinhardt, **Max Weber, op. cit.**, pág. 451.

²⁵¹ **Ibidem**, pág. 398. (Cursivas en el texto).

funcionarios están sometidos al estricto deber que impone la norma y el cargo asumido. “Sin excepción de personas, formalmente igual para todos, es decir, para todo interesado que se encuentre en igual situación de hecho: así lleva el funcionario ideal su oficio.”²⁵²

Es precisamente esa impersonalidad la que hace posible que aquel que logre apoderarse del aparato burocrático, como resultado del proceso electoral que se da periódicamente en las democracias, podrá encontrar facilidades para que dicho aparato trabaje para él. Más tarde Weber matizará esta naturaleza “mecánica” que le atribuye a la burocracia, sobre todo cuando la enfrente a la democracia y frente al perenne problema de quién y cómo controlará a la burocracia.

La impersonalidad tendría una primera expresión en la idea de imparcialidad con apego a la norma. Todo funcionario debe actuar sin favoritismos ni consideraciones subjetivas o anímicas, frente a la sociedad.

La imparcialidad se debe asumir, en primer lugar, porque existe una igualdad frente a la ley y, en segundo lugar, porque su aplicación a casos concretos debe hacerse sin sentimientos y sin emotividad, es decir, con racionalidad, con razones.

La segunda expresión de la impersonalidad del funcionario, lo es la neutralidad, la convicción de que no debe participar de las luchas por el poder, campo que le corresponde solamente al político.

Weber estableció una distinción entre el líder político y el funcionario administrativo, éste último dispuesto a cumplir las órdenes que recibe del primero. En la dominación legal-racional, los líderes políticos demuestran su valor en los procesos electorales y legislativos; en cambio los funcionarios demuestran su honor en el cumplimiento de sus funciones en la administración.²⁵³

Weber lo afirma contundentemente: “el verdadero funcionario [...] de acuerdo con su propia profesión, no ha de hacer política sino que ha de “administrar” y, ante todo, de modo imparcial.”²⁵⁴ Esto es así también por lo que se refiere a los funcionarios administrativos “políticos”²⁵⁵, en la medida en que no se plantee la razón de Estado. El funcionario no haría lo que hace un político:

²⁵² Weber, Max, **op. cit.**, págs. 743 y siguientes.

²⁵³ Bendix, **op. cit.**, pág. 411.

²⁵⁴ Weber, Max, **La Política como Vocación, op. cit.**, pág. 38.

²⁵⁵ Weber había explicado que un funcionario “político”, en contraste con uno “administrativo”, se identificaba “por el hecho de que [los administrativos] pueden ser trasladados a voluntad en cualquier momento así como destituidos o retirados temporalmente.” (**Ibidem**, pág. 27.)

luchar. El partidismo, la lucha y la pasión, “constituyen el elemento del político.”²⁵⁶

Esta diferenciación weberiana entre políticos y administradores, facilitaría el que la política se mantuviese ajena a las cuestiones técnicas de la administración. El ideal de los progresistas tenía su sustento teórico en Max Weber. Si ellos lo supieron o no, no cambia el hecho de que ésta coincidencia constituyó otra faceta de la dicotomía política-administración.

En todo caso, concordamos con Golembiewsky, cuando afirma que: “la dicotomía de política y administración daba un apoyo simple y perdurable al modelo burocrático y viceversa.”²⁵⁷

De la misma manera, Vincent Ostrom asegura que los planteamientos weberianos son “plenamente congruentes con gran parte de la prescripción de Wilson”, para una ciencia de la administración basada en la separación radical de la política y la administración. “En esencia, la dicotomía política-administración, constituye una variante de la distinción más genérica entre fines y medios. La burocracia da por sentado esos fines que son definidos en forma autoritaria (sobre todo en lo político) y trata de alcanzarlos de manera racional, eficiente e impersonal.”²⁵⁸

Luis F. Aguilar lo expresa con precisión: “La base de la dicotomía entre política y administración, en Weber, es que asumirá una ausencia de racionalidad de la política, en tanto que el establecimiento de valores que ello implica, se da conflictivamente en el seno de la sociedad, mas no en la administración, cuyo cuadro burocrático tiene la encomienda de alcanzar los fines que implican esos valores, por los medios que la sociedad le ha confiado.”²⁵⁹

En conclusión, aunque Weber, estrictamente hablando no abordó la dicotomía política-administración de manera explícita, es innegable que su modelo típico ideal sí contribuyó a modelar la idea de la dicotomía, particularmente por lo que se refiere a la distinción de los papeles del político y del administrador y como un paradigma de la eficiencia.

Hay que reconocer, nuevamente, que éste modelo típico ideal nunca tuvo propósitos normativos o prescriptivos, como sí los tuvo el modelo de dicotomía norteamericano, en sus orígenes. Weber siempre estuvo consciente de que su modelo burocrático legal-racional y la consecuente diferenciación

²⁵⁶ **Ibidem**, pág. 38.

²⁵⁷ Golembiewsky, Robert T., “El Comportamiento y la Teoría de la Organización en el Sector Público: Perspectivas de los Problemas Molestos y del Progreso Real”, en Naomi B. Lynn y Aaron Wildavsky (comps.), **op. cit.**, pág. 190.

²⁵⁸ Harmon, Michael y Richard T. Mayer, **Teoría de la Organización para la Administración Pública**, FCE CNCP, México, 1998, pág. 300.

²⁵⁹ Aguilar, Luis F., “El Itinerario de Max Weber hacia la Ciencia Social. Una Sinopsis”, en **Estudios, Filosofía, Historia**, Ed. Letras, México, 1996, pág. 86.

de roles entre el político y el administrador público, no siempre estaban en consonancia con la realidad alemana, a la que, por cierto, Weber también contribuyó a su entendimiento.

1.La dicotomía como estrategia para la rendición de cuentas (accountability)

Para los norteamericanos y especialmente para ellos, mantener bajo control a los gobernantes y evitar un ejercicio tiránico o autoritario del poder ha sido una permanente preocupación desde la fundación de su nación. Esta aversión a la tiranía, es decir, a la concentración y ejercicio del poder en una o pocas personas, se deriva, entre otras circunstancias, de la experiencia, directa o indirectamente, de haber vivido o conocido de cerca el ejercicio de una monarquía autoritaria limitante de las libertades individuales, como de hecho lo fue la del Reino Unido, en el siglo XVI.

Esta animadversión idiosincrática se manifestó claramente en las propuestas y observaciones que hicieron Madison, Hamilton y Jay, consignadas en su obra *El Federalista*²⁶⁰ respecto de la forma en que se debe organizar el gobierno a fin de mantener en equilibrio su capacidad de conducción y administración, y la necesidad de controlarlo para obligar a los gobernantes a rendir cuentas y a no ejercer un poder tiránico.

Los tres autores citados coincidieron en que la nación debía de contar con un gobierno fuerte, pero no tan fuerte que fuese incontrolable.

La solución que promovieron fue la aplicación de la doctrina de Montesquieu sobre la separación de poderes. El nuevo gobierno y sus funciones estarían separados en tres órganos diferentes que preservarían la libertad.

A pesar de ello, Madison estaba preocupado por el hecho de que ésta separación no funcionara adecuadamente en la práctica y que el Legislativo (el Congreso), se convirtiera en el poder dominante. Su preocupación la manifestó así: “[...] la sola determinación en un pergamino de los límites constitucionales de los varios departamentos [órganos de gobierno], no es suficiente salvaguarda contra las usurpaciones que conducen a la concentración tiránica de todos los poderes gubernamentales en las mismas manos.”²⁶¹

²⁶⁰Hamilton, A., J. Madison y J. Jay, **El Federalista**, FCE, México, 1987. (La edición original es de 1780).

²⁶¹**Ibidem**, pág. 213.

¿Qué propuso Madison para resolver ésta cuestión? En *El Federalista*, LP²⁶² aseguró: “La única respuesta que puede darse, es que como todas las precauciones de carácter externo han resultado inadecuadas, el defecto debe suplirse ideando la estructura interior del gobierno de tal modo que sean sus distintas partes constituyentes, por sus relaciones mutuas, los medios de conservarse unas a otras en sus sitios.”

Bajo esta perspectiva de pesos y contrapesos, Madison propuso, a efecto de que el poder no se concentrara en un solo órgano, “dotar a los que administran cada departamento de los medios constitucionales y los móviles personales necesarios para resistir las invasiones de los demás.”²⁶³

La ambición debe ponerse en juego para contrarrestar la ambición de los demás, afirmaba Madison. Ésta, su famosa frase, fue rematada con la afirmación de que: “si los hombres fuesen ángeles, el gobierno no sería necesario.”²⁶⁴ El sistema de pesos y contrapesos (*check and balances*), había sido concebido como mecanismo antiautoritario.

Se debe subrayar el hecho de que, desde tiempo atrás, existe una preocupación por tratar de resolver la tensión existente, con mayor evidencia en la Unión Americana, entre un gobierno fuerte y capaz y un control de la sociedad sobre el mismo, para exigirle cuentas, hacerlo responsable y evitar el autoritarismo. Esta preocupación continuaba latente en el tiempo del profesor de Princeton, Woodrow Wilson.

Wilson, como muchos de sus contemporáneos, reconocía que la división de poderes, tal y como funcionaba en Estados Unidos, dejaba mucho que desear. De hecho, para Wilson había sido evidente, mediante sus investigaciones empíricas, que el poder se había concentrado en el Congreso, en detrimento del Ejecutivo presidencial.

Con esto en mente, Wilson planteó el problema de la responsabilidad de las autoridades gubernamentales, al decir que: “El estudio de la administración, visto desde un punto de vista filosófico, está relacionado directamente con el estudio de la distribución apropiada de la autoridad constitucional. Para ser eficiente, deberá descubrir las disposiciones más sencillas por las cuales se pueda exigir responsabilidad, sin confusión posible, a sus funcionarios; la mejor manera de dividir la autoridad sin manipularla y la responsabilidad sin oscurecerla.”²⁶⁵

Y culminando esta línea de argumentación concluye Wilson con una frase que hará época: “No hay peligro en el poder si no es irresponsable. Si está

²⁶² **Ibidem**, pág. 219.

²⁶³ **Ibidem**, pág. 220.

²⁶⁴ **Ibidem**. Obsérvese como Madison concebía la tarea del gobierno más para lidiar con los defectos y debilidades del hombre, que para conducir su energía creadora.

²⁶⁵ Wilson, Woodrow, **op. cit.**, págs. 87 y 88.

dividido, asignado en partes a muchos, queda oscurecido, y si queda oscurecido, se torna irresponsable. Pero si está centrado en los jefes de servicio y en los jefes de las ramas de servicio, fácilmente se le vigila y se le trae a cuentas.”²⁶⁶

Para Wilson, el papel de una opinión pública vigilante, pero no entrometida, era básico para exigir responsabilidad y controlar a la burocracia. Wilson insistió que la administración pública debería ser sensitiva ante la opinión pública. Para sustentar este principio, decía Wilson, no sólo se requiere educar e ilustrar a nuestra opinión pública, sino construir una burocracia profesional, neutral y técnicamente competente. Wilson aseguraba que: “La burocracia sólo puede existir cuando todo el servicio del Estado, esté lejos de la vida política común del pueblo, tanto sus jefes como los que forman sus filas.”²⁶⁷ En otras palabras, Wilson estaba invocando, con ésta frase, el espíritu de la dicotomía.

En efecto, una forma de desarrollar la opinión pública, por un lado, y una burocracia profesional, por otro, se lograría precisamente mediante la separación entre política y administración. Esta distinción permitiría cumplir los principios de sensibilidad ante la opinión pública y el de responsabilidad de la administración.

Con la separación entre política y administración, se garantizaba tanto la ejecución más eficiente de las decisiones de políticas, generalmente tomadas por los oficiales electos, como la definición clara de la responsabilidad que tenía la administración en las tareas de ejecución de dichas políticas.

Con ello se pudo crear un sistema de responsabilidad en un proceso de rendición de cuentas, con claridad y fundado en la jerarquía: los ciudadanos podían elegir a sus representantes en el Congreso, así como al titular del Ejecutivo, entonces estos funcionarios, o sus representantes en su nombre, asumirían la tarea política de desarrollar y decidir respecto de las políticas públicas más convenientes. Hecho esto, la administración, el aparato de gobierno, debería implementar, ejecutar las políticas previamente decididas, de la manera más eficiente posible, de preferencia con apego a las ideas tayloristas prevalecientes. Finalmente, para estar al tanto de si algo salía mal, los oficiales electos supervisarían el trabajo de los administradores.

Este era el concepto ideal de *accountability* democrática. Un concepto claro, simple y directo. Bajo la dicotomía, “el público no necesitaba preocuparse de la administración, los ciudadanos sólo requerían preocuparse por las políticas públicas.”²⁶⁸ En caso de que no estuvieran de acuerdo con las políticas públicas decididas por los oficiales electos, los ciudadanos tienen la

²⁶⁶**Ibidem**, pág. 88.

²⁶⁷**Ibidem**, pág. 91.

²⁶⁸Behn, Robert D., **Rethinking Democratic Accountability**, Brookings Institution Press, Washington D.C., 1998, págs. 40-61.

prerrogativa de votar en su contra, en los procesos electorales, y corregir la situación.

Este significado de la dicotomía, o uso para ser más precisos, permitió la construcción de un modelo de *accountability* política, el que a pesar de sus debilidades y defectos, tuvo una gran ventaja: su legitimidad política. Este modelo clarificaba las líneas de responsabilidad y encajaba bien con el paradigma de rendición de cuentas democrática, tan buscado por los norteamericanos.

Uno puede observar el idealismo subyacente en el modelo y cuan alejado estuvo de la realidad cotidiana. Los asuntos relacionados con la discrecionalidad administrativa,²⁶⁹ para llenar los vacíos que los mandatos legales tienen, en virtud de su generalidad y abstracción y la aplicación concreta en ámbitos específicos de los programas públicos; la prestación de servicios a colectividades concretas y la atención a casos precisos; y la necesidad de interpretar las decisiones de política para hacerlas viables y operativas; no eran quizá tan evidentes, en la época de Wilson, como lo serían en el tiempo de la post-guerra, como veremos más adelante.

El principal problema surgido con la mayor discrecionalidad de la burocracia, no era su poder administrativo en sí mismo, sino su ejercicio patrimonialista y antidemocrático, resultado de la herencia clientelista del siglo XIX. El deseo de que las legislaturas verdaderamente logaran una estrecha supervisión sobre la burocracia, quedó solamente en eso: una mera intención.²⁷⁰

No obstante, los estadounidenses podían dormir tranquilos: la burocracia estaba limitada a ejecutar y estaba controlada tanto por sus amos políticos como por la propia opinión pública vigilante. Se lograba, idealmente, el equilibrio, o la resultante de la tensión, entre capacidad y responsabilidad, entre potencia administrativa y sensibilidad social de la propia administración. El fantasma de una burocracia dominante y fuera del control de los oficiales electos, autoritaria e irresponsable, había desaparecido. El mérito era para la fórmula de separación de la política y la administración.

En realidad el problema del control sobre la burocracia estaba lejos de ser resuelto por la dicotomía. Wallace Sayre lo planteó al afirmar que: “el problema fundamental en una democracia es la responsabilidad del control popular, la responsabilidad y responsividad de las agencias administrativas y

²⁶⁹Discreción se refiere a “la capacidad de un administrador público para escoger entre alternativas y decidir cómo deben ser implementadas, en instancias específicas, las políticas públicas del gobierno.” Vid. Francis E. Rourke, **Bureaucracy, Politics and Public Policy**, Little, Brown and Co., Boston, 1984, pág. 36.

²⁷⁰Cfr. Hunold, Christian, “Corporatism, Pluralism and Democracy: Toward a Deliberative Theory of Bureaucratic Accountability”, en **Governance: An International Journal of Policy and Administration**, Vol. 14, Núm. 2, Blackwell Pubs., abril 2000, págs. 151-167.

las burocracias a los oficiales electos (jefes ejecutivos, legislativos), es de importancia central en un gobierno en el que el ejercicio del poder discrecional de las agencias administrativas se ve ampliamente incrementado.”²⁷¹

El clásico debate entre Friedrich y Finer, llevó a establecer los medios de control sobre la burocracia desde los externos de carácter social y públicos, hasta los internos asociados al autocontrol, pasando por aquellos que defendían a un Legislativo fuerte.

En efecto, Friederich defendía la idea de aplicar controles internos por la propia burocracia, o sus jefes, en lugar de privilegiar los controles políticos o del público o de los representantes electos. Finer, por su parte, abogaba por controles externos de diversa naturales, políticos y sociales, bajo la idea de que la burocracia tendría la suficiente habilidad para evadir los de carácter interno. De cualquier manera, el problema del control y de la rendición de cuentas se vió agravado con las transformaciones cuantitativas y cualitativas que estaba experimentando la burocracia norteamericana al inicio de la década de los cuarenta del siglo XX. Lo veremos en detalle más adelante.

Llegado a este punto, se puede asegurar que el mito de la dicotomía había sido útil y había rendido algunos frutos. Sus diversos significados y usos concomitantes, le habían permitido jugar un papel si bien ideológico, también influyente en los propósitos de reforma política, gubernamental y administrativa. Pero este esplendor pronto se vería opacado. La dicotomía estaría bajo un demoledor ataque.

²⁷¹ Sayre, Wallace, **op. cit.**, pág. 16.

Capítulo V

La dicotomía bajo ataque

Rosenbloom aseguró que probablemente la dicotomía no sobreviviría, si el Poder Ejecutivo estuviera enfrentando retos significativos.²⁷² Eso fue precisamente lo que sucedió. Las nuevas circunstancias políticas e institucionales, manifiestas por la fortaleza del Ejecutivo frente al Congreso, el amplio crecimiento del gobierno y su burocracia, como respuesta a los retos de la Gran Depresión de 1929, la consolidación del pluralismo como ideología dominante y el consecuente activismo de los grupos de presión, entre otros hechos, crearon las condiciones para que la dicotomía se enfrentara a diversos cuestionamientos, provenientes de distintos frentes, tanto académicos y teóricos, como políticos y empíricos.

Antes de considerar tales hechos y circunstancias, conviene recordar que a fines de la década de los 30 y hasta mediados de los 40, se consolidó el modelo gubernamental de un presidente fuerte frente al Congreso, con una burocracia adscrita a su autoridad, más profesional y competente, aunque no tan neutral como algunos hubiesen querido.

En ese tiempo, afirma Kauffman: “los valores de competencia políticamente neutral y liderazgo ejecutivo lograron convivir armónicamente”.²⁷³ El primer valor era, para los reformadores, la base para lograr una burocracia profesional, competente y neutral. El segundo valor, como proyecto político, pretendía flexibilizar y debilitar la influencia de los comités del Congreso en la administración pública.

Herbert Kauffman lo describe con toda atingencia de la manera siguiente: “Las doctrinas de la administración pública en los años treinta y cuarenta, aceptaban simultáneamente dos de los valores y dos conjuntos de reformas. Defendían la meta de la competencia neutral aconsejando la extensión del sistema de méritos [...]. Pero también estimaban el liderazgo ejecutivo y defendían la nueva presupuestación, la reorganización y otras facultades para los ejecutivos.”²⁷⁴

¿Cómo fue posible la convivencia entre estas nociones de competencia neutral y ejecutivo fuerte, cuando esencialmente se pueden observar como contrapuestas, por el hecho de que todo Ejecutivo presidencial es político por naturaleza y no puede ni debe conducirse como políticamente neutral?

²⁷² Rosenbloom, David H., **op. cit.**, pág. 504.

²⁷³ Kauffman, Herbert, “El Fin de una Alianza: La Administración Pública en los Años Ochenta”, en Naomi B. Lynn Y Aaron Wildavsky (comps.), **op. cit.**, pág. 618.

²⁷⁴ **Ibidem**, pág. 619.

Lo anterior fue posible, responde Kauffman: “porque quienes deseaban promover el profesionalismo burocrático y quienes trataban de fortalecer el liderazgo ejecutivo, tenían intereses comunes.”²⁷⁵

No obstante, es de reconocerse que la circunstancia que favoreció el fortalecimiento de la competencia neutral fue el *New Deal*, específicamente el rápido crecimiento que generó en la fuerza laboral de la administración pública y las consecuentes presiones que obligaron a realizar un reclutamiento y selección de personal experto, fuera de los canales de la política partidista o de los propiamente políticos. Kauffman de nuevo: “[...] dado que los nuevos burócratas tenían sus propios incentivos para apoyar al presidente y para proteger la discreción y seguridad en el empleo de ellos mismos, conciliaban sin dificultad las ideas de liderazgo ejecutivo y competencia neutral.”²⁷⁶

La paradoja que se apuntaba al concluir el capítulo III, se expresaba en todo su apogeo: la dicotomía política administración, utilizada por los reformadores progresistas, había logrado sus cometidos, pero su triunfo gestó el germen de su propia destrucción. Cuando ésta doctrina normativa e instrumento ideológico-político, tuvo que enfrentarse a realidades distintas, que por cierto ella misma había ayudado a crear, entonces quedó al descubierto su propia debilidad y su naturaleza ideológica. Le sucedió algo semejante a lo que pasó con la ciencia de la policía, en Francia, y su componente doctrinario-ideológico de la “felicidad de los súbditos” (eudemonia) como tarea del monarca, que al cambiar las circunstancias y el sistema político de la monarquía absoluta, debido a la Revolución, prácticamente desapareció, siendo sustituida por la ciencia de la administración, como ya fue reseñado en el capítulo II, de este trabajo.

Veamos, a continuación, cómo se manifestó el proceso de cuestionamiento y “desaparición” de la dicotomía.

1. La Gran Depresión y el New Deal: factores influyentes en el nuevo papel del administrador público

Dwight Waldo reconoce que: “a finales de los años treinta y principios de los cuarenta, se produjeron importantes cambios en las ideas de la Administración Pública.[...] los años treinta constituyeron un fermento en el campo del gobierno [...] con el *New Deal* se produjeron importantes cambios en los modos de ejecución administrativa del Gobierno. [...] la experiencia

²⁷⁵ **Ibidem.**

²⁷⁶ **Ibidem.**

traumática de la Gran Depresión, puso en tela de juicio ideas establecidas de todas clases [...].”²⁷⁷

En octubre de 1929, con la quiebra del mercado de valores estadounidense, tuvo inicio lo que llegó a denominarse *La Gran Depresión*, hecho que puso en tela de juicio la viabilidad del sistema capitalista norteamericano.

No es el caso detallar las causas y consecuencias de este fenómeno económico. Baste apuntar que más de 5,000 bancos cerraron sus puertas durante los primeros tres años de la depresión, provocando que los ahorros de millones de inversionistas se esfumaran de la noche a la mañana. Las fábricas redujeron la producción; el desempleo y las hambrunas crecieron intermitentemente. Para 1933, el número de desempleados oscilaba entre los 12 y los 15 millones, conforme las nóminas de las fábricas, cuyo número de estas últimas se había reducido a menos de la mitad de las que operaban en 1929, antes de la depresión.²⁷⁸

A Herbert Hoover, a la sazón Presidente de los Estados Unidos de América, le correspondió enfrentar la crisis económica. Su desempeño frente a estos retos, dejó mucho que desear, al decir de los analistas políticos y económicos, toda vez que suponía que el motivo de la depresión era una “falta de confianza” de los agentes productivos, por lo que su estrategia fue la reiterada realización de declaraciones orientadas a restaurar dicha confianza, sin que las pocas medidas económicas que se tomaron lograran algún éxito; antes al contrario, resultaron contraproducentes.²⁷⁹

En consecuencia, cuando Hoover se presentó como candidato republicano a las elecciones de 1932, buscando con ello su primera reelección, sufrió una estrepitosa e ignominiosa derrota a manos del demócrata Franklin D. Roosevelt.

Durante su primer mandato, Roosevelt tuvo que enfrentar la recuperación económica que no pudo lograr la administración Hoover. El conjunto de decisiones, políticas y programas que Roosevelt emprendió para lograr tal fin recibió el nombre genérico del *New Deal*, la también llamada *revolución de Roosevelt*.

En su discurso de toma de posesión, presagió lo que sería la herencia de su administración: “De ser necesario, pediría al Congreso extensos poderes ejecutivos para emprender una guerra contra la emergencia, tan grandes

²⁷⁷Waldo, Dwigth, **El Estudio de la Administración**, Tecnos, Madrid, 1957, pág. 76.

²⁷⁸Una descripción amplia y detallada de las causas y efectos de la Gran Depresión, se puede encontrar en el libro de Samuel Eliot Morison, **et. al.**, **Breve Historia de los Estados Unidos, op. cit.**, págs. 718-743.

²⁷⁹Un análisis objetivo de la actuación de Hoover frente a estos acontecimientos, está disponible en el libro de Richard Hofstadter, **La Tradición Política Norteamericana y los Hombres que la Formaron, op. cit.**, págs. 271-278.

como el poder que me daría si en realidad nos invadiera un enemigo extranjero.”²⁸⁰

A partir de 1933, Roosevelt dio curso a una serie de iniciativas que buscaron “darle algo a todos”, fundamentalmente a los grupos más desprotegidos. El *New Deal*, dice Lowi, “no significó un abandono del Estado de patronazgo (clientelista), ni tampoco una superposición o sustitución del gobierno federal respecto de los gobiernos de los estados.”²⁸¹

Durante los primeros tres años de su gobierno, Roosevelt promovió iniciativas legales para dar vida a por lo menos 25 agencias administrativas, encargadas de diversas materias relacionadas con la promoción y regulación económicas y el logro de mayor bienestar social, mediante la provisión de servicios.²⁸² El Estado de Bienestar (*Welfare State*) había nacido en América.

Este crecimiento, sin precedentes en la historia norteamericana, de la estructura de la administración pública, tuvo efecto, naturalmente, en un aumento de los recursos presupuestarios y de la plantilla burocrática. Lowi²⁸³, utilizando datos de la Secretaría del Tesoro y de Herbert Stein (*The Fiscal Revolution in America*), ilustra este crecimiento significativo, aportando las siguientes cifras:

Durante los seis años más relevantes del gobierno de Roosevelt (1933-1939), aumentó en 160% el número de burócratas, al pasar de 572,000 a 920,000, un crecimiento anual promedio de 58,000 empleados. El presupuesto se incrementó de 4,600 a 8,800 millones de dólares, representando un incremento promedio anual de 700 millones de dólares.

El aumento en el presupuesto se destinó, fundamentalmente, a los programas de recuperación y alivio, lo que significó una expansión, dice Lowi, del “Estado de patrocinio”, es decir, del clientelismo con el que se manejaban dichos programas, tradicionalmente.

En 1934, el primer año completo transcurrido bajo las políticas del *New Deal*, la *Work Progress Administration* (WPA), recibió 2,000 millones de dólares; a la *Public Works Administration* (PWA), se le asignaron mil millones de dólares; y a la *Civil Works Administration* (CWA), 500 millones. En conjunto los tres programas representaron, en el año de 1934, el 53% del presupuesto federal total. Para los dos años subsecuentes, fueron el 46% (1935) y el 41% (1936).

²⁸⁰ Samuel Eliot Morison, **et. al., op. cit.**, pág. 723.

²⁸¹ Lowi, Theodore S., **El Presidente Personal, op. cit.**, pág. 67.

²⁸² El detalle de las agencias y sus propósitos, lo presenta Theodore S. Lowi en la obra citada, página 67 y siguientes.

²⁸³ **Ibidem**, págs. 65 y ss.

Vale la pena subrayar la afirmación de Lowi, en el sentido de que el incremento de los programas gubernamentales se pudo haber centrado en los programas de “patrocinio”, que ya venían operando, aunque realmente no fue así. Conforme Lowi: “El gobierno nacional pudo haber respondido a la Depresión ensanchando únicamente aquellos tipos de funciones que correspondían al sistema tradicional del Estado de patrocinio [...]. Pero si Roosevelt hubiera escogido ese camino, aún teniendo éxito, no habría dejado ningún legado. El gobierno nacional, en términos constitucionales e institucionales, habría seguido siendo lo que había sido.”²⁸⁴

Las iniciativas de ley y las correspondientes agencias que se crearon, significaron que el gobierno, ahora, asumía tareas de promoción del bienestar social así como de regulación de la vida económica. El Estado administrativo nació también, como un estado interventor en la economía.

Lowi, otra vez: “Los historiadores constitucionales expresan esto diciendo que el gobierno nacional descubrió que también poseía él, el poder político.”²⁸⁵

Concluye: “Para destacar la significación de este alejamiento del pasado que representan éstas políticas, bastará con observar que, por vez primera, el gobierno nacional *estableció una relación directa y coercitiva entre él y los ciudadanos.*”²⁸⁶

Este proceso, es decir, la creación del Estado Benefactor (*Welfare State*), a partir de un nuevo contrato social, llegó a su clímax en 1946, con la aprobación que hizo el Congreso de cuatro leyes (*Acts*) fundamentales, además de la posición de la Suprema Corte de Justicia, en el sentido de abstenerse de declarar inconstitucional la delegación de funciones que hizo el propio Congreso, un cambio significativo respecto de su anterior actuación.

Las cuatro leyes, fueron las siguientes:

The Administrative Procedure Act (Ley del Procedimiento Administrativo), para establecer previsiones respecto del hecho de que, en la práctica, mucho de la reglamentación pasa por la oficina del Ejecutivo.

The Legislative Reorganization Act (Ley de Reorganización del Legislativo), aprobada para poder lograr un mayor y efectivo ejercicio de vigilancia continua sobre las agencias del Ejecutivo.

The Tort Claims Act (Ley para el Reclamo de Agravios), fue un reconocimiento abierto al hecho de que la relación de dependencia de las agencias con el Congreso, debía ser atenuado.

²⁸⁴ **Ibidem**, pág. 66.

²⁸⁵ **Ibidem**.

²⁸⁶ **Ibidem**. (Énfasis en el original).

The Employment Act (Ley del Empleo), declaró oficialmente, por primera vez, que el gobierno nacional asumía la responsabilidad de proporcionar empleo a quien lo solicitara, y en caso de que no hubiera algún empleo disponible, entonces debería proporcionar ayuda económica para el sostenimiento de esa persona.²⁸⁷

Este breve recuento de lo que fue, significó y causó el *New Deal*, permite observar los factores que motivaron básicamente a los *practitioners* a reconocer que las tareas de la administración estaban permeadas por la “política”. La dicotomía se tambaleaba.

No obstante, antes de entrar a la descripción y análisis de estos cuestionamientos, es pertinente pasar revista a otro proceso concomitante que hizo surgir una nueva doctrina e ideología política, de relativa influencia en los Estados Unidos de América: el pluralismo.

2. El pluralismo y su influencia en el socavamiento de la dicotomía.

Henry S. Kariel define el concepto de pluralismo como: “La creación de instituciones específicas para distribuir y compartir el poder gubernamental, a la defensa doctrinal de dicha estructura y al intento de comprender el comportamiento político.”²⁸⁸

A partir de ello, el papel del Estado, idealmente hablando, se limitaría a conservar un equilibrio entre los intereses de los diversos grupos coexistentes en una sociedad, cuya complementariedad se daría de manera espontánea.

El pluralismo, como doctrina, es de cuño inglés. Sus principales pensadores se preocuparon por proteger al individuo de la influencia corruptora del poder monolítico de cualquier índole. Esto les implicó lanzar una significativa crítica al Estado monolítico, encabezados por Harold Laski.²⁸⁹

En los Estados Unidos, con el inicio del siglo XX, el enfoque y estudio sobre los grupos de interés, se vio incrementado. En 1908, Arthur F. Bentley

²⁸⁷Cfr. Rosenbloom, David H., **op. cit.**, págs. 504 y 505.

²⁸⁸Kariel, Henry S., “Pluralismo”, en **Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales**, Tomo VIII, **op. cit.**, págs. 228-232.

²⁸⁹“Le cupo el mérito a Harold Laski de redimir al pluralismo e introducir explícitamente el concepto en el discurso de la ciencia política. Fue principalmente en respuesta a sus afirmaciones y a las ideas de aquellos que él implicaba en sus argumentos, que se generó el debate sobre el Estado, que se inventó el pluralismo como una teoría de la democracia liberal.” (Vid. John G. Gunnal, “La declinación del Estado...”, **op. cit.**, pág. 41).

publica su libro *Process of Government*, en el que da cuenta de la aplicación de un modelo analítico para comprender el comportamiento de los grupos pequeños, trasladándolo a los grandes grupos, viéndolos como si fueran homogéneos y consistentes en los intereses que defienden.

Aunque la obra de Bentley no fue muy apreciada y menos comprendida en su tiempo, el énfasis en el comportamiento de los grupos (asociaciones voluntarias), no se pasó por alto y tuvo posteriores repercusiones en estudiosos y analistas de la política.

Alrededor de los 1920, en los Estados Unidos “estaba cobrando vigor una explicación pluralista de la realidad social que, al menos implícitamente, fue un desafío al concepto de Estado como una comunidad orgánica subyacente al gobierno.”²⁹⁰

Esta concepción significó que la gestión pública fuera identificada como la acción resultante del libre juego de las influencias y presiones de los grupos de interés, llamados también grupos de presión.

La participación de dichos grupos en la política se había aceptado ampliamente, aunque fácilmente se le pudo haber tachado de intervenciones irracionales en los programas progresistas o del *New Deal*, si se hubiese determinado que los objetivos de dichos programas no correspondían a los intereses particulares de los grupos que los apoyaban.

En tal sentido, no había grupo beneficiado con algún programa o política gubernamental que no invocase que, con dicha acción, se contribuiría a alcanzar el *interés general*, mismo que era equivalente al interés del grupo, obviamente. En efecto, el interés general llegó a constituirse en una “cortina de humo” que ocultaba los intereses particulares de los grupos que lo invocaban.

No se considera pertinente ahondar en el pluralismo ni en sus aspectos doctrinarios, ni en su ideología política. Es suficiente lo anterior para enmarcar las políticas y programas del *New Deal* rooseveltiano y la nueva realidad que estas generaron y que motivaron una revitalización del propio pluralismo.

De esta suerte, tres textos producidos en la década de los treinta y principios de los cuarenta, son ejemplos de la crítica a la dicotomía que ya se gestaba entre los *practitioners* y los académicos. Estos planteamientos se encuentran en la obra de E. Pendleton Herring; en el debate que se dio entre Carl Friederich y Herman Finer, ya esbozado y en el trabajo de G. Homer Durham. Veamos, a continuación, los contenidos y planteamientos de estos autores.

²⁹⁰ Gunnal, John G., **op. cit.** pág. 41.

En este contexto de pluralismo, E. Pendleton Herring escribe su libro *Public Administration and the Public Interest*,²⁹¹ autor que presidiría, en la década de los cuarenta, el *Committee on Political Behavior* del *Social Science Research Council*. Herring es un autor cuyo campo de estudio se centró en lo que la Ciencia Política identifica con la denominación teoría de grupo, misma que esencialmente considera al gobierno como representante de grupos de interés y como un actor que negocia resultados políticos entre ellos mismos.

El interés en la obra de Herring se basa en el hecho de que sus planteamientos recuperan, para los administradores públicos, el papel de implementación pero mediante la negociación y acuerdos con otros actores sociales, precisamente los grupos de interés. En resumen, Herring veía a los administradores públicos no como simples piezas de una maquinaria eficiente y políticamente neutra, sino como actores responsables de mediar intereses y generar consensos.

Herring asume que los administradores públicos no solo reciben el mandato legal de ejecutar una disposición jurídica o un programa público, sino que también se les faculta para decidir las mejores condiciones para la aplicación de la ley. Esta circunstancia le concede, al propio administrador, una mayor discrecionalidad en sus decisiones, aunque sin rebasar el límite impuesto por la ley. La discrecionalidad, afirma Herring, obliga al administrador público a hacer una interpretación del propósito del Estado, subyacente en la ley, para efecto de su aplicación.

¿Qué ha implicado esto, a propósito de la relación entre política y administración? ¿Son realmente dos procesos separados? “El resultado *político* de todo ello ha sido hasta hoy, la conservación del estado democrático liberal, como agencia de control y transferencia por parte del Congreso de gran parte de la vigilancia directa del proceso de conciliar los grupos en conflicto que existen dentro del Estado. El resultado *gubernamental* ha sido la creación de una gran burocracia con amplios poderes para desempeñar esas funciones.”²⁹²

Para Herring, el administrador público debe ser capaz de negociar entre los intereses de los grupos con los que interactúa y su deber es hacer prevalecer el interés general, aunque muchas veces ese interés se identifica con el de los grupos más influyentes y poderosos. Herring reconoce que: “el administrador es un hilo en toda una complicada red de fuerzas políticas, sociales y económicas.”²⁹³ Advierte que la burocracia debe guardarse de ser dominada por grupos de interés o clase social, pero también debe abstenerse de actuar

²⁹¹Herring, E. Pendleton, **Public Administration and the Public Interest**, McGraw-Hill, 1936. (Para efectos de este trabajo se revisó la versión al español de las páginas 7-11 y 23-25, traducidos en la obra de Shafritz y Hyde, **op. cit.**, págs. 181-188.)

²⁹²Herring, **op. cit.**, pág. 181. (Cursivas en el original).

²⁹³**Ibidem**, pág. 182.

con arbitrariedad e irresponsabilidad, conductas a las que los servidores públicos son propensos.

Herring concluye que: “[...] el propósito del Estado democrático es la libre conciliación de los grupos de interés y para alcanzar ese fin se necesita el desarrollo de una gran maquinaria administrativa.”²⁹⁴ Aunque el pluralismo de Herring, y de otro, será severamente cuestionado mas tarde por Theodore Lowi, lo que interesa destacar de sus planteamientos sobre la discrecionalidad burocrática, la conciliación de los intereses de grupos y la prosecución e interpretación del interés general, obligación de los administradores públicos, lo es precisamente su raigambre política.

En tal sentido, la tarea de un administrador público es política, no sólo técnica o administrativa. Con estas ideas, la dicotomía empezaba a manifestar sus primeras cuarteaduras. El hombre “carnal” venía a ocupar el lugar del hombre “racional”.

Así, tanto el gobierno “ampliado”, resultado del *New Deal*, como el pluralismo que focalizó la intervención de los grupos de interés frente al gobierno, constituyeron dos nuevos factores que pusieron bajo cuestionamiento la dicotomía política-administración.

Estos dos factores obligaron a revalorar el papel del administrador público, ya no bajo el supuesto instrumental de obediencia leal y políticamente neutral frente a sus amos políticos, sino ante retos de adaptación, instrumentación, consenso y otras tareas, vistos como requerimientos insoslayables en la implementación de políticas y programas públicos.

Ahora, ante la diversidad de intereses y de sus grupos portadores, el administrador público debería no solamente de hacer gala de su preparación técnica o de sus conocimientos de experto, respecto de los asuntos que se le encomendaran, sino de habilidades “políticas”, traducidas en el uso de argumentaciones, evidencias y persuasión, para utilizar los términos de Giandomenico Majone.²⁹⁵

Aunque de manera “indirecta”, la dicotomía empezó a ser cuestionada en el momento en que se reconocía que la administración pública, “deseosa de responder a grupos de interés a fuerzas ejecutivas y legislaturas y a los votantes, pudiera actuar en forma legal y responsable.”²⁹⁶

En el fondo, se planteó por primera vez el problema de la discrecionalidad de los administradores públicos, los alcances y límites que debería observar dicha discrecionalidad y los medios para exigir la concomitante

²⁹⁴**Ibidem.**

²⁹⁵Majone, Giandomenico, **Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas**, FCE-CNCP, México, 1997.

²⁹⁶Harring, **op. cit.**, pág. 163.

responsabilidad, a efecto de evitar el autoritarismo o la “autonomización” de la burocracia, tan temida desde la fundación del Estado norteamericano.

El tema de la responsabilidad de la burocracia y el control sobre la misma que ello significaba, saltó nuevamente a la discusión a fines de los años treinta y principios de los cuarenta. En esta ocasión la discusión fue protagonizada, en forma de debate, por dos eminentes politólogos: Carl J. Friedrich y Herman Finer.²⁹⁷

El debate se puede resumir en lo siguiente:

“Friedrich sostiene que la discrecionalidad administrativa es indispensable, dadas las complejidades del gobierno moderno y las ambigüedades de las políticas públicas.”²⁹⁸

Esta afirmación de Friedrich, nos hace inferir que el administrador público actúa políticamente, aún sin haber recibido un mandato para ello, como resultado del proceso electoral, por lo que es necesario diseñar mecanismos para hacerlo responsable.

Para ello, argumenta Friedrich, la mejor manera de asegurar el compromiso administrativo de los administradores públicos es mediante el profesionalismo o normas/códigos profesionales que sean respetados por ellos. “Era necesario idear frenos y balances internos porque la pericia política y las habilidades especializadas del burócrata moderno eran muy extensas (necesariamente dada la complejidad de la política moderna)”²⁹⁹

Conforme a estos planteamientos, Friedrich se alineaba a una antigua tradición del gobierno constitucional que prescribía que los burócratas tomarían las decisiones correctas si ellos mismos estaban inmersos en los valores constitucionales y la tradición política.

En realidad, Friedrich abogaba por reconocer la intervención del administrador público en la política, aunque no precisamente en aquella que tuviera como significado o propósito la lucha por el poder (*politics*), sino en la que implicaba la ejecución o implementación de los programas públicos (*policy*).

De hecho, Friedrich presentó de dos maneras sus razones: Primero, afirmó que: “La política pública [...] es un proceso continuo cuya formación es

²⁹⁷Los planteamientos de C. Frederich aparecieron en su artículo “Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility”, en Carl J. Frederich y Edward S. Mason (comps.), **Public Policy**, Tomo I, Harvard University Press, Cambridge, 1940, págs. 3-24. Los de Finer en “Administrative Responsibility in Democratic Government”, en **Public Administration Review**, Núm. 1, otoño de 1941, págs. 335-350.

²⁹⁸Harmon, Michael M., y Richard T. Mayer, **op. cit.**, pág. 389.

²⁹⁹Shafritz, Jay M., y Albert C. Hyde, “Del ‘New Deal’ a Medios de Siglo”, en **Clásicos...**, **op. cit.**, pág. 164.

inseparable de su ejecución, aunque es más probable que exista más política en la formación de las políticas [públicas], y más administración en su ejecución.”³⁰⁰ Segundo: “Una política [pública] es irresponsable si fue adoptada sin considerar el conocimiento técnico envuelto en la cuestión o que fue adoptada sin considerar las preferencias de la comunidad, sobre todo de la mayoría. Cualquier política que no cumpla con estos estándares, será razón para llamar a cuentas a los oficiales responsables por su fracaso y establecerles cargos por su conducta irresponsable.”³⁰¹

Friedrich trata de armonizar la política con la administración, la racionalidad técnica con las preferencias políticas; para él no es posible la dicotomía, por más énfasis que tenga la política en la formulación de las políticas.

Por su parte Finer defendía el supuesto de los progresistas de que la profesionalización de la burocracia era el mejor vehículo para lograr un mejor gobierno, y que la estricta adherencia a la ley sería una norma suficiente para una implementación técnica de las políticas públicas.

Finer basaba su idea en la tradición que había generado el movimiento reformista, cincuenta años antes. Finer sí defendía la idea de una dicotomía política-administración, en contra de las ideas de Friedrich.

Finer: “Sólo el pueblo, por medio de sus representantes elegidos, es capaz de definir lo que denomino el ‘interés público’. La discrecionalidad o la sensibilidad administrativas, basadas en las necesidades y las carencias, constituyen una amenaza al gobierno democrático, pues socavan la base legítima de la autoridad pública.”³⁰²

Para los efectos de la responsabilidad de la burocracia, Finer arguyó que el compromiso administrativo solo podría mantenerse externamente por medio de controles legislativos y populares, para asegurar la subordinación de los burócratas a sus amos políticos, dado que suponía que un mero control interno, como el que proponía Friedrich, llevaría a la corrupción. La vigilancia y supervisión electoral o legislativa, sería la única forma, verdaderamente efectiva, de controlar a la burocracia.

En resumen, Friedrich sostuvo que las normas profesionales junto con la experiencia y los valores, eran factores clave para que un administrador público rigiera su comportamiento de forma responsable. Por su parte, Finer defendió la supremacía jerárquica de los “jefes” de los administradores, sean del Ejecutivo o del Legislativo, como el único elemento para el debido control de la burocracia.

³⁰⁰ Citado por Lawrence E. Lynn, Jr. y Sydney Stein, **op. cit.**, pág. 12.

³⁰¹ **Ibidem.**

³⁰² Harmon, Michael, **et. al., op. cit.**, pág. 181.

No se opinará si los terminos del debate estuvieron adecuadamente planteados o si tiene alguna solución diferente (si los administradores públicos son dignos de confianza o no, es un asunto que tiene diversas respuestas y soluciones condicionadas). Lo que sí se debe enfatizar es el hecho de que se reconociera, ante una realidad político-administrativa evidentemente más compleja, que el administrador público ya no podía verse como el simple ejecutor de las ordenes de los políticos, por lo que en consecuencia, tenían que asumir la responsabilidad de tomar decisiones con base en lo que estrictamente debían interpretar como el interés general. En pocas palabras, tenían que hacer política, si querían tener éxito en sus tareas.

En 1940 apareció publicado un breve ensayo, de la autoría de G. Homer Durham, intitulado *Politics and Administration in Intergovernmental Relations*, mencionado por vez primera por D. Waldo en su obra sobre el Estado administrativo.³⁰³

En su ensayo, Durham analiza como las relaciones intergubernamentales contribuían a renovar la relación entre política y administración. En la primera página de su trabajo afirmó: “el creciente laberinto de relaciones legales y extralegales, dentro del sistema federal, ha alterado radicalmente cualesquiera antiguas bases en los hechos, sobre ideas como la separación de la administración de la política.”³⁰⁴

Durham propuso un nuevo concepto o categoría para sustituir a la tradicional dicotomía política-administración. Dicho concepto fue el de *política administrativa*. Si bien, como lo dice Wrigth, el término de política administrativa no tuvo mucha influencia y pronto pasó a mejor vida, su propuesta fue importante para caracterizar los cambios que estaban ocurriendo en la relación entre política y administración y sirvió para acelerar el fin de la dicotomía que se concretaría a fines de la década de los cuarenta.

En conclusión, se pueden considerar a los autores que hemos analizado, como los precursores de la anti-dicotomía. Aún cuando sus cuestionamientos los desarrollaron desde distintas perspectivas y acometiendo problemas diversos, todos coincidieron en cuestionar la viabilidad y utilidad de la separación entre la política y la administración.

Herring, desde la teoría de grupos, interesado en la relación gobierno-asociación voluntaria. Friedrich, razonando sobre el control de la burocracia y la exigencia de responsabilidad en virtud de la mayor discrecionalidad de la que deben gozar los administradores públicos. Durham, desde la perspectiva

³⁰³ Waldo, Dwight, **Teoría Política de la Administración Pública**, op. cit., pág. 193.

³⁰⁴ Citado por Deil S. Wrigth, **Para Entender las Relaciones Intergubernamentales**, FCE-CNCP, México, 1997, pág. 607.

de las relaciones intergubernamentales, las que se habían transformado con mayor intensidad y complejidad. Todos ellos aportaron parte de la carga explosiva que estallaría en poco tiempo, para hacer añicos a la dicotomía política-administración.

Le correspondería a Paul H. Appleby, un *practitioner*, encender la mecha que haría explotar esa carga, metafóricamente hablando. Lo veremos en el siguiente apartado.

3- El inicio de la demolición de la dicotomía por los “practitioners”

Durante el periodo de construcción y aplicación de la dicotomía para lograr los fines de las reformas administrativa y gubernamental, las iniciativas asociadas a ello estuvieron en manos de los *practitioners*. Estos funcionarios en activo, o que lo fueron por un buen tiempo, haciendo una importante carrera en la burocracia, se preocupaban por analizar y entender su entorno administrativo y en muchos casos documentaban sus experiencias y sus análisis. No solamente es el hecho que hayan dejado por escrito su experiencia personal, con todo lo útil que fuese, sino que hacen un esfuerzo de conceptualización, si es que no de teorización, a fin de encuadrar y darle significado a sus experiencias. No obstante, sus deliberaciones y disquisiciones no necesariamente tienen un carácter explicativo. La mayoría de las veces son recomendaciones para mejorar el desempeño de la administración pública, en el área o materia que es de su interés, de carácter prescriptivo, o sea, de lo que se debe hacer. En el mejor de los casos, el tipo de investigación que realizan es de naturaleza aplicada para resolver problemas prácticos, de ahí el nombre con el que se les ha identificado ya por un buen tiempo.

Este hecho lo subrayó Nicholas L. Henry al reconocer que: “Aún antes del cambio de la administración de 1952 [cuando Eisenhower arriba al poder presidencial], los practicantes [*practitioners*] de la administración pública empezaban a cuestionar la validez de la dicotomía política-administración. Varios de ellos expresaron sus preocupaciones en el libro de lecturas de Fritz Morstein Marx [...]”³⁰⁵, el primero sobre Administración Pública publicado después de la Segunda Guerra Mundial.

En abono a ello, Waldo aseguró que: “muchos académicos participaron en las operaciones de la administración federal durante la depresión, la guerra y la

³⁰⁵Henry, Nicholas L., “La Raíz y las Ramas: Peripecias de la Administración Pública hacia el Futuro”, en Naomi B. Lynn y Aaron Wildavsky (comps.), **op. cit.**, pág. 46. El libro de Morstein Marx, al que se refiere el autor, es **Elements of Public Administration**, Prentice Hall, New York, 1946.

guerra fría, y pasaron por la luminosa experiencia de mezclar el estudio con la práctica y la observación directa.”³⁰⁶ En cita al pié de página, Waldo comenta que los quince autores que escribieron para el libro de F. M. Marx, participaron en la Administración durante la Segunda Guerra Mundial y trece de ellos desempeñaban cargos académicos en la fecha en que el libro se editó.

Los autores contribuyentes al libro de Morstein Marx, eran científicos políticos y dieron énfasis a la participación e involucramiento de los administradores públicos y de las propias agencias administrativas, en la formación de las políticas públicas, en el uso del poder discrecional del que gozan y en general, de su participación en el proceso político.

Con ello, ya no cabía duda que “la dicotomía política-administración estaba bajo asalto.”³⁰⁷

El importante crecimiento del gobierno, la aparición del *big government*, consecuencia de la implementación de las políticas del *New Deal*, primero, y del resultado de la guerra mundial, después, dio la pauta para que se incorporaran a la administración pública, especialistas en diversas disciplinas y profesiones. Dichos especialistas, al actuar como administradores públicos en el gobierno, tuvieron oportunidad de contrastar las ideas y doctrinas administrativas con las realidades del funcionamiento de la burocracia y con los problemas cotidianos derivados del manejo y administración de los programas gubernamentales a su cargo.

Así, la idea de la dicotomía política-administración, con su cauda de supuestos (neutralidad política, tecnificación administrativa, eficiencia y economía, lealtad indivisa, etc.), podía ahora ser contrastada con la realidad de un gobierno y su administración, diferentes a cuando la idea había surgido y cuyo funcionamiento actual consideraba como premisa fundamental la legitimidad de la intervención de los grupos de interés en la definición de los objetivos de los programas públicos y en la manera en que sus “productos” se les entregaban, en forma de servicios públicos.

En este contexto, los *practitioners* asumieron su tarea de observación, análisis y documentación de sus experiencias para mostrar los resultados de este ejercicio. En ello, Appleby y Lilienthal, fueron sobresalientes.

Varios autores consideran como el más importante detractor (destructor) de la dicotomía a Paul Henson Appleby. El fue un destacado funcionario público

³⁰⁶ Waldo, Dwight, **El Estudio de la Administración, op. cit.**, pág. 77.

³⁰⁷ Frase utilizada por Wallace S. Sayre, “Premises of Public Administration; Past and Emerging”, en Michael D. Reagan, **The Administration of Public Policy**, Scott, Foreman and Co., Calif., 1969, pags. 13-16.

en la época del *New Deal*, y posteriormente llegaría a fungir como decano de la *Maxwell School*, en la Universidad de Syracuse.³⁰⁸

Su alegato en contra de la dicotomía y a favor del papel político de la administración, se encuentra en su libro *Big Democracy*,³⁰⁹ cuyo capítulo “*El Gobierno es Diferente*” se ha traducido al español, versión sobre la cual se extrajeron los comentarios siguientes.³¹⁰ Vale la pena mencionar que Waldo sólo hace una referencia a Appleby, en una nota al pié de la página de su texto *Teoría Política de la Administración Pública*, mencionando la distinción que establece Appleby entre administración pública y privada y no precisamente a sus críticas en contra de la dicotomía, que es a lo que se dará atención.

Appleby distingue las características y actitudes que debe manifestar un funcionario público, comparado con otras actividades o profesiones. El gobierno es distinto a una empresa privada, sencillamente porque la lógica del mercado no es la política, sino la economía. No siempre es fructífero que gerentes privados se conviertan en funcionarios públicos o viceversa, porque ambos son roles muy diferentes que requieren la expresión de valores distintos.

En todas estas diferencias, Appleby reconoce que, tanto la administración pública como el actuar de los funcionarios públicos, muestra una raigambre política. Para él, política y administración eran inseparables. “Al parecer, es posible decir [...] de los políticos, que la difusión de su actividad, su participación en más de un campo, de preferencia en mucho más de uno, tiene que ver con su capacidad de *administrar* organizaciones gubernamentales.”³¹¹ Su conclusión no tiene desperdicio: “Cualquiera que tenga inclinaciones políticas con experiencia organizativa y ejecutiva, será un magnífico prospecto para triunfar como funcionario público [...]”³¹²

Cuando Appleby identifica las notas esenciales de un gobierno y por ende las actitudes de quienes lo integran, establece tres características: impacto de gran alcance de su actividad; responsabilidad pública; y, *carácter político*. “Ninguna otra institución tiene tanta responsabilidad pública. Ninguna acción emprendida o considerada por el gobierno en una democracia está inmune al debate, escrutinio o investigación públicos.”³¹³

³⁰⁸Una semblanza biográfica de Appleby la realizó Roscoe C. Martin en el libro **Administración Pública (Ensayos en honor de Paul Appleby)**, Herrero Hnos., México, 1967, págs. 11-26.

³⁰⁹ Appleby, Paul H., **Big Democracy**, New York, Alfred Knopf, Inc., 1945.

³¹⁰ Appleby, Paul H., “El Gobierno es Diferente”, en Shafritz y Hyde, **op. cit.**, págs. 263-272.

³¹¹ **Ibidem**, pág. 267. (Énfasis del autor).

³¹² **Ibidem**.

³¹³ **Ibidem**, pág. 269 (Subrayado mío).

En efecto, es sobresaliente el énfasis que hace Appleby del hecho de que cualquier actividad gubernamental, así como sus expresiones administrativas, puede ser vista, analizada y discutida como asunto político.

Complementariamente, el autor se deslinda de los valores de eficiencia y economía, tan apreciados para los reformadores progresistas que ya estaban en extinción. Appleby reconoce que “el gobierno tiende a ser menos eficiente a causa de su naturaleza pública”³¹⁴, es decir, política.

No queda duda en la propuesta y posición de Appleby: “En su mejor aspecto, la política es el arte de gobernar [...]. El gobierno es distinto porque debe tener en cuenta deseos, necesidades, pensamientos [de todos]. El gobierno es distinto porque el *gobierno es política*.”³¹⁵

Pocos años después, Appleby insistió en su ataque a la dicotomía, con la publicación de su libro *Policy and Administration*³¹⁶, en el que demuestra cómo la intervención de los administradores públicos en todo el proceso asociado a las políticas públicas (diseño, implementación y evaluación), es esencialmente político y corresponde a una continuidad de la función administrativa que se va ajustando conforme las transformaciones de la propia política pública lo van requiriendo.

Así, Appleby manifestaba una posición contraria a la de los progresistas, quienes pensaban que la política era perjudicial para la administración. Creía que la administración al tener una naturaleza política, debería actuar políticamente para alcanzar sus objetivos; reconocía también que la participación política de la sociedad frente a la propia administración, resultaría en beneficio y ventaja para todos, principalmente por el freno que ello implicaba al ejercicio de un poder burocrático arbitrario, sin estar sujeto al escrutinio o juicio público. En consecuencia, la administración era un proceso impregnado de la política.

La contribución de Paul H. Appleby nos permite reconocer que efectivamente la administración pública no puede desprenderse de su naturaleza política, sin volverse irresponsable. Los administradores públicos toman decisiones políticas que producen resultados y efectos políticos, por lo que la administración y los administradores públicos tienen una responsabilidad política y ética.

Las ideas y planteamientos de Appleby, en realidad, no tenían un cariz normativo o prescriptivo, más bien correspondían a la descripción de una realidad concreta que estaba a la vista de los observadores del actuar del gobierno y su administración, misma que ya era distinta a la del pasado

³¹⁴**Ibidem**, pág. 270.

³¹⁵**Ibidem**. (Cursivas mías).

³¹⁶Appleby, Paul H., **Policy and Administration**, University of Alabama Press, Alabama, 1949.

inmediato. La dicotomía política-administración ya no era ni la descripción literal de una realidad específica, que se había transformado radicalmente, ni tampoco una norma prescriptiva de la conducta de los administradores públicos, pues no podía soslayar el nuevo papel que dicha realidad exigía de ellos, para cumplir con los fines y cometidos que la propia sociedad esperaba.

El mérito de Appleby fue haber sido un acucioso observador de su realidad. Con ello, había prendido la mecha que haría explotar en mil pedazos a la dicotomía política-administración, aunque no sería el único.

Otro relevante *practitioner* que contribuyó al cuestionamiento de la dicotomía, lo fue David E. Lilienthal.

Lilienthal fue presidente de la *Tennessee Valley Authority* (TVA, por su acrónimo en inglés) y dejó por escrito su experiencia como administrador público en su libro *TVA: Democracy on the March*, publicado en 1944.³¹⁷

Antes de analizar las ideas del autor, que refutaron la dicotomía, daremos un rápido vistazo a lo que era la TVA.

La TVA se constituyó como resultado de la iniciativa del presidente Roosevelt, parte de su política del *New Deal*. En realidad se convirtió en un experimento de reconstrucción regional, precisamente en el Valle del Río Mississippi, por la parte que corresponde al estado de Tennessee. Los resultados alcanzados por este organismo, fueron en verdad relevantes: millones de hectáreas de cultivo que habían permanecido ociosas, volvieron a cultivarse; la industria de todo tipo floreció en el Valle; los lagos artificiales y el propio río Mississippi, se convirtieron en un atractivo turístico. La TVA se convirtió en un modelo de agencia para el desarrollo regional, por lo que fue emulada en diversos países del mundo.³¹⁸

La estrategia de la TVA fue el construir o adquirir cerca de 25 presas para controlar las inundaciones del río Mississippi para generar energía eléctrica y producir nitrato. El gobierno construyó cerca de ocho mil kilómetros de líneas de transmisión para aprovechar la energía generada y vendía el excedente a las comunidades cercanas, a precios bajos a fin de asegurar un consumo masivo.

En 1932, cuando la TVA inició sus operaciones, sólo dos granjas de cada 100, contaban con electricidad. Cinco años después la proporción era una de

³¹⁷Lilienthal, David E., **TVA: Democracy on the March**, Harper & Row, New York, 1944.

³¹⁸En México tuvo correspondencia con la creación de las comisiones federales que se crearon para generar proyectos de desarrollo regional en las cuencas de diversos ríos: en 1947 se crearon las comisiones del Papaloapan y del Tepalcatepec, posteriormente se crearían las del Fuerte y la del Grijalva. La primera realizó la presa “Miguel Alemán” y la hidroeléctrica de Temascal. (Vid. Secretaría de Programación y Presupuesto, **Antología de la Planeación en México**, Tomo XVII, Documentos Normativos y Metodológicos, pág. 17).

cada siete. La TVA reacomodó a los granjeros marginados, promovió la salud pública y fomentó la industria local, todo en ello en estrecha colaboración con la población de la región.

Esta colaboración fue posible gracias al hecho de que la TVA operó con un sistema de administración descentralizado, bajo el cual las decisiones eran tomadas, de manera más influyente, por los granjeros blancos y ricos. La TVA se ajustó a las pautas de segregación racial que eran predominantes en ese tiempo.

Fue tan importante el modelo de gestión descentralizada de la TVA, que Waldo hace referencia a D. E. Lilienthal, precisamente dando énfasis a las ideas sobre descentralización.³¹⁹ No obstante, lo que nos interesa subrayar, es la dimensión política de funciones administrativas y cómo la aplicación práctica de ésta dimensión significó la negociación entre los grupos de interés de la población y la propia administración pública.

Lilienthal, en el capítulo *Planeación y planeadores* de su libro ya citado, afirma que: “Descubrió que el proceso de planeación del gobierno era una empresa *descaradamente política*, la cual, no incidentalmente, era saludable y benéfica para una sociedad democrática.”³²⁰

Así pues, los conceptos de planeación, descentralización, participación social y cooptación, tenían significados políticos, dentro de la dimensión política de la administración pública, que cobraban vigencia diaria en el trabajo de una agencia que contribuyó, con creces, al desarrollo regional en la Unión Americana.

Sin lugar a dudas, el reconocimiento de Lilienthal de que su labor al frente de la TVA no sólo era “administrativa”, sino esencialmente política, tanto por lo que corresponde a su labor de negociación y organización de la participación social y comunitaria, como por lo que significaban los fines de las tareas administrativas realizadas, contribuyó a desterrar la idea de una dicotomía: no era real el supuesto de que los administradores públicos solo obedecían las indicaciones de los políticos. Los administradores podían y debían actuar políticamente, sin que esta actuación significara un poder excesivo fuera de control o una actuación irresponsable o falta de ética. La actuación de un administrador público, lo demostraron Appleby y Lilienthal, no estaba exenta de valores y de juicios políticos.

Los *practitioners* habían confrontado la idea de una dicotomía política-administración con su realidad empírica y la encontraron en falta: la

³¹⁹ Waldo, Dwigth, **Teoría Política de la Administración Pública, op. cit.**, págs. 227-229.

³²⁰ Citado por Shafritz, J y A. Hyde, “Del ‘New Deal’ a Medios del Siglo”, en **op. cit.**, pág. 169.

dicotomía no correspondía a la nueva realidad que enfrentaban el gobierno y su administración, por lo que iniciaron el proceso de su demolición.

Por su parte, los académicos también harían su contribución a éste mismo propósito, el que continuaron con esmero.

4.La inteligencia académica derriba la dicotomía

Este grupo de investigadores, analistas, profesores y consultores, la mayor de las veces vinculados a las universidades e instituciones de investigación y asesoría, generadoras de conocimientos teóricos y aplicados, se destaca por su número y la calidad de sus aportes. En contraste con los *practitioners*, los académicos son más proclives a la conceptualización generalizante y a la teorización y no sólo al análisis de casos prácticos específicos.

Tan temprano como en 1936, los académicos manifestaron sus ideas respecto al hecho de que la administración pública era más que un proceso técnico. La llamada de atención más prominente correspondió a John M. Gaus, Leonard D. White y Marshall Dimock, cuando escribieron el libro *The Frontiers of Public Administration*.³²¹ En este libro, los autores hicieron énfasis en diversas cuestiones que vinculaban la política con la administración, o por lo menos reconocían el papel político que jugaba la administración pública y el papel que debía jugar en la arena política: contribuir a la formulación de las políticas públicas; el ejercicio de la discrecionalidad administrativa sin que significara abuso de poder; establecer vínculos con la ciudadanía tanto para reconocer demandas como para valorar resultados; sentido de responsabilidad frente a quienes delegan autoridad y a quienes se sirve, etcétera. Sin duda un libro que enmarcó el espíritu que prevalecería en las siguientes décadas, dentro del campo de la Administración Pública. Pero esto fue sólo el inicio.

En este apartado revisaremos los planteamientos de Dwigth Waldo, Robert H. Dahl, Philip Selznick, Norton Long, John M. Gaus, V.O. Key, Felix A. Nigro, David H. Rosenbloom, Robert K. Merton, Ira Sharkansky y Claus Offe, todos ellos distinguidos académicos, quienes desde distintas ópticas disciplinarias y enfoques analíticos, contribuyeron al “destazamiento” de la dicotomía. Vayamos por partes.

Destaca en éste grupo, no sólo por su crítica a la dicotomía, sino a toda la doctrina ortodoxa de la Administración Pública, el profesor Dwigth Waldo.

³²¹Gaus, John M., Leonard D. White y Marshall Dimock, **The Frontiers of Public Administration**, The University of Chicago, Chicago, 1936.

Durante muchos años, Waldo fue director de la Escuela de Administración Pública John F. Kennedy, de la Universidad de Harvard. Lo que Appleby fue para los *practitioners*, Waldo lo fue para los académicos: figura señera.

Las obras de Waldo que revisaremos para establecer los términos de su crítica, abarcan varios años. En primer lugar, su clásico *The Administrative State*, en la versión española que ya se ha mencionado; *Study of Administration*, cuya traducción ya fue citada y los artículos: “Una Teoría de la Administración Pública Significa en Nuestra Época también, una Teoría Política”³²² y “*The Perdurability of the Politics-Administration Dichotomy: Woodrow Wilson and the Identity Crisis in Public Administration*”, del que ya se hizo referencia.

En su primer libro, originalmente su tesis doctoral por la Universidad de Yale, Waldo reconoce que la dicotomía había sido una doctrina e ideología influyente en su tiempo, pero que en la década de los cuarenta, estaba siendo abandonada: “Por lo que se refiere a la fórmula ‘política-administración’, han surgido dudas acerca de la posibilidad y conveniencia de trazar una clara separación de poder o división de funciones entre los órganos decisorios y los ejecutivos.”³²³ Waldo consideraba que la Administración Pública se estaba librando de una camisa de fuerza que significó la filosofía instrumentalista de la fórmula política-administración, que ha limitado sus horizontes.

Previo a ello, Waldo había pasado revista a las ideas de los autores más sobresalientes que habían hecho algún aporte a la construcción de la dicotomía, desde W. Wilson hasta J. M. Landis, y había encuadrado la cuestión de la dicotomía como una manifestación de la insatisfacción producida por una separación de poderes que, en el transcurso de más de un siglo de vida independiente, no había funcionado como se esperaba.

La aparición, en esa época, del pensamiento “heterodoxo”, en contraste con el fin del “ortodoxo”, conforme la periodización de McCurdy,³²⁴ implicaría el abandono de las ideas de neutralidad política, eficiencia, gerencia científica, etc., que habían prevalecido hasta mediados de la década de los treinta.

En opinión de Lynn, la mayor parte de los autores identificados con la corriente heterodoxa continuaron sospechosamente abordando los tradicionales temas del *public management* democráticamente responsable y, con menos énfasis, los temas sobre la capacidad administrativa. Esto significaría que el polo de la política, en la dicotomía, llegaría a ser más influyente.

³²²Incluido en el libro de Naomi B. Lynn y Aaron Wildavsky (comps.), **op. cit.**, págs. 126-137.

³²³Waldo, Dwight, **Teoría Política de la Administración Pública**, **op. cit.**, pág. 310.

³²⁴McCurdy, Howard, **Public Administration: a Bibliography**, The American University, Washington D.C., 1972, pág. 109.

Importante consideración otorga Waldo al problema de los valores en la administración. Ya desde 1952, había debatido con Herbert A. Simon sobre este asunto, a propósito de la idea simoniana de distinguir entre hecho y valor, una reedición de la dicotomía a la que trataremos más adelante.

La posición de Waldo había sido clara: “no hay un terreno de ‘decisiones factuales’ del cual sean excluidos los valores. Decidir es escoger entre alternativas; escoger entre alternativas es introducir valores.”³²⁵

Al analizar el problema de los valores en la Administración, Waldo recuerda que en la doctrina de la dicotomía, el valor resulta y se resuelve en la política: la función de la política es sopesar las pruebas, tamizar los resultados y establecer un curso de acción para lograr un fin. La función de la administración era lograr dicho fin de la manera más económica y eficiente posible.

Así, las normas o fines de la acción, se entenderían “especificados *para* la Administración, no *por* ella. La Administración funcionaba como un mero instrumento.”³²⁶

No obstante, dice Waldo, “los órganos y agentes administrativos hacen política.”³²⁷ La generalidad y abstracción de la ley, obliga a los administradores a ser cada vez más discrecionales en la aplicación de su juicio para la ejecución y cumplimiento de tales normas. Waldo reconoce que mucha de la política se hace por los administradores que ocupan los niveles inferiores de la jerarquía, ante su obligación de prestar directamente servicios a la comunidad.

Este involucramiento de los administradores en la política, los enfrentaba a la necesidad de valorar las condiciones de su trabajo e incorporar las valoraciones que su juicio, experiencia, criterio y conocimiento les dictaban, y había que mediarlo con los resultados y condiciones bajo las cuales se tomaban las decisiones. En suma, tenían que lidiar con valores. No era cierta la neutralidad del servidor público, no había decisiones apolíticas. No existía una administración “objetiva”.

Claro que Waldo va más allá y cuestiona la raíz filosófica de ésta pretendida ausencia de valor: el positivismo lógico, cuyo más conspicuo exponente, en el estudio de la Administración, había sido Herbert A. Simon.

A pesar de su oposición a la dicotomía, Waldo reconoció en un ensayo publicado en 1984, que la dicotomía ha perdurado: “No se puede evitar tratar de alguna manera con el problema que [Wilson] vislumbró: La respectiva

³²⁵Waldo Dwigth, “Development in Theory of Democratic Administration”, en **American Political Science Review**, Núm. 46, 1952, págs. 81-103.

³²⁶Waldo, Dwigth, **El Estudio de la Administración, op. cit.**, pág. 118. (Cursivas del autor).

³²⁷**Ibidem.**

naturaleza de la política y de la administración y de la relación que debe darse entre las dos [...] Estamos inclinados a pensar en encontrar falsa la ‘dicotomía política-administración’ y mandarla a su entierro [...] Pero cualquier pensamiento de que uno de los dos o ambos realmente deban ser transformados o desaparecer y que el problema de vincular una a otra, debe desaparecer, lo considero ilusorio.”³²⁸

La conclusión de Waldo, es verdaderamente sorprendente: “Pero lo que yo encuentro impresionante es una histórica y grandiosamente creada dicotomía política-administración que tuvo una obvia congruencia con la dicotomía decisión-ejecución. Nuestro objetivo no debe ser ni ignorar ni abolir la dicotomía política-administración. No puede ser abolida y es vano ignorarla, quizá peligroso. Nuestra tarea es más bien, *tratar de entenderla* y encontrar formas constructivas para vincular las dos realidades.”³²⁹

Esta invitación que hizo Waldo en 1984, la retoma él mismo en su artículo publicado en 1987, derivado de la revisión que hizo de la Conferencia John M. Gaus, presentada en la reunión anual de la *American Political Science Association*, el 3 de septiembre de 1987.

Waldo se pregunta: “¿Hemos avanzado hacia el cierre de la brecha, hacia la reparación de lo que se llama a menudo dicotomía política-administración?” Él mismo contesta: “varían las opiniones a este respecto [...] la fisura sigue siendo un rasgo significativo de nuestro mundo institucional e intelectual.”³³⁰

Independientemente del abordamiento que hace de la relación entre ciencia política y administración pública, como “ciencia”, Waldo propone “una perspectiva que ayudará a entender la dicotomía política-administración”.³³¹

Su argumentación comienza con la afirmación de que el gobierno, en Occidente, surge de la fusión de dos tradiciones: griega y romana. La griega, portadora de la tradición de la cultura cívica, en la que cada ciudadano es propiamente una autoridad pública. Dice Waldo: “En la toma de decisiones políticas, por el aparato administrativo y para él, hay un componente relativamente elevado de amateurismo, en oposición al profesionalismo y los conocimientos especializados.”³³²

Roma, por su parte, aportó la cultura imperial. Fue una inspiración para la creación del Estado moderno y el derecho romano contribuyó como una especie de guía. De hecho, la mayor parte de Europa se inclinó hacia la tradición imperial.

³²⁸Waldo, Dwigth, “The Perdurability...”, **op. cit.**, pág. 232.

³²⁹**Ibidem.** (Cursivas añadidas).

³³⁰Waldo, Dwigth, “Una Teoría de la Administración Pública Significa en Nuestra Época también, una Teoría Política”, en Naomi B. Lynn y Aaron Wildavsky (comps.), **op. cit.**, pág. 126.

³³¹**Ibidem.**

³³²**Ibidem.**, pág. 131.

Afirma Waldo que en los Estados Unidos, los padres fundadores pusieron en marcha un modelo basado en el esquema de la cultura cívica; no obstante, en dos siglos el gobierno avanzó hacia la cultura imperial, con una presencia militar en todo el orbe.

Para Waldo, la dicotomía “no es simplemente un pleito parroquial entre los especialistas americanos, más bien es una tensión entre las influencias griega y romana. Simplificadamente, el argumento trata de destacar que en Norteamérica, su política es griega y su administración es romana.”³³³

A partir de ésta premisa, Waldo propone lo siguiente: “Creo que debiéramos investigar para *entender*, no para culpar a alguien del alejamiento de la administración pública, y que no tiene sentido discutir acerca de cuál lado de la dicotomía política-administración está en lo correcto.”³³⁴

En realidad, Waldo matizó su oposición a la dicotomía o por lo menos toleraba cierta forma de dicotomía que no correspondía a la que originalmente se había formulado por parte de los reformadores progresistas de principios de siglo.

Hemos dado cuenta de los usos que tuvo la dicotomía en sus orígenes. Las transformaciones de ella las abordaremos en los siguientes capítulos. Lo cierto es que Waldo, acérrimo crítico de la separación entre política y administración, reconocía, como tituló su escrito, la “perdurabilidad de la dicotomía”, en el campo de la Administración Pública en los Estados Unidos. Su contribución a desenmascarar la ideología subyacente en la dicotomía, también es indiscutible: “el evangelio de la eficiencia”, la ausencia de valores, el profesionalismo tecnocrático, la neutralidad política de la burocracia, entre otras falacias.

Waldo no fue el único que hizo ésta contribución. Hubo otros entre los que destaca el politólogo Robert H. Dahl.

De entre los primeros académicos que pusieron en duda el pensamiento “ortodoxo” de la Administración Pública y con ello los supuestos principios universales y la propia dicotomía política-administración, fueron Robert H. Dahl y Herbert A. Simon. Del primero revisaremos sus ideas a continuación, y del segundo lo haremos posteriormente, dado lo paradójico de sus propuestas.

Dahl publicó, en 1947, un influyente artículo en la *Public Administration Review*, que dejó honda huella en los publiadministrativistas, especialmente

³³³ **Ibidem**, pág. 132.

³³⁴ **Ibidem**, pág. 135 (Cursivas añadidas).

en aquellos que pretendían elaborar una ciencia de la administración, a imagen y semejanza de las ciencias naturales.³³⁵

Si bien el artículo se enfoca primordialmente a cuestionar la pretensión de una ciencia libre de valores y apegada a los “hechos”, así como a proponer las condiciones que deberían de cumplirse para hablar de una verdadera ciencia de la administración, lo cierto es que Dahl también aborda, de manera indirecta, el problema de la relación entre fines y medios, subyacente en la dicotomía política-administración.

Dahl, implícitamente, se refiere a la dicotomía cuando trae a colación el hecho de que: “Uno puede sostener justificadamente que la función de una ciencia de la administración pública, no es la determinar fines, sino idear los mejores medios para los fines establecidos por aquellas agencias de gobierno encargadas de la fijación de políticas sociales.”³³⁶

Dahl veía a la ciencia de la administración, tal y como se había construido en su tiempo, como una ciencia de medios, es decir, como una ciencia instrumental al servicio de los fines predados por la política a la administración. Agrega: “Podría argumentarse [Wilson ya lo había hecho] que la ciencia de la administración pública sería totalmente no normativa y que sus doctrinas, una vez aclarados los fines, podrían aplicarse con igual validez en cualquier régimen, democrático o totalitario.”³³⁷

El principal argumento crítico de Dahl, en contra de la reducción de la ciencia de la administración a una ciencia de medios, como la concebía la doctrina de la dicotomía, lo plantea así: “Hasta este punto de vista tiene dificultades, puesto que en la mayor parte de las sociedades, en particular en las democráticas, *los fines con frecuencia están en disputa*; rara vez están determinados clara e inequívocamente. No pueden ser distinguidos con claridad fines y medios, pues los fines determinan los medios y a menudo los medios, por último, determinan los fines.”³³⁸

Dahl estaba en contra de una ciencia fundada en una racionalidad instrumental, misma que desconocía tanto los aspectos institucionales en los que actúa la administración pública, como los aspectos psicológicos y psicosociológicos de la personalidad, que introducen otro tipo de racionalidad y elementos de subjetividad. En efecto, en la disputa por el establecimiento de fines, la administración puede ser vista, y de hecho lo es, como un

³³⁵El Instituto Nacional de Administración Pública de México publicó la traducción al español de este artículo, gracias a la iniciativa del Dr. Omar Guerrero Orozco, a la sazón director de la Revista de Administración Pública. Dahl, Robert, “La Ciencia de la Administración Pública: Tres Problemas”, en **Revista de Administración Pública**, Núm. 40, INAP, México, oct-dic., 1979, págs. 11-25

³³⁶**Ibidem**, pág. 14

³³⁷**Ibidem**, pág. 16.

³³⁸**Ibidem**, pág. 14 (Énfasis añadido).

“peleador” más, o varios “peleadores” distintos, en tanto que no es monolítica.

Hay que acreditarle a Robert H. Dahl una posición crítica frente a la dicotomía, si bien sus esfuerzos se orientaron a cuestionar las bases de uno de sus resultados: una ciencia de la administración apolítica, libre de valores y pretendidamente universal, con su cauda de un racionalismo exacerbado.

A fines de la década de los cuarenta y mediados de los cincuenta, abundaron los académicos que cuestionaron la dicotomía, al resaltar diversos aspectos que daban cuenta de la naturaleza política de la administración pública y enfatizar el nuevo papel que jugaban los administradores públicos en la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas. Resumiremos sus ideas a continuación.

Un connotado sociólogo, Philip Selznick, aportó a la crítica de la dicotomía, al analizar la TVA en cuanto a la identificación de los mecanismos de “cooptación”³³⁹ que aplicó a los miembros de las comunidades del Valle del Tennessee³⁴⁰, lo que obligaba a los funcionarios a actuar políticamente, como a señalar que “la aplicación de la dicotomía ya no se puede sostener ni siquiera en las relaciones político-militares.”³⁴¹ Selznick constató, en sus escritos, tanto el impacto político de la acción administrativa, como el comportamiento político de los agentes de una organización, elementos que ponían en duda la dicotomía.

Otro respetado académico, crítico de la idea de una administración pública meramente instrumental y políticamente neutral, lo fue Norton Long.

Long, en 1949, escribió un significativo ensayo, intitulado: *Power and Administration*, en el que afirmaba que: “el poder era la sangre vital de la administración y que la actividad administrativa era energizada por el poder, producto de las señales claras enviadas por los políticos principales a los agentes burocráticos,”³⁴² reconociendo, en consecuencia, su raigambre política.

Observó, por otra parte, que: “la burocracia bajo el sistema político americano, tiene una gran responsabilidad que compartir para la promoción

³³⁹Concepto acuñado por Selznick, referido al hecho de incorporar a una organización a uno o varios individuos que, de no hacerlo así, provocarían dificultades o conflictos para dicha organización.

³⁴⁰Selznick, Philip, **TVA and the Grass Roots**, Berkley, Calif., 1949.

³⁴¹Selznick, Philip, **Leadership in Administration**, Row, Peterson and Co., Evanston, Ill., pág. 74.

³⁴²Long, Norton E., “Power and Administration”, en **Public Administration Review**, Vol. 9, Núm. 4, 1949, págs. 257-264.

pública de la política y, aún más, al organizar las bases políticas para su supervivencia y crecimiento.”³⁴³

De nueva cuenta en 1954, Long se refirió a la supuesta neutralidad de la burocracia, misma que le permitiría sobrevivir a los relevos electorales constitucionales de los jefes políticos. Long aseveró que: “por atractiva que sea la idea de que una administración recibe sus valores de quienes elaboran las políticas, tiene una falla fatal: no concuerda con los hechos de la vida administrativa.”³⁴⁴

Con referencia concreta a la dicotomía, Long asegura que ésta idea “oscureció” la inteligencia de la burocracia gubernamental, al asignarle un mero papel ejecutor y subordinado: “La doctrina de la supremacía política de los [oficiales] electos sobre los funcionarios gubernamentales no electos, inspiró el engaño de que para ser políticamente suprema la legislatura no sólo debe tomar las decisiones finales sobre las políticas públicas, sino debe también tener primacía en todo el proceso y que la burocracia *debe ser un instrumento más que un cerebro.*”³⁴⁵

En 1950, John M. Gaus concluyó su artículo con su famosa frase, a la que Waldo se referiría después:³⁴⁶ “Una teoría de la Administración Pública significa, en nuestro tiempo, una teoría de la política, también.” Su propósito era llamar la atención a la naturaleza política de la administración pública.

De nueva cuenta se constataba que las observaciones empíricas de una realidad administrativa que se había transformado significativamente, y la propia conceptualización que correspondía a esa nueva realidad, se imponía a una visión ideológica-doctrinal, tradicional y rezagada.

Para 1958, ya la dicotomía habría pasado a mejor vida... aparentemente. La naturaleza y el papel político de la administración pública, era ampliamente reconocido. En ese año, V.O. Key, incluyó en su libro³⁴⁷ un capítulo dedicado al tema *Administration as Politics*, en el que aseguraba que las agencias administrativas eran actores en el proceso político y que “no son como barro en las manos del Presidente o de sus asociados políticos”³⁴⁸ al referirse al supuesto papel de subordinada obediencia para ejecutar las órdenes y lograr los fines establecidos por los políticos, papel que desempeñaba en la visión dicotómica.

³⁴³**Ibidem**, pág. 259.

³⁴⁴Long, Norton E., “Public Policy and Administration: The Goals of Rationality and Responsibility”, en **Public Administration Review**, Núm. 14, 1954, pág. 23, (Citado por Michael Reagan, **op. cit.**, pág. 275)

³⁴⁵**Ibidem**. (Cursivas añadidas)

³⁴⁶Gaus, John M., “Trends in the Theory of Public Administration”, en **Public Administration Review**, Vol. 10, Núm. 3, págs. 161-168.

³⁴⁷Key, V.O., **Politics, Parties and Pressure Groups**, Thomás y Crowell Co., U.S.A., 1958. (Reproducido en Michael Reagan, **op. cit.**, págs. 248-252.)

³⁴⁸**Ibidem**, pág. 249.

Key argumentaba a favor de reconocer “representatividad” a las propias agencias, es decir, que hicieran suyos los intereses de los grupos vinculados con su quehacer y defendieran dichos intereses frente a otros grupos o para que las decisiones políticas les resultaran favorables. En otras palabras, reconocía que las agencias desempeñaban un papel político, tanto por la discrecionalidad de sus decisiones, como por la representación y defensa de intereses sociales.

Felix A. Nigro, en su libro *Modern Public Administration*, también hizo una crítica a la dicotomía, aunque en tono más mesurado: “La dicotomía política-administración fue siempre una ficción, pero no era completamente absurda durante el período cuando las legislaturas retuvieron una gran iniciativa en la hechura de las políticas públicas, en contraste con la oficina del Ejecutivo, que aún creciendo, era mucho más pequeña de lo que es hoy.”³⁴⁹ Nigro nos ofrece, en un párrafo, un admirable resumen de todo el proceso que hemos venido revisando.

Por su parte David H. Rosenbloom, en un artículo publicado en 1993, asegura que “la idea de que la administración pueda estar separada de la política, es rara.” Añade: “La visión wilsoniana es intelectual y gubernamentalmente insostenible.”³⁵⁰ Rosenbloom sostiene que detrás de la dicotomía política-administración, existe una lucha política que no ha sido debidamente comprendida o ha sido largamente ignorada por la corriente principal de pensamiento de la Administración Pública. De ella hemos dado cuenta en el capítulo III. No obstante, ello no hace que la dicotomía, en la época de los cincuenta, fuera una categoría útil para la explicación de la realidad, ni prescripción de un modelo administrativo que ya había quedado en el pasado, con la aparición del “gran gobierno”. La dicotomía dejó de ser un arma política, en el momento en que la reforma gubernamental de Roosevelt permitió centralizar el poder político en manos del Poder Ejecutivo, dejando que el Congreso jugara un papel más limitado.

Ira Sharkansky ha reconocido, también, la naturaleza política de la administración pública, sobre todo cuando hace referencia al proceso de hechura de las políticas públicas (*policy making*). Dice: “Los funcionarios elegidos, los empleados profesionales del gobierno y los activistas de los partidos y de los grupos de interés, compiten por la definición de los problemas sociales y económicos. El grupo que se las arregle para definir el problema, tendrá una ventaja en las etapas posteriores para seleccionar metas políticas, definiendo el presupuesto y su asignación.”³⁵¹

³⁴⁹Nigro, Felix A., **Modern Public Administration**, Harper & Row, Pubs., New York, 1965, pág. 9.

³⁵⁰Rosenbloom, David H., “Have an Administrative Rx? Don’t Forget the Politics!”, **op. cit.**, pág. 504.

³⁵¹Sharkansky, Ira, **Administración Pública**, Editores Asociados, México, 1973, pág. 101.

Desde otras ópticas disciplinarias, sobre todo desde el análisis sociológico de la burocracia, y en especial cuando se considera la aplicación del modelo weberiano legal-racional de burocracia, han surgido críticas a la dicotomía, directa o indirectamente.

Uno de los primeros, en esta línea, fue el sociólogo norteamericano Robert K. Merton. En su ensayo *Burocracia y Personalidad*, cuestionó el hecho de que, en la realidad, la burocracia actúa no solamente para la prestación de servicios públicos, sino también para proteger sus propios intereses; convierte los medios en fines en sí mismos, en detrimento de la supuesta eficiencia y la obediencia a las normas se convierte en un excesivo formalismo en el que el cumplimiento del procedimiento es prácticamente lo más importante, desconociendo muchas veces las peculiaridades de los casos concretos.³⁵²

Pero quizá, quien mejor vislumbró las debilidades de la pretendida burocracia neutral y técnicamente (tecnocráticamente) capaz, lo fue Claus Offe.

Offe, en su libro *Partidos Políticos y los Nuevos Movimientos Sociales*³⁵³ analiza los distintos criterios de racionalidad y los problemas del funcionamiento político-administrativo. Para su análisis, Offe parte de la concepción weberiana de lo que es la administración burocrática y como su funcionamiento racional se basa en el supuesto de separación de la política y la administración, es decir, la dicotomía.

Dice Offe que “[...] la Administración burocrática es la forma de organización [...] de la actividad social que no puede plantear como tema sus propias premisas. En esto se fundamenta sobre todo, *la división estricta entre Administración y política que también presupone el tipo burocrático ideal.*”³⁵⁴

Añade Offe que Weber pudo afirmar la racionalidad formal de dicho sistema de actividades precisamente por su base normativa, primero, y porque “se constituye por medio de la *disyunción* completa entre las *premisas* de la acción, por un lado, y el aparato que la *realizará*, por el otro.”³⁵⁵

En este sentido, vale la pena recordar la afirmación de Luis F. Aguilar, quien asegura que la base de la dicotomía política-administración, en Weber, se asumirá como una “ausencia de racionalidad de la política, en tanto que el

³⁵²Cfr. Merton, Robert K., “Burocracia y Personalidad”, en **Teoría y Estructura Sociales**, FCE, México, 1946, págs. 275-286.

³⁵³Offe, Claus, **Partidos Políticos y los Nuevos Movimientos Sociales**, Ed. Sistema, Madrid, 1988, págs. 53 y siguientes (Cursivas mías)

³⁵⁴**Ibidem**, pág. 54 (Cursivas añadidas).

³⁵⁵**Ibidem**, (Énfasis añadido).

establecimiento de valores se da conflictivamente en el seno de la sociedad, más no en la administración.”³⁵⁶

Continúa Offe su argumentación señalando que en una administración legal-racional la eficacia significa la consecución segura bajo premisas: “los inputs de la actividad administrativa prejuzgan y guían los outputs y cuanto más clara y excluyentemente se impongan tales premisas en el proceso decisorio, más racional es la administración.”³⁵⁷

En contraste con el modelo de Weber de una administración racional, Offe habla de otro modelo de administración al que le denomina “estructura político-administrativa del Estado social” del que dice, funciona al contrario que el primero: “Las premisas de la actividad orientadora de la racionalidad administrativa son resultados concretos y determinados para que la Administración consiga o produzca los inputs adecuados para llevar a cabo esas tareas.”³⁵⁸

En el primer modelo, los inputs son los únicos “impulsores” que determinan los outputs, es decir, son las órdenes, directrices, normas que el sistema político le impone a la administración, en el modelo dicotómico. En el otro modelo, los resultados proyectados de la actividad administrativa se ven como criterios de evaluación de las actividades y decisiones internas administrativas. “La eficacia no se define ya por el seguimiento de reglas sino por el logro de resultados o la realización de funciones.”³⁵⁹ Bajo tal premisa, la Administración tiene que adaptar sus premisas y sus propios impulsos, a efecto de que sea eficaz en la medida que logre sus propósitos.

No obstante, arguye Offe, nos enfrentamos a una paradoja: La Administración tiene que fundar su actuación en normas, las que muchas veces no están en consonancia con los propósitos u objetivos deseados y esperados. Puesto que la Administración no puede liberarse de sus ataduras legales, tiene que ser capaz de cumplir con las normas y de lograr sus propósitos con eficacia.

Offe se inclina por una Administración que esté dispuesta a perder cierta legitimidad por no cumplir estrictamente con las norma (no siendo ilegal, sino discrecional), en aras de alcanzar los fines que se esperan de ella. Offe lo dice así: “Al quedarse suspendida la orientación hacia el input de normas legales [...] pasa a ser dependiente la política administrativa del Estado social [modelo Offe], de legitimaciones no-legales, es decir, o bien de concepciones

³⁵⁶ Aguilar, Luis F., “El itinerario de Max Weber...”, **op. cit.**, pág. 32.

³⁵⁷ Offe, Claus, **op. cit.**, pág. 57.

³⁵⁸ **Ibidem.**

³⁵⁹ **Ibidem.**

supralegales y substancializadas del orden, o bien de procesos empíricos de consenso”.³⁶⁰

De tal suerte que cuando la Administración tiene a su disposición todas las premisas, jurídicas, organizativas, financieras, etc., adecuadas a su elección, la dicotomía política-administración carece de razón de ser.

Otra fuente de criterios de eficacia, lo sería el consenso político, es decir, “El que la Administración esté dispuesta a sacrificar una parte de sus pretensiones de ordenación soberana, en negociaciones con grupos sociales relevantes, asumiendo con ello, las premisas de esos grupos y, en todo caso, preocuparse de que sus programas cuenten con la comprensión y colaboración suficientes para su ejecución.”³⁶¹

Esta visión de Offe está en consonancia con Majone cuando precisa que la Administración debe demostrar, con argumentos y evidencias, las razones que tiene para actuar frente a sus destinatarios.³⁶²

Bajo tal consideración resultaría ociosa la idea de Lhuman, según la cual, en el sistema político-administrativo, la “política” se encarga del logro de consensos generalizados y la “administración” del desarrollo y puesta en práctica de programas, con los que ambos se descargan tareas mutuamente.

En efecto, la desaparición de la idea de la dicotomía obligó a la administración a utilizar en mayor medida las herramientas políticas para lograr sus cometidos, siendo el consenso y la negociación de las más importantes. Ello no es el antiguo asunto del pluralismo y de la participación de los grupos sociales, sobre todo cuando están más o menos de acuerdo con la orientación de las políticas y los programas gubernamentales. Más bien se refiere al necesario proceso inicial de construcción del consenso, sobre todo ante grupos sociales emergentes, opuestos a ciertas políticas públicas.

A pesar de ello, dice Offe, el peligro latente que enfrentan las democracias es la posible “autonomización” del proceso de construcción de consensos.

En resumen, el replanteamiento de la disciplina y su vínculo con la política y la sociedad, tiene lugar a fines de la década de los sesenta y mediados de los setenta. Lo que se ganó en este tiempo no fue simplemente la revisión de cómo se distribuye el poder formal o cómo participa la sociedad en las decisiones. Más bien, lo que se experimentó fue un “oleaje democrático”, como lo asegura Rafael Bañón.³⁶³

³⁶⁰ **Ibidem**, pág. 58.

³⁶¹ **Ibidem**.

³⁶² **Vid.** Majone, Giandomenico, **op. cit.**, págs. 23-30.

³⁶³ **Cfr.** Bañón, Rafael, **op. cit.**, pág. 32.

Estos valores democráticos tuvieron su cristalización por el surgimiento de dos corrientes intelectuales que reconocieron las bondades de la politización de la administración pública: Una, la *Nueva Administración Pública*, surgida de la Conferencia de Minnowbrook convocada por los profesores Marini y Frederickson.³⁶⁴ La conferencia fue convocada en el Centro de Conferencias de Minnowbrook, de la Universidad de Syracuse, en 1968, con el fin de explorar los temas emergentes en Administración Pública con especial énfasis en aquellos que fueran antijerárquicos y orientados a la gente.

Frederickson reconoció muy atinadamente este propósito al proponer el concepto *Nueva Administración Pública* al reto planteado por D. Waldo, en el sentido de que la Administración Pública, “nunca ha dado acomodo a las implicaciones teóricas de la participación en política y en la creación de políticas.”³⁶⁵

Frederickson reconoció que: “La dicotomía política-administración carece de un aval empírico, pues es bastante claro que los administradores a la vez ejecutan y hacen la política. El *continuum* entre política y administración, es más preciso empíricamente pero sólo presupone la cuestión teórica.”³⁶⁶ Y agrega, definiendo una de las notas esenciales de su propuesta, la politización de la administración pública: “los administradores no son neutrales. Deberían estar comprometidos con la buena administración y con la igualdad social, como valores [...]”³⁶⁷

La segunda propuesta fue la *Administración Democrática*, de Vincent Ostrom, fundada en los modelos del neoliberalismo económico,³⁶⁸ y su aplicación a las formas de funcionamiento de la administración pública, sobre todo en la utilización de mecanismos de mercado y de competencia.

Ambas corrientes coinciden en su rechazo a la dicotomía, al modelo burocrático y defienden el pluralismo, la descentralización y la finalidad política de la administración pública.

³⁶⁴Las participaciones se registraron en el libro de Frank E. Marini, **Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective**, Chandler Publishing, Co., 1971. La participación de H. George Frederickson, quien le dio el nombre a la Nueva Administración Pública, se tradujo al español y se publicó, bajo ese título en el libro de J. Shafritz y A. Hyde, **op. cit.**, págs. 645-668.

³⁶⁵Frederickson, H. George, “La Nueva Administración Pública”, en J. Shafritz y A. Hyde, **op. cit.**, págs. 647.

³⁶⁶**Ibidem**, pág. 648. (cursivas en el original)

³⁶⁷**Ibidem**.

³⁶⁸Ostrom, Vincent, **The Intellectual Crisis in Public Administration**, The University of Alabama Press, Tuscaloosa, 1989. (Esta obra se entiende como la aplicación del enfoque económico liberal del *public choice* al campo de la administración pública.)

5. La dicotomía se cuestiona desde otras latitudes

La dicotomía política-administración fue cuestionada y rebatida, también, sobre todo por académicos y estudiosos de la Administración Pública, desde otras latitudes del orbe.

Sobresale la crítica de los profesores Jacques Chevalier y Daniele Loschak, de la Universidad de Amiens, Francia. Ellos se refieren a la teoría del Estado liberal, en la que se ve a la administración pública como un mero instrumento ejecutor de la política. Bajo ésta idea, la administración estaría subordinada a la política, tanto por las normas jurídicas que la regulan, como por la forma propiamente política del régimen. La primera, en tanto la Administración está sujeta al principio de legalidad, tiene como función esencial la aplicación de la ley, cuyo resultado podrá ser revisado, a posteriori, por los jueces y tribunales, tanto administrativos como propiamente judiciales.

La segunda, porque la Administración carece de legitimidad propia, puesto que sus integrantes no han sido electos democráticamente, ni son responsables ante los electores, por la misma razón. En consecuencia, su autoridad deriva de los oficiales que sí han sido electos, es decir, los representantes políticos de la sociedad. En la concepción del Estado liberal, la Administración no puede ser otra, sino un fiel ejecutor de las disposiciones aprobadas por el cuerpo político, al cual debe someterse.

Es ésta visión de la administración la que cuestionan Chevalier y Loschak. Para ellos, la administración se encuentra ubicada en el corazón del proceso político, por lo que la visión dicotómica no es más que una ilusión, un mito.

Siendo explícitos, los autores mencionados señalan que: “[...] la distinción entre lo político y lo administrativo, se basa en un postulado de naturaleza jurídica que expresa un principio político y no sobre un análisis concreto de la realidad. Sustrae a la administración de toda influencia exterior, prohibirle toda intromisión reservada al terreno de lo político y hacer de ella un instrumento al servicio del poder, ha sido siempre la mayor preocupación de los autores que se interesaban en la administración, incluyendo juristas y hombres de Estado. [...] Es difícil, si no imposible, trazar una línea divisoria entre tareas políticas y administrativas; cuando se ve la realidad, es incuestionable que *el procedimiento administrativo forma parte del proceso político.*”³⁶⁹

³⁶⁹Chevalier, Jacques y Daniele Loschak, **La Ciencia Administrativa**, Tomo I, INAP, Madrid, 1986, pág. 70 (Cursivas añadidas).

Sin lugar a ninguna duda, los autores concluyen con contundencia: “La dicotomía política/administración no es operativa para aprehender y explicar el papel de la administración, pues conduce, haciendo abstracción de su dimensión política, a amputar los fenómenos administrativos de una parte esencial de su substancia. En efecto, la administración es *incuestionablemente un fenómeno político.*”³⁷⁰

Desde Latinoamérica se ha cuestionado también la idea de separar la política de la administración y de pensar en una administración pública a-política.

Alberto Salinas, en 1975, asume una postura plenamente anti-dicotómica, desde la construcción de un modelo conceptual que reconoce la relación o vínculo que se presenta. Dice: “política y administración son partes inescindibles de un mismo fenómeno.”³⁷¹ Al respecto, plantea la hipótesis basada en la vinculación entre los “continuos” poder político y poder burocrático, en el que ambos se controlan mutuamente. Su justificación da pauta para resaltar la interacción que se presenta, en la realidad, en los dos tipos de fenómenos, siendo de naturaleza cambiante. “[...] interesa explorar el resultado de la interacción entre política y administración y su influencia en la racionalidad ‘administrativa’.”³⁷²

Llama la atención que Salinas maneje el concepto *continuum*, como también lo había hecho Frederickson, y lo haría Svava, pues será una idea que cada vez irá ganando más adeptos para entender la relación entre los dos conceptos que se han abordado y que refleja, con mayor rigor, la realidad.

En México, Omar Guerrero publica en 1979 el libro *La Administración Pública del Estado Capitalista*, su tesis doctoral por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), investigación realizada con el propósito de “explicar el estudio, la formación y la naturaleza de la acción gubernamental del Estado en el modo de producción capitalista.”³⁷³

Utilizando categorías propias del materialismo histórico, construidas por Marx y Engels, aborda el asunto de la dicotomía afirmando que: “Wilson, Goodnow, Weber y Moreland, que comparten la paternidad del estudio de la Administración Pública en Estados Unidos, Alemania e Inglaterra, formularon en la dicotomía una reelaboración, distorsionada de la distinción bipartita de poderes entre el legislativo y el ejecutivo, que está presente originalmente en la obra de Rousseau, Paine, Hegel, Marx y Tocqueville. La

³⁷⁰**Ibidem**, pág. 45 (Cursivas agregadas).

³⁷¹Salinas, Alberto, **La Reforma Administrativa**, FCE, México, 1975, pág. 44.

³⁷²**Ibidem**, pág. 45.

³⁷³Guerrero, Omar, **La Administración Pública del Estado Capitalista**, Fontamara, México, 1986, pág. 13.

clave de esta distinción bipartita, sin embargo, se encuentra en otra aportación de los filósofos políticos: la división del Estado y la sociedad.”³⁷⁴

Es así que el origen de la dicotomía se ubica como una derivación de la separación entre Estado y sociedad y entre Legislativo y Ejecutivo.

En consecuencia, afirma Guerrero, “como ni el legislativo es puramente política ni el ejecutivo puramente administración, la dicotomía política-administración es falsa, porque confunde el carácter volitivo de la legislación con política, y el carácter activo de la ejecución, con administración.”³⁷⁵

En la misma línea de pensamiento histórico-materialista, se puede reconocer la postura crítica de Beauregard González Ortiz, puertorriqueño, quien en 1984 publica su libro *La Administración Pública Norteamericana: Origen, Crítica y Análisis*.

En dicha obra, González Ortiz da cuenta del nacimiento y desarrollo de la *public administration*, afirmando que sus cimientos son endebles por basarse en el gerencialismo y la dicotomía política-administración. “A diferencia de lo que plantea White [Leonard D.], creemos que el estudio de la administración no debe empezar por su base gerencial. Las raíces del proceso de conocimiento de la administración pública, las encontramos en los objetivos económicos de las clases dominantes.”³⁷⁶

El profesor argentino Oscar Oszlak, al referirse al núcleo fundamental del problema de la reforma administrativa, lo ubica precisamente en la separación entre política y administración, y la efectiva subordinación del aparato de implementación al aparato normativo del Estado. Esta condición, dice Oszlak, “no hace sino inducir infinitos mecanismos de conducta adaptativa que intentan resolver las frecuentes contradicciones entre los criterios de racionalidad política y racionalidad técnica que alternativamente guían las decisiones burocráticas.”³⁷⁷

La comprensión de la relación entre política y administración, para Oszlak, la aporta el reconocimiento de que la burocracia cumple diferentes roles, todos relacionados con la atención de demandas surgidas de intereses diversos y contrapuestos: los intereses de grupos sociales influyentes, los de sus jefes políticos y los propios de la burocracia, como sector actuante.

³⁷⁴**Ibidem**, pág. 17.

³⁷⁵**Ibidem**, pág. 102.

³⁷⁶González Ortiz, Beauregard, **La Administración Pública Norteamericana: Origen, Crítica y Análisis**, Ed. De Política y Administración, San José, 1984, pág. 51.

³⁷⁷Oszlak, Oscar (Comp.), **Teoría de la Burocracia Estatal**, Paidós, Buenos Aires, 1984, pág. 275.

Ricardo Uvalle nos ha ofrecido argumentos incuestionables para desactivar la dicotomía, a partir del reconocimiento de la naturaleza política de la administración pública.

Uvalle afirma que “la administración pública no es una institución subordinada a la política, ni es un mero brazo ejecutor que carece de voluntad para ejecutar los programas [públicos].”³⁷⁸

La falsedad de la dicotomía, dice Uvalle, se ha hecho más evidente en el último cuarto de siglo, puesto que las relaciones entre Estado y sociedad, se han transformado dramáticamente.

Desde el punto de vista valorativo, afirma Uvalle: “La política define los valores que públicamente la administración debe cumplir con programas y acciones estratégicas. La administración es la capacidad para traducir en programas específicos, los valores que la política asume en cuanto compromiso.”³⁷⁹

Al denotar la naturaleza tanto de la política como de la administración, Uvalle refiere el que la política alude al hecho de la negociación para conjugar posturas disímolas, que son consustanciales al pluralismo democrático: “Implica valorar ventajas, contextos, y actores que pueden tener influencia directa y determinante en el funcionamiento de la administración pública.”³⁸⁰

Por otra parte, continúa Uvalle, la administración: “proporciona los espacios institucionales, organizacionales y procedimentales para llevar a cabo el ajuste mutuo de intereses, el cual deriva de los valores de la política y que deben estructurarse en opciones de política para responder a las demandas de la sociedad.”³⁸¹

No es factible ni deseable hablar de una separación entre política y administración, so pena de desconocer que, hoy día, los espacios de lo público son más evidentes para la apertura de los gobiernos, lo que significa que la administración no sólo debe reconocer que sus decisiones y actuación son políticas o que está inserta en una arena política en la que tiene que participar, si es que no quiere perder legitimidad, ella y el propio gobierno en el que está inserta.

Los autores mencionados y sus planteamientos no agotan el universo de estudiosos que han cuestionado por largo tiempo, la dicotomía. Bástenos las expresiones que hemos tomado en cuenta para concluir que la dicotomía

³⁷⁸Uvalle Berrones, Ricardo, “El Sentido Axiológico de la Función Pública”, en **Gobierno y Gestión**, Revista del Instituto de Administración Pública-Universidad Autónoma de Puebla, Puebla, Año 3, Núm. 11, febrero-marzo, 2002, pág. 42.

³⁷⁹**Ibidem**, pág. 42.

³⁸⁰**Ibidem**.

³⁸¹**Ibidem**.

política-administración fue útil, pero parece que ya no lo es tanto, por lo menos en los términos en que se originó. Y no lo es, por las siguientes razones:

No tiene equivalencia alguna con la realidad política y social de hoy día.

No contribuye a una explicación rigurosa de la relación entre política y administración.

No aporta para que el nuevo papel del administrador público se haga más efectivo.

No ha dejado su papel prescriptivo, que no se corresponde con el desarrollo que ha tenido la burocracia administrativa.

No se transformó en una categoría analítica que contribuyera a la explicación de la realidad gubernamental.

En suma, porque es un mito, una ficción y se ha transformado en una leyenda.

Pero la dicotomía no ha muerto. Ha adoptado nuevos ropajes que le han permitido renacer mediante variadas transfiguraciones que tienen numerosos defensores. Veámoslo en el siguiente capítulo.

Capítulo VI

Las transfiguraciones de la dicotomía en el public policy

La dicotomía política-administración no ha muerto. Son numerosos los estudiosos que afirman que el resurgimiento reiterado de la dicotomía, bajo nuevas manifestaciones, es síntoma de su vitalidad. Guerrero lo corrobora con toda atingencia cuando afirma, refiriéndose a cómo se concibe la Ciencia de la Administración en relación con la Ciencia Política: “[...] Unos más se inclinan por tratar una dicotomía abierta de ambos campos. [...] Estos últimos no son la mayoría, pero su fuerza intelectual no ha dejado de sentirse por más de 100 años.”³⁸²

Pero Omar Guerrero no es el único que piensa de tal manera. Muchos otros académicos comparten esa opinión.

Rosenbloom, por ejemplo, dice que: “Aún después de que el paradigma de la administración pública ortodoxa fue destruido en los 40 por Simon, Dahl, Waldo y Appleby, la dicotomía continuó atormentando el pensamiento administrativo. En gran parte esto es porque ella sirve a los intereses del poder ejecutivo y a quienes favorecieron una presidencia expandida.”³⁸³

Raymond W. Cox III, reconoce que los orígenes de la administración pública, como disciplina y práctica, están entrelazados con el concepto de la dicotomía política-administración, misma que conforma el núcleo de la Teoría de la Administración Pública, y dice: “Muchos avances en la teoría son implícitamente, si es que no explícitamente, pruebas en contra de la dicotomía.”³⁸⁴

Hood y Jackson, al analizar el conjunto de doctrinas que prevalecen en la Administración Pública, aseguran que: “la doctrina [de la dicotomía] se niega a morir, aunque los “doctores” la hayan desahuciado; continuamente reaparece bajo nuevas formas.”³⁸⁵

Waldo ha hablado de la “perdurabilidad” de la dicotomía y ha recomendado que, en lugar de rechazarla sin más, debiéramos preocuparnos por entenderla y valorar cómo nos puede ayudar a explicar las realidades administrativas: “Cualquier pensamiento de que una de las dos [política y

³⁸²Guerrero Omar, **Teoría Administrativa del Estado**, *op. cit.*, pág. 118.

³⁸³Rosenbloom, David H., *op. cit.*, pág. 504.

³⁸⁴Cox III, Raymond W., “The New Dichotomy: Why the Dead Horse We Were Beating Manager to Escape”, *op. cit.*, pág. 12.

³⁸⁵Hood, Christopher y Michael Jackson, *op. cit.*, pág. 206.

administración] o ambas deban de ser transformadas o desaparecer, es ilusorio.”³⁸⁶

Mark Rutgers, uno de los principales académicos que se ha dedicado al estudio de las dicotomías en la administración pública, hace referencia respecto a la dicotomía, de algunos autores que la han señalado como extrema, relativa, insostenible y así por el estilo, y le sorprende que tales autores sientan una urgencia por rechazarla “una vez más”, como si alguna vez la hubieran aceptado explícitamente. Y afirma: “[...] a pesar de las aclamadas centenas de muertes de la dicotomía, hay siempre nuevos proponentes. Claramente la dicotomía no puede ser descartada fácilmente.”³⁸⁷

Alan Atshuler, en el prólogo que escribió para el libro de Michael Barzelay, *Atravesando la Burocracia*, afirma que la dicotomía: “fue útil en su momento como un arma ideológica contra las maquinarias políticas [...]. Sin embargo, lo que se ha observado con menos frecuencia es la persistencia de un esquema mental o paradigma, organizado en torno a la dicotomía política-administración que todavía predomina en el pensamiento popular estadounidense sobre el tema de la administración pública.”³⁸⁸

Todos los comentarios anteriores reconocen que la dicotomía se ha mantenido o ha renacido, a través de diferentes “transfiguraciones” o “reencarnaciones”, en otras ideologías o concepciones administrativas que en cierta medida han sido, y continúan siendo, influyentes en el campo de estudio administrativo público.

En este capítulo abordaremos primero dos planteamientos paradójicos que de tiempo atrás contribuyeron a realizar las primeras reformulaciones de la dicotomía. Me refiero a las ideas de Herbert A. Simon y, más tarde, de Fred W. Riggs. Son paradójicos pues pareciera que estaban en contra de la dicotomía, pero en realidad lo que hicieron fue su replanteamiento.

Posteriormente se pasará revista a los enfoques más relevantes de la Administración Pública, los que invariablemente tienen una concepción revitalizadora de la dicotomía y que serán cuestionados, tanto conceptual como prácticamente. Dichos enfoques son: *public policy analysis* (análisis de políticas públicas), *new public management* (nueva gerencia pública), y finalmente los modelos de *Reinventing Government* (reinención del gobierno) y *Postbureaucratic paradigm* (paradigma posburocrático), éstos últimos típicamente estadounidenses. No son todos los enfoques existentes, pero son,

³⁸⁶Waldo, Dwight, “The Perdurability...” **op. cit.**, pág. 232.

³⁸⁷Rutgers, Mark, “Splitting the Universe: On the Relevance of Dichotomies for the Study of Public Administration”, **op. cit.**, pág. 15.

³⁸⁸Atshuler, Alan, Prólogo del libro de Michael Barzelay, **Atravesando la Burocracia**, **op. cit.**, pág. 22.

así se asume, una muestra de los que han sido (y continúan siendo) más influyentes.

1. Las primeras transfiguraciones: el conductismo de Simon, el estructural-funcionalismo de Riggs y el continuum de Svava

A mediados de la década de los cuarenta, después de la Segunda Guerra Mundial, el conductismo (*behaviorism*) fue el enfoque y método predominante en el estudio de la política y la administración pública en los Estados Unidos. El conductismo tenía como su fundamento filosófico y epistemológico al positivismo lógico.

El conductismo proclamaba la conveniencia de estudiar el comportamiento político conforme el cánón del método científico. El conductismo, al decir de Donnelly, tuvo tres finalidades: “1) una orientación de la investigación al comportamiento político; 2) un alegato metodológico a favor de la ciencia; y, 3) un mensaje político sobre el pluralismo liberal.”³⁸⁹

Dentro del movimiento conductista o *behaviorista*, destaca el que tiempo después sería reconocido con el premio Nóbel de Economía: Herbert A. Simon.

Simon publicó su libro *Administrative Behavior*³⁹⁰ en 1947, mismo que resultaría su más importante contribución al estudio de la Administración Pública. Este trabajo comenzó como su tesis doctoral en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Chicago, bajo la conducción de Charles Merriam, entusiasta impulsor, doctrinario e institucional, del conductismo en la Ciencia Política norteamericana.

El objeto de estudio y de análisis de Simon, explícito en su trabajo, fue la decisión y el proceso decisorio. En realidad, el fundamento en el que Simon sustentó su aporte, lo fue el racionalismo, derivado de la conducta real de los seres humanos (decisores, en su caso) en las organizaciones, fuesen públicas o privadas.

Veamos las ideas de Simon, particularmente las que pretenden dar respuesta a la dicotomía política-administración, asunto que trata en su obra.

En su capítulo tercero, Simon aborda la cuestión de la distinción entre hecho y valor, como elementos de la toma de decisiones. Establecer esta diferencia,

³⁸⁹ Donnelly, Jack, “El realismo y el estudio académico de las relaciones internacionales”, en James Farr, **et. al.**, **La Ciencia Política en la Historia, op. cit.**, pág. 262.

³⁹⁰ Simon Herbert A., **El Comportamiento Administrativo**, Aguilar, Madrid, 1978.

dice Simon: “es fundamental para la administración, [y] conduce, en primer lugar, a comprender lo que se entiende por una decisión administrativa ‘correcta’. En segundo lugar, *aclara la distinción* tan frecuente en la literatura de la administración, entre cuestiones de política y cuestiones de administración.”³⁹¹

Simon hace referencia a la obra de Goodnow, ya citada, para criticar que ni él ni sus sucesores, establecieron algún criterio para diferenciar cuándo se habla de una ‘cuestión política’ y cuándo de una ‘cuestión administrativa’ y asegura que: “Por lo visto, se ha partido del principio de que la distinción es evidente por sí misma que apenas requiere discusión.”³⁹²

Simon establece que las cuestiones de valor (éticas) son confirmadas por la autoridad y las de hecho (fácticas) lo son por la experiencia empírica. Asegura que: “[...] la razón para hacer una división de ésta clase reside en los diferentes criterios de ‘corrección’ que deben aplicarse a los elementos éticos y fácticos de una decisión. La ‘corrección’ aplicada a los imperativos, tiene sentido únicamente en relación con valores humanos subjetivos. La ‘corrección’ aplicada a las proposiciones fácticas, significa verdad objetiva, empírica.”³⁹³

Con tales planteamientos, lo que Simon logra es darle un nuevo fundamento a la dicotomía política-administración, mediante precisar su base epistemológica. Como lo señaló Lucien Sfez: “la distinción entre hecho y valor renueva la distinción demasiado sumaria entre lo político y lo administrativo. Las relaciones entre lo político y lo administrativo, no pueden caracterizarse por la teoría jurídica demasiado sumaria de la subordinación de uno y otro.”³⁹⁴

Así, Simon funda (refunda) la dicotomía sobre la base de la distinción entre datos de hecho y datos de valor. Los primeros pertenecen al mundo administrativo, los segundos al político. No obstante, el propio Simon reconoce que, en la práctica, es difícil mantener la distinción entre hecho y valor, pues resulta imposible separarlos en una decisión, así como suponer que los valores son privativos de la política y los hechos, de la administración.

Para Simon, prácticamente todos los problemas administrativos, en tanto tienen que tratarse racionalmente, libres de valores, son esencialmente problemas técnicos y por lo tanto susceptibles de un análisis lógico-empírico. Con ello Simon reforzó la visión tecnocrática de la administración.

³⁹¹**Ibidem**, pág. 44. (Cursivas mías)

³⁹²**Ibidem**, pág. 52.

³⁹³**Ibidem**.

³⁹⁴Sfez, Lucien, **Crítica de la Decisión**, FCE, México, 1984, pág. 200.

Tampoco puede ser sustentada la idea de que los legisladores son la única instancia de manejo de valores, en tanto que hacen política, y que los administradores son sólo responsables de los hechos en tanto actúan racionalmente. En realidad, ambos asuntos están mezclados y no hay instancias privativas de uno u otro.

La crítica más contundente y detallada que posiblemente se le ha hecho a los argumentos simonianos, es la de Lucien Sfez, en la obra ya citada.

Dice Sfez que: “la lectura de Simon es difícil pues su lectura es ambigua.”³⁹⁵ Asegura que el error de Simon es pasar, consciente o inconscientemente, de los niveles descriptivos a los prescriptivos, sin el rigor metodológico necesario.

Afirma Sfez que los datos de hecho y de valor, son filosófica y psicológicamente indisociables y pregunta: “¿Acaso no se sabe hoy en día, de manera evidente, que todo juicio supuestamente de hecho está cargado de juicio de valor implícito; y que, inversamente, ciertos juicios supuestamente de valor, pueden disfrazarse en juicios de hecho para triunfar más fácilmente?”³⁹⁶

Y ante el nuevo fundamento de la dicotomía, asegura que: “no existe hoy en día, ni orgánica ni materialmente, una distinción entre lo político y lo administrativo que formen un bloque tan indisociable como el constituido por hecho y valor.”³⁹⁷

Es preciso reconocer el aporte de Simon en su análisis del proceso de decisión al que, sin duda, lo colocó en una posición renovada. Por otra parte, nadie objetó la crítica de Simon a los famosos principios generales de la administración, tildados de proverbios por el propio Simon, despojándolos de su pretendida naturaleza científica y de su supuesta universalidad.

Sin embargo, hay elementos suficientes para reprocharle a Simon el que le haya otorgado a la dicotomía política-administración, una base epistemológica con la distinción, formal que no empírica, entre hechos y valores. Con ello no superó a la dicotomía, como pareciera que era su intención.

Para Simon, la política tiene que ver con la asignación potestativa de valores, mientras que la administración implica la toma de decisiones racionales, a partir de premisas de hecho o de facto.³⁹⁸

³⁹⁵**Ibidem**, pág. 203.

³⁹⁶**Ibidem**, pág. 208.

³⁹⁷**Ibidem**, pág. 209.

³⁹⁸**Cfr.** Harmon, Michael y Richard T. Mayer, **op. cit.**, pág. 193-194.

En esto consiste la aportación paradójica de Simon: Por una parte, le da un nuevo cimiento a la ciencia de la administración, pero por otra, revitaliza la dicotomía bajo un nuevo ropaje: la distinción entre hecho y valor.

Quizá debamos reconocer que la tan anunciada muerte de la dicotomía, pregonada tanto por los *practitioners* como por los académicos, parecería que no fue tal. El que Simon, en lugar de “enterrarla”, le haya dado un soplo de vida, es muestra de la perdurabilidad de este constructo y de la persistencia de un mito que había servido para diferentes fines y parecería que continuaría siendo útil en el futuro.

Otro intento de reformulación de la dicotomía política-administración, ésta vez bajo la óptica del estructural-funcionalismo, la hizo Fred W. Riggs, en 1968.

Riggs, reconocido académico impulsor en la década de los sesenta del siglo pasado de los estudios de administración comparada, miembro conspícuo del Grupo de Administración Comparada (GAC), propuso un modelo de distinción entre política y administración como una alternativa a la ‘crisis de identidad’ de la administración pública, pregonada por Waldo.³⁹⁹

Para 1968, la idea de que la dicotomía política-administración no tenía ni utilidad analítica ni práctica, estaba firmemente establecida entre la mayoría de los estudiosos de la Administración Pública. En realidad, Waldo había anunciado que la Administración Pública enfrentaba una ‘crisis de identidad’ que requería nuevos planteamientos teóricos y nuevas respuestas.

El propio Waldo había sugerido dar énfasis a la visión ‘profesionalizante’ de la Administración Pública, un tanto a la manera de la profesión médica, a efecto de salir de su crisis de identidad y desligarse de la ciencia política.

En este contexto, el profesor Riggs argumentaba que, aun cuando se aceptara la idea de profesión en Administración Pública, ésta requería de teoría y de construcciones conceptuales, tal y como la requerían la fisiología o la anatomía, por lo que se debía afrontar la necesidad de generar conocimiento teórico. En esta dimensión ‘teórica’, es en la que Riggs hace sus propuestas de redefinición de la dicotomía política-administración.

La idea de Riggs es “aclarar las ambigüedades” de la separación entre política y administración: “En realidad, creo que la afirmación de que política y

³⁹⁹Riggs, Fred W., “Professionalism, Political Science and the Scope of Public Administration”, en James Charlesworth (ed.), **Theory and Practice of Public Administration: Scopes, Objectives and Methods**, The American Academy of Political and Social Sciences, Filadelfia, 1968, págs. 17-43.

administración son inseparables es ambigua, verdadera en ciertos sentidos, pero falsa en otros.”⁴⁰⁰

Los planteamientos de Riggs para aclarar esta ambigüedad, parten de distinguir entre estructura y función, como fundamento para la construcción de su modelo. Estructuras, dice, “son patrones de acción.” Funciones, “son las consecuencias relevantes de las interacciones entre estructuras.”⁴⁰¹

Así, por ejemplo, serán estructuras los partidos políticos, las legislaturas, las elecciones, los tribunales, las burocracias ejecutivas, etc. Riggs identifica a la burocracia como una estructura, en tanto proceso o pauta de acción intencional, que persigue una finalidad; y a la administración como una función resultante de esa estructura.

Para Riggs, la burocracia es “un conjunto de cargos, dispuestos jerárquicamente bajo la autoridad de un ejecutivo.”⁴⁰² Esta burocracia incluiría miembros del gabinete y empleados operativos, nombramientos políticos y funcionarios de carrera, actividades de línea o de ‘staff’. Desde luego, asegura Riggs, que estas estructuras, y otras, podrían desempeñar funciones políticas y administrativas, es decir, podrían producir consecuencias de esa naturaleza frente a otras estructuras diferenciadas, incluyendo otras burocracias.

Aquí Riggs es cuidadoso al aclarar que las estructuras, en sí mismas, no son ni políticas ni administrativas, pero que “las funciones son distintivamente diferentes y analíticamente separadas,”⁴⁰³ además del hecho que se refiere a organizaciones formales. Riggs aclara que esas relaciones se pueden analizar bajo otras categorías funcionales: conflicto, cooperación, comunicación, etc.

Riggs establece, como ejemplo de ello, la relación entre una estructura A y otra B, cada una de ellas un componente del gobierno (Estado) y cómo las consecuencias o resultados de esa relación, llevaría a distinguir las funciones políticas de las administrativas, bajo los siguientes supuestos:

Si A prescribe normas que son aceptadas por B, como premisas autoritarias de acción, entonces A realiza una función política para B, y B una función administrativa para A.

Si B, al cumplir las normas de A, tuviera que formular ‘normas instrumentales’ que a su vez prescribiera para ser cumplidas por C, estas acciones de B serían, a su vez, políticas y administrativas

⁴⁰⁰**Ibidem**, pág. 34.

⁴⁰¹**Ibidem**.

⁴⁰²**Ibidem**, pág. 36.

⁴⁰³**Ibidem**.

La actividad (función) de tal o cual estructura, no es ni política ni administrativa en sí misma, su valoración respecto de una y otras se dará por la consecuencia que produzca frente a otra u otras estructuras.

Generalmente las relaciones entre estructuras, son multi-direccionales, es decir, B podrá también imponer normas a A, simultáneamente e implicar, con ello, funciones políticas y administrativas en paralelo.

Las interacciones entre estructuras separadas, no necesariamente involucran dichas relaciones de autoridad prescriptiva y aceptada.

Los supuestos de las relaciones entre estructuras distintas son válidos para las relaciones entre los componentes de una misma estructura. (Ejem.: cargos superiores e inferiores de una burocracia o entre ésta y el Ejecutivo, etcétera.)

Riggs termina su propuesta de modelo, diciendo que: “la función política es una salida de A y una entrada de B”. La salida de A será más efectiva, en términos de que sea aceptada y cumplida, si A logra que esa consecuencia política se base en cierto grado de *potencia*. Si B se *conforma* con ella, estará más dispuesto a cumplirla. En contraparte, la función administrativa de B es una salida para B y una entrada para A. La salida implicaría la *capacidad* para cumplir la disposición política de A, y si A lo reconoce, lo hará por la *sensitividad* a esa respuesta.

A partir de este modelo, Riggs identifica tres componentes estructurales, burocracia, sistema constitutivo y ejecutivo, y analiza sus relaciones.

Con ello, Riggs concluye afirmando que: “podemos entender el ámbito de la administración pública, solamente en un contexto que nos indique cómo es ejercida la función política y, recíprocamente, podremos entender la política solamente si sabemos cómo se llevan a cabo las decisiones gubernamentales. En este sentido, el intento de separar el estudio de política del de administración, o la administración de la política, es como tratar de separar a un hombre de su sombra o hacer sonar los dedos usando solamente uno de ellos.”⁴⁰⁴

Y ya encarrerado en el uso de metáforas, Riggs continúa, a propósito de ésta pretendida separación: “es como estudiar la compra sin la venta, el arriba sin el abajo, el frente sin el reverso, lo negro sin lo blanco y las arterias sin las venas.”⁴⁰⁵

Como modelo formal, la propuesta de Riggs puede ser útil para identificar nuevas áreas de interés desde una perspectiva político-administrativa. El

⁴⁰⁴**Ibidem**, pág. 45.

⁴⁰⁵**Ibidem**.

modelo se puede observar como un intento de vincular política y administración, y no de separarlas, como es la intención de la dicotomía.

Otro autor que se inscribe en la línea de renovación de la comprensión de la dicotomía, lo es James H. Svara, profesor de la Universidad de Carolina del Norte.

En los últimos veinte años, Svara ha estudiado los distintos modelos de gobierno local norteamericano, a la luz de la relación entre política y administración, vistos de inicio como una dicotomía.

En un artículo escrito en 1985,⁴⁰⁶ Svara demuestra empíricamente que existen distinciones entre la política y la administración, en tanto constituyen actividades diferenciadas por parte de los elaboradores de políticas en el gobierno local (concejales), funcionarios electos, y los administradores del condado o municipio.

Svara demostró que los funcionarios públicos, electos y designados, consideraban a la dicotomía política-administración, como un continuo de dos extremos que va desde la misión política hasta la administración. En consecuencia, la misión y sus metas derivadas, son de naturaleza más política y les corresponden a los funcionarios electos. La administración gubernamental es la menos política y más técnica y es responsabilidad de los administradores.

Svara etiquetó a la dicotomía, tal y como se construyó en su origen y se aplicó al gobierno local vía la reforma municipal de principios del siglo XX, como una “aberración”. Asegura que: “No es conceptualmente posible [...] tener una forma de dicotomía que mantenga a los funcionarios electos fuera de la administración, pero permita a los administradores estar activos en la hechura de políticas.”⁴⁰⁷

Para Svara, el modelo de dicotomía, manteniéndolo solo, es una aberración que se encuentra asociada con los conceptos dominantes de la Administración Pública ortodoxa durante los años veinte y treinta, y es esencialmente diferente a los conceptos de democracia y administración que los antecedieron y los precedieron.

Para Svara, un defecto sobresaliente de la dicotomía, aplicada a los papeles que deben jugar los oficiales electos y los administradores designados, en el

⁴⁰⁶Svara, James H., “Dichotomy and Duality: Reconceptualizing the Relationships Between Policy and Administration in Council-Manager Cities”, en **Public Administration Review**, Vol. 45, Núm. 1, enero-febrero, 1985, págs. 221-231.

⁴⁰⁷Svara, James H., “The Politics-Administration Dichotomy: Model as Aberration”, **op. cit.**, pág. 51.

gobierno local, lo es el hecho que: “estableció una barrera que de ningún modo se suponía cruzar entre ellos.”⁴⁰⁸

La nueva dicotomía, propone Svara, debe verse más que como oposición, como una complementariedad en la que se combine representatividad y profesionalismo, en una gobernación única y cercana. Esos conceptos no deben ser excluyentes.

Los *city managers*, pueden y deben contribuir a reforzar el liderazgo democrático mediante un *city council* representativo, y los propios oficiales electos, pueden y deben apoyar el profesionalismo en el gobierno.

Como puede observarse, parece que la dicotomía, por lo menos como recurso metodológico, ha sido apreciada.

Abordaremos a continuación, las transformaciones de la dicotomía en los enfoques de análisis más representativos e influyentes del campo de la Administración Pública.

2.La dicotomía en el public policy analysis.

El enfoque o corriente del análisis de políticas o de políticas públicas⁴⁰⁹, tuvo un auge sobresaliente durante los años setenta del siglo pasado. Según lo dice Luis F. Aguilar: “ante los ojos de los administradores públicos era la manera de superar la improductiva dicotomía política-administración.”⁴¹⁰.

El enfoque integrador de la política pública, volvía interdependientes a políticos y administradores, comprometiéndolos públicamente con decisiones y acciones frente a sus representados.

En efecto, desde 1949, Appleby había establecido lisa y llanamente, el vínculo entre política y administración, asegurando que: “todo el proceso de

⁴⁰⁸**Ibidem.**

⁴⁰⁹Sabido es que, en el idioma inglés, se hace una distinción entre *politics*, entendida como la actividad política en general, especialmente la que se da para luchar por el poder y arribar a él, y *policy*, política en concreto, lo que los ganadores de la lucha por el poder hacen cuando ya están en sus oficinas. Para mejor comprensión en el uso de estos terminos, en español, cuando se utilice el plural (políticas o políticas públicas) se refiere al significado de *policy*.

⁴¹⁰Aguilar, Luis F., “Estudio Introductorio” en **El Estudio de las Políticas Públicas**, Porrúa, México, 1992, págs. 64-65.

hechura de políticas (*policy making*), era esencialmente político y que los administradores públicos jugaban un papel político relevante.”⁴¹¹

A pesar de ello, continuó predominando la idea de una dicotomía entre formulación e implementación de políticas.

El propio Luis Aguilar la describe en su *Estudio Introductorio* del volumen *La Implementación de las Políticas*: “La visión más familiar del proceso de la política nos ha acostumbrado a ver en la legislatura y el gobierno, el punto central de la hechura de la política pública [...]. Nos ha acostumbrado a creer que, después a manera de una orden obligatoria, la política es simplemente ejecutada por el aparato burocrático, una pirámide escalonada de funcionarios expertos, dedicados, sometidos e imparciales.”⁴¹²

En ésta perspectiva, continúa Aguilar, la decisión de la política era, por definición, “institucionalmente perfecta”. En consecuencia, si la implementación fallaba o la política no lograba sus propósitos, la culpa era de los funcionarios o de los burócratas, y de sus “defectos morales o intelectuales”, o de toda la administración pública, pero nunca se le achacaba a la decisión de la política, y mucho menos de quienes la habían tomado.

Así, la dicotomía hacía su aparición en el proceso de la política pública, separando formulación y diseño de implementación y ejecución.

El análisis de políticas, como movimiento, fue posible por el cada vez más importante papel de la ‘discrecionalidad administrativa’ de las agencias y del propio Ejecutivo, en los Estados Unidos. Los hacedores de políticas (*policy makers*), a quienes los analistas empezaban a asesorar y aconsejar, se vieron como legítimos actores políticos, con influencia sobre la agenda y con poder para formular, evaluar o decidir entre cursos de acción para ser ejecutados por otros actores, dentro y fuera del gobierno.

Nicolás L. Henry, presidente del Georgia Southern College, afirma que, aún cuando la dicotomía tradicional había sido abandonada a principios de los años cincuenta del siglo XX, influida, entre otros factores, por el cambio de una administración demócrata a otra republicana y el consecuente reemplazo de cuadros administrativos y ejecutivos, “el verdadero debate sobre las relaciones que deberían existir entre los elaboradores de políticas y los ejecutores [de las mismas], apareció en 1955, en la forma de un grueso informe federal intitulado *Personal and Civil Service (Comision of Organization, 1955)*).

⁴¹¹Appleby, Paul H., **Policy and Administration**, University of Alabama Press, Alabama, 1949.

⁴¹²Aguilar, Luis F., “Estudio Introductorio” en **La Implementación de las Políticas**, Porrúa, México, 1993, pág. 15.

La comisión, dice Henry, “estimó conveniente creer en una dicotomía de política y administración en su informe (en su primera página el informe dice que ‘un requerimiento [...] es que los funcionarios responsables de la elaboración [...] de las políticas gubernamentales [...] sean seleccionados por el partido ganador [...]. El otro requerimiento es que en el servicio federal exista un gran número de empleados adiestrados, capaces y sin partido, a fin de que haya continuidad en la administración de los asuntos gubernamentales.’).”

Los académicos, concluye Henry, “habían desestimado esa noción sin hacer ruido.”⁴¹³

En tono de decepción, Henry se convencía que el campo de la Administración Pública, “no ha resuelto jamás, el problema de las relaciones existentes entre la política y la administración, y la antigua dicotomía abandonada parece experimentar ahora una resurrección intelectual, o por lo menos, una parcial.”⁴¹⁴

La cuestión que subyace en éste debate cobija intereses y posturas que pudieran parecer irreconciliables o que, por lo menos, requieren de soluciones temporales o casuísticas. En efecto, los reformadores gubernamentales que procuran incrementar la influencia del Ejecutivo sobre la burocracia están a favor de distinguir política de administración. No obstante, la burocracia argumenta la necesidad de discrecionalidad para tomar decisiones ejecutivas en la aplicación de las políticas, lo que hace que su papel se vuelva más político que administrativo, o en todo caso, una mezcla de ambas, por lo que están en contra de la dicotomía.

Hay también administradores que defienden la idea de competencia neutral, como característica de la administración, con el fin de mantener bajo buen resguardo su campo de trabajo, si es que no sus feudos o cotos de poder burocrático, evitando que alguien interfiera en sus dominios.

La expresión de la dicotomía política-administración, en el estudio o análisis de políticas, se puede identificar en varios planos o dimensiones: el procedimental, el profesional y el metodológico. Veamos cada uno de ellos.

3.La dicotomía en el proceso de elaboración de políticas públicas

Charles E. Lindblom se pregunta: ¿Cuál es la mejor manera de comprender la complejidad del proceso de elaboración de políticas públicas? Contesta:

⁴¹³Henry, Nicholas, L., “La raíz y las ramas...”, **op. cit.**, págs. 46-47.

⁴¹⁴**Ibídem**, pág. 47.

“Primero se estudia cómo aparecen los problemas y se recogen en la agenda de gobierno, luego se estudia cómo la gente plantea los temas para la acción, cómo proceden los legisladores, cómo luego los funcionarios implementan las decisiones y, finalmente, cómo se evalúan las políticas.”⁴¹⁵

Convencionalmente se ha aceptado, por la mayoría de los analistas, que el proceso de la política pública se puede dividir, a efectos analíticos, en cuatro fases o etapas: 1) Establecimiento de la agenda; 2) Formulación de la política; 3) Implementación; y, 4) Evaluación.

Aunque en la realidad las etapas no se presentan necesariamente de manera secuencial, sí se acepta que la política pública se puede analizar como un proceso *cíclico*. En tal sentido, por ejemplo, la implementación ocurre después de adoptar una política y antes de hacer rutinarias las operaciones o las tareas que se van a ejecutar reiteradamente y que serán gobernadas por la política.

Lindblom nos recuerda, además, que existe un profundo conflicto entre las actitudes que se manifiestan hacia la formulación de las políticas públicas. Por un lado, la gente quiere que sea una formulación democrática, participativa, abierta, incluyente, en verdad, *pública*. En consecuencia la formulación es un resultado de la política. Pero, por otra parte, quiere ver que las políticas tengan un fundamento en buena información, que partan de análisis objetivos y rigurosos, “científicos”.⁴¹⁶

Esta tensión de la que habla Lindblom, no es otra que la derivada de la confrontación de dos tipos de racionalidad, la científica y la política. Ello nos lleva a reconocer la coexistencia conflictiva que se da, dentro del *policy making*, es decir la hechura de políticas, entre el análisis de políticas, generalmente un trabajo intelectual de corte técnico, por una parte, y propiamente la política, como toma de posición para defender una causa, por la otra.

Esta confrontación en la etapa de formulación, también se presenta entre dicha etapa y la de implementación. Se supone que en la fase de formulación de la política, se han determinado *políticamente* los fines, objetivos o propósitos de las políticas públicas; en tanto que en la etapa de implementación, se definirán *administrativamente* por la burocracia, los medios y formas más adecuadas de llevar a cabo dichas políticas.

Con este razonamiento, la antigua dicotomía política-administración resurge transfigurada, dentro del proceso de elaboración de las políticas, con una nueva denominación: dicotomía formulación-implementación.

⁴¹⁵**Vid.** Lindblom, Charles E., **El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas**, Ministerio de las Administraciones Públicas, Madrid, 1991, pág. 11.

⁴¹⁶**Ibidem**, pág. 20.

Es necesario apuntar a autores que argumentan que, desde los escritos de Wilson y Goodnow, la separación entre política y administración se refería propiamente a una dicotomía entre *policy* y administración.⁴¹⁷ Barbara Nelson, en un pasaje ya citado, aseveró que la dicotomía “fue un invento destinado potencialmente a proteger tanto la integridad del análisis y el asesoramiento, como la implementación [de las políticas públicas].”⁴¹⁸

En otras palabras, la dicotomía serviría no sólo para mantener alejados a los partidos políticos de los asuntos administrativos sino para evitar que también interfirieran con el trabajo técnico y “científico” de los analistas y de los administradores. Bajo ésta idea, la dicotomía no fue hechura de políticos, sino de los burócratas. Esta posición parece insostenible con todas las evidencias que ya hemos revisado.

No es nuestro interés polemizar sobre éste asunto. Baste confirmar que la dicotomía hizo su aparición en el ciclo de las políticas. Lo que sí conviene subrayar son las características novedosas que, según Giandoménico Majone, identifican al *policy making*, hoy día.

Majone explica que son tres las nuevas condiciones bajo las cuales se realiza la hechura de políticas: “1) El redescubrimiento de la eficiencia como el objetivo primario de una política; 2) Nueva conciencia de la credibilidad de la política; y, 3) Una mayor disposición a delegar poderes *para la elaboración de las políticas en cuerpos tecnocráticos* que disfrutaran de considerable independencia política.”⁴¹⁹

Respecto de la tercera característica señalada, Majone reconoce que ésta condición goza de una amplia tradición y antecedentes en los Estados Unidos; no así en Europa, donde apenas se está experimentando con ello, sobre todo en el nivel supranacional, es decir, en la Unión Europea. El motivo que subyace es el de ganar mayor credibilidad en el proceso de *policy*. En efecto, recordemos que la creación de autoridades públicas independientes, fue una de las estrategias de los reformadores para mantener ‘aisladas’ de la política a ciertas actividades gubernamentales. En algún sentido, esta condición ha provisto de argumentos a quienes abogan por una dicotomía entre política y administración.

En otro sentido, muchos analistas de políticas, generalmente técnicos expertos en el análisis cuantitativo que lo utilizan como herramienta para generar alternativas, quisieran ver la desaparición de la política, a fin de que el análisis profesional de políticas, prácticamente no sea de éste mundo confuso, conflictivo y dubitativo. Torgerson dice al respecto: “El analista llega

⁴¹⁷Montjoy y Watson, **op. cit.**

⁴¹⁸Nelson, Barbara, **op. cit.**, pags. 808 y 809.

⁴¹⁹Majone, Giandomenico, “Políticas Públicas y Administración: Ideas, Intereses, Instituciones”, en **Nuevo Manual de Ciencia Política**, Tomo II, **op. cit.**, pág. 889 (Cursivas añadidas).

a ser alguien que realiza operaciones remotas sobre un objeto completamente desconocido.”⁴²⁰

Una dicotomía formulación-implementación, dentro del proceso de elaboración de las políticas públicas, sólo tendría lugar bajo la óptica del modelo racional o de “intelección”, es decir, aquel en el que el diseño de la política es el resultado de un diagnóstico técnico y del pensamiento racional del diseñador o diseñadores, aún con las limitantes de información y de tiempo que ello implica.

En efecto, el modelo racional de políticas pública, por cierto fundado en la dicotomía hecho-valor simoniana, supone que las políticas deben subordinarse al *policy analysis*, por lo que es claramente una manifestación tecnocrática. Supone, también, que los conocimientos preceden a los actos, situación que en verdad se puede observar como dicotómica de las etapas de formulación e implementación.

El tipo de organización política que resulta más apropiada para que un modelo de esta naturaleza tenga éxito, y en consecuencia la clase ilustrada que lo promueve, es uno que refleje una autoridad centralizada en el Ejecutivo, además de que presupone la existencia de una burocracia altamente calificada, comprometida con los objetivos del análisis, a la que se le transfieren facultades decisorias.

Bajo estas consideraciones, el modelo racional de políticas presupone también la posibilidad de que la dicotomía formulación-implementación se presente dentro de la misma burocracia. La formulación o diseño de las políticas se observa más como una tarea de la alta burocracia, con el apoyo de áreas técnicas, tales como: planificación, investigación, análisis y prospectiva, estadística, etc. La ejecución o implementación, es vista como tarea de la burocracia media y baja, “a nivel de calle”.⁴²¹

La forma que ha adoptado la hechura de las políticas se ha visto influida por el modelo del *new public management*, el que según Christensen y Laegreid, “ha buscado separar más claramente la formulación de las políticas de la administración y aplicación de éstas últimas. Los responsables de la formulación de las políticas elaboran las políticas para después delegar en los administradores su implementación y hacerlos responsables de ella mediante contratos.”⁴²²

⁴²⁰Torgerson, D., “Between Knowledge and Politics: Three Faces of Policy Analysis”, en **Policy Science**, Núm. 19, 1986, pág. 33.

⁴²¹El término burocracia a nivel de calle, fue acuñado por Michael Lipsky, profesor de ciencia política del Massachusetts Institute of Technology (MIT): *street-level bureaucracy*. Vid. Michael Lipsky, **Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Service**, Rusell Sage Foundation, New York, 1983, especialmente las páginas 13-23.

⁴²²Christensen, Tom y Per Laegreid, “La Nueva Administración Pública: el Equilibrio entre la Gobernanza Política y la Autonomía Administrativa”, en **Gestión y Política Pública**,

En apoyo a ésta separación, se argumenta que los políticos no son tan vulnerables, como sí lo serían en una integración entre política y administración, a las presiones e influencia de los servidores públicos “y a sus amenazas de invadir la esfera política.”⁴²³ La separación facilita el control de los políticos sobre la burocracia, y se podría incrementar simultáneamente la discrecionalidad de los administradores y el control de los políticos, generando mejores políticas públicas.

La dicotomía política-administración vuelve a resurgir: los políticos establecen los programas y las metas, en este caso, formulan las políticas, y los administradores los ejecutan y las alcanzan, en éste caso, implementan las políticas.

No obstante, debemos ser cuidadosos de no equiparar la formulación de las políticas con la política, ni su implementación, con su administración. Política y Administración, en este sentido tienen significados muchos más amplios que sólo los que se acaban de señalar. La administración es mucho más amplia que la implementación de políticas.

Son varios los autores que han analizado la expresión renovada de la dicotomía en el ciclo de elaboración de las políticas públicas. Los veremos a continuación.

James E. Skok, profesor de la Universidad de Penn State, reconoce que, en los últimos años, la Administración Pública ha sido influenciada por los estudios referidos al proceso de políticas públicas. “El aumento de la literatura sobre implementación, es muestra de ello.”⁴²⁴

Un análisis de la literatura que trata del ciclo o proceso de las políticas públicas y su relación con la administración pública, revela que el tema más ampliamente tratado es el de la implementación y el papel que juegan en ella los administradores.⁴²⁵ Los temas abordados con relativa escasez y superficialidad son los que se refieren a las relaciones de la administración pública con cada una de las tres etapas restantes: diseño, formulación y evaluación.

Skok, citando a Denhardt, refiere que éste último ha observado que los estudios de implementación de políticas tienden a reforzar la noción de que

Vol.X, Núm. 1, 1er semestre de 2001, México, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), pág. 68.

⁴²³**Ibidem**, pág. 69.

⁴²⁴Skok, James E., “Policy Issue Networks and The Public Policy Cycle: A Structural-Functional Framework for Public Administration”, en **Public Administration Review**, Vol. 55, Núm. 4, Julio-Agosto, 1995, págs. 325-332.

⁴²⁵Un texto clásico sobre implementación de políticas, lo es el libro de Jeffrey L. Pressman y Aaron Wildavsky, **Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland**, FCE-CNCP, México, 1998.

administración e implementación son sinónimos, aunque no refieren semejanza equivalente con las otras tres fases del proceso, ya anotadas.⁴²⁶

Tanto Polumbo como Anderson, en sus respectivos libros de texto sobre políticas públicas, concuerdan que en la etapa de implementación, los administradores ejercen una amplia discrecionalidad para atender los detalles de la legislación que, obviamente, no la contiene por sus características de generalidad y abstracción. Lo hacen también, cuando definen adecuadamente los ámbitos y alcances de la ejecución de los programas o aún diseñan programas complementarios, si se hace necesario. Así, la reglamentación, la operación de programas, la aplicación de la ley, etc., son ejemplos de diferentes acciones que ellos pueden realizar.

Contando con discrecionalidad, los administradores realizan acciones de manera relativamente independiente, dentro de la etapa de implementación, sujetos a los procedimientos de supervisión de la legislatura, la oficina del presupuesto del Ejecutivo, la intervención de los órganos de control interno y las agencias políticamente designadas para tal fin. No obstante, dichos autores no abordan el comportamiento de los administradores en las otras fases del ciclo de las políticas.

Mientras las acciones de implementación se presentan como unas de naturaleza ampliamente discrecional, su comportamiento respecto de las otras funciones es muestra de su obligación de ofrecer consejo o asesoría a los políticos electos, por ejemplo, a través de reportes, testimonios, recomendaciones, análisis, etc.

El cuadro descrito sugiere el modelo dicotómico tradicional: comportamiento discrecional en la implementación, con base en la delegación de facultades y una conducta no-discrecional en las otras funciones, lo que les impide a los administradores asumir un papel preponderantemente político, dentro de las otras etapas del proceso.

En contraposición a este razonamiento, los resultados que consigna Skok, derivados de las investigaciones empíricas sobre el tema de la implementación, diseño de políticas y gerencia intergubernamental, muestran que la noción de que los administradores públicos juegan un papel restringido en la política, no tiene fundamentos en la realidad empírica.

Se ha comprobado que los administradores públicos no sólo ofrecen consejo a los políticos electos, sino que ejercen presión para que estos adopten sus propósitos, usualmente a través de grupos de interés.

Lo anterior se confirma, además, por el hecho de que en años recientes se ha observado un significativo incremento de redes especializadas en la cuestión

⁴²⁶Skok, James E., **op. cit.**, pág. 328.

de la política, que realizan la implementación y la evaluación de las mismas, o por lo menos, participan activamente en estas actividades. En tales redes, los administradores de la burocracia tienen una importante participación en virtud de su manejo y acumulación de información, conocimiento y tecnología en la materia de la política pública.⁴²⁷

La dicotomía elaboración-ejecución de políticas, la abordan Hood y Jackson “como una doctrina de la especialización del trabajo o de tareas.”⁴²⁸

Afirman que ésta doctrina está estrechamente vinculada con otra que se enuncia como: “Dar a los líderes un trabajo privilegiado, lejos de la primera línea.”⁴²⁹ Tal doctrina se volvió familiar en el gobierno británico, dicen los autores, como resultado del *Informe Northcote-Travelyan*, de 1854, el que trató de justificar, controvertidamente, la división entre el trabajo intelectual y el ‘mecánico’, en una burocracia gubernamental. El primero correspondía a la élite administrativa, el segundo a la masa de subordinados.

Y concluyen reconociendo la vitalidad de la dicotomía: “La doctrina ha sido resucitada de muchas formas, desde entonces, como un procedimiento para mantener separados los aspectos de ‘hacer’ y ‘decidir’, en la administración.”⁴³⁰

Una variante de esta doctrina, dicen Hood y Jackson, es aquella que establece “separar las especialidades de la ‘elaboración de políticas’, de la ‘ejecución’.”⁴³¹ Bajo ésta doctrina, los especialistas que elaboran (formulan) las políticas, deben concentrarse en cuestiones valorativas, fijación de propósitos y objetivos y diseñar el marco de control general de la política. Por el contrario, los especialistas en ejecución, deberán concentrarse en mantener la maquinaria en operación, a fin de que las cosas se hagan.⁴³² No les fue difícil a los autores equiparar ésta doctrina con la dicotomía de Goodnow.

¿Por qué ha subsistido ésta doctrina y, como dicen los autores citados, se ha levantado de la tumba, vez tras vez? La razón es que “combina las ventajas

⁴²⁷Hugh Heclo afirma que: “[...] los verdaderos expertos en una red son los que poseen las habilidades en el tratamiento de los asuntos, es decir, aquellos que conocen las interioridades de un debate específico sobre una política, sin importar su formación o entrenamiento profesional. Más que técnicos expertos, los miembros de una red son activistas políticos que se conocen unos a otros a través de sus respectivas militancias.” (Hugh Heclo, “Las Redes de Asuntos y el Poder Ejecutivo”, en Luis F. Aguilar, **Problemas Públicos y Agenda de Gobierno**, Miguel Angel Porrúa, México, 1993, pág. 263.)

⁴²⁸Hood, Christopher y Michael Jackson, **op. cit.**, pág. 204.

⁴²⁹**Ibidem**, pág. 200.

⁴³⁰**Ibidem**, pág. 201.

⁴³¹**Ibidem**.

⁴³²**Ibidem**, pág. 206.

de los conocimientos administrativos y gerenciales [...] con los de la elección popular y las antenas políticas bien sintonizadas en la cúspide.”⁴³³

Efectivamente. Dicen Mintzberg y Jorgensen, que: “el sector público [...] con su separación entre ‘política pública’ y la ‘administración’, formalizada en la división del trabajo entre políticos electos y funcionarios públicos, [...] tanto en los debates sobre la neutralidad política de los servidores públicos como en los estudios acerca de la supervisión que ejerce el Parlamento sobre la formulación de políticas, delegada en las dependencias gubernamentales, se ha reconocido la existencia de violaciones a esa división del trabajo idealizada, *pero la dicotomía fundamental entre la formulación de políticas y su aplicación, se mantiene incólume.*”⁴³⁴

Una propuesta novedosa, aunque discutible, respecto a la idea de renovar la dicotomía política-administración, la formuló Eugene McGregor, Jr., profesor de la Universidad de Indiana, en su artículo *Orígenes y Tendencias del Análisis de las Políticas Públicas*.

De inicio, McGregor afirma que el análisis de políticas supone una responsabilidad compartida. No es válido afirmar que la política decide lo que hay que hacer y la administración decide cómo hacerlo. Para el autor, la dicotomía tradicional no proporciona una base suficiente para el análisis de políticas públicas. No obstante, asegura que: “La distinción wilsoniana entre *política y administración es, sin embargo, útil* para entender la trayectoria marcada por el moderno análisis de políticas públicas.”⁴³⁵

A partir de la idea de la tradicional dicotomía de Goodnow, antecesores y sucesores, McGregor la va adecuando partiendo de las premisas siguientes: primero, que la formulación de la política requiere de un juego de opciones y acciones que puedan ser ejecutadas colectivamente bajo un compromiso global. Segundo, las propuestas sobre las cuales se deberá fincar el acuerdo colectivo, deben atender simultáneamente, tres problemas distintos: 1) eliminar un mal común (problema público); 2) conseguir apoyo de un partido, grupo, coalición política o equivalente, que esté en el poder y tenga influencia; y, 3) definir la ejecución y lograrla.⁴³⁶

Las propuestas para atender estos tres problemas o cuestiones, el análisis de políticas las asume bajo los conceptos: solución de problemas, la gobernación y la acción administrativa, enfatizando la idea de que los tres deben de resolver simultáneamente, los problemas enfrentados. Dice

⁴³³**Ibidem.**

⁴³⁴Mintzberg, Henry y Jan Jorgensen, “Una Estrategia Emergente para la Política Pública”, en **Gestión y Política Pública**, CIDE, México, Vol. IV, Núm. 1, 1er semestre de 1995, págs. 27 y 28 (Cursivas añadidas).

⁴³⁵McGregor, Eugene, Jr., “Orígenes y Tendencias del Análisis de las Políticas Públicas”, en **Política y Sociedad**, Núm. 3, Madrid, 1989, págs. 7-14 (Cursivas del autor).

⁴³⁶**Ibidem**, pág. 9.

McGregor que: “La solución de solamente uno o dos de estos aspectos, significa el fracaso de la política emprendida.”⁴³⁷

Si por ejemplo, el debate público no aporta una solución al problema, sería irrelevante, pero aún con ella, si la gobernación no logra alinear la propuesta a una sólida coalición de intereses, entonces fracasaría. Aún con estas dos condiciones resueltas, sin una gestión administrativa eficaz, las políticas no serían ejecutadas y carecerían de sentido.

En efecto, atendiendo la propuesta de McGregor, la dicotomía wilsoniana se transforma en una “tricotomía mcgregoriana”. Lo que el propone es la división del polo de la “política” (de la dicotomía), en dos elementos diferenciados: la gobernación y las políticas, las que junto con la administración conforma la “tricotomía”.⁴³⁸

¿Qué razones ofrece el autor para hacer esta triple distinción? En primer lugar, “política”, abarcaría dos actividades: una, relacionada con el concepto gobernación, la que se define como “el proceso por el cual una sociedad se moviliza y distribuye sus recursos para responder a sus compromisos de políticas públicas.”⁴³⁹ Ello supone un ejercicio del poder en términos partidistas, o por lo menos defensor o promotor de las causas partidistas, dado que sólo a través de una defensa de dichas causas y de una ejecución sostenida por la autoridad formal, es como se podría formar una coalición efectiva, además de la posibilidad de establecer normas obligatorias de cumplir.

Dos, a la “política” se le ve como la solución de problemas concretos, es decir, los acuerdos que lleven a definir el problema, valorar las opciones de solución y seleccionar las estrategias de acción. En este caso, el partidismo es ‘ignorado’ o, por lo menos, se ve como instrumental a los fines perseguidos. Lo que prevalece es el interés y acuerdo mutuos, para dar respuesta al problema público.

En todo caso, se podrían encontrar similitudes entre el modelo de McGregor, y las fases o etapas de diseño de la agenda y formulación de las políticas, dentro del tradicional ciclo de hechura de políticas.

El tercer elemento de la “tricotomía” mcgregoriana, la Administración, se vería como integrada por los procedimientos normalizados de gestión y las estructuras de organización burocrática, en las que se combinan los

⁴³⁷**Ibidem.**

⁴³⁸Desde luego que el concepto es totalmente arbitrario y fuera de toda lógica. La dicotomía, tal y como se estableció en el capítulo primero de este trabajo, es la separación de un concepto o universo en dos elementos, mutuamente excluyentes, además de la no existencia de un tercero contrapuesto. Las tricotomías violentan esta definición y no tienen un sustento lógico. Una clasificación tripartita no da lugar, necesariamente, a una tricotomía.

⁴³⁹McGregor, **op. cit.**, pág. 10.

esfuerzos de muchos. Se reconoce que estructuras, normas, procedimientos y regulaciones, facilitan una operación administrativa con enormes ahorros generados por la especialización y las consecuentes tareas rutinizadas o estandarizadas.

McGregor supone que la aplicación adecuada de este modelo tricotómico, en la práctica real de las políticas públicas, traerá como consecuencia un mayor compromiso con la responsabilidad democrática, la efectividad en la resolución de problemas y la eficacia administrativa, tres productos generados, respectivamente, por la gobernación, la política y la administración.⁴⁴⁰

4. La dicotomía en el papel de los profesionales del *policy analysis* y de su implementación

En esta dimensión, se ubican aquellos que suponen una separación de los analistas y asesores de políticas y los administradores o ejecutores de las mismas. En realidad, esta distinción es un efecto de la ya abordada en el apartado anterior, entre formulación e implementación. Los analistas de políticas realizan sus tareas como consejeros o asesores de los tomadores de decisiones, es decir, de los que formulan o diseñan las políticas públicas.

Esta visión se relaciona con el efecto que ha tenido la ideología de la “nueva gerencia pública”, en el encumbramiento de los “gerentes” como los nuevos e ideales modernizadores de la administración.

También ha sido alimentada por el deliberado alineamiento de las escuelas e instituciones formadoras de analistas de políticas, a la enseñanza y aplicación de los métodos cuantitativos y del análisis de sistemas. La investigación de operaciones, la programación lineal, el presupuesto por programas y los modelos macroeconómicos neoclásicos, han servido para ‘tecnificar’ el análisis de políticas y para que sus defensores y los propios analistas, se vean como técnicos o “científicos”, estableciendo o ampliando la brecha entre asesor y decisor, entre *policy analyst* y *policy maker*, apareciendo efectivamente, como una dicotomía.⁴⁴¹

Golembiewsky, al referirse al *city manager*, asegura que, siguiendo la moda en Ciencia Política y Administración Pública, la profesión del *city*

⁴⁴⁰**Ibidem**, pág. 14.

⁴⁴¹Para un análisis detallado del predominio de los métodos cuantitativos y, en general, de las características de los programas de formación en políticas públicas, en Estados Unidos, **Vid.** Werner Jann, “¿Del análisis de políticas a la gerencia política? Una mirada externa a la preparación en política pública en los Estados Unidos”, en Peter Wagner, **et. al.**, **Ciencias Sociales y Estados Modernos**, FCE-CNCP, México, 1999, págs. 177-185.

management, en su inicio, incorporó una clara separación de política y administración. En resumen, se dijo que “el *policy making* reside en los oficiales electos y su implementación recae en las manos y mentes de los profesionales.”⁴⁴² Asegura que la distinción trabajó bien mientras duró, aunque llegó a ser cada vez más inútil. A pesar de que los tiempos cambiaron, la idea continuó manteniendo su atractivo.

“La ideología de esta situación, [continúa Golembiewsky], era comfortable: los profesionales eran los árbitros del interés público, y los gerentes (managers) tan competentes y de espíritu público, eran los defensores de los valores de una clase media que actuaban con eficiencia.”⁴⁴³

En efecto, afirma Werner Jann, que “la antigua dicotomía política-administración parece reencarnar en forma extraña”.⁴⁴⁴ Bajo el impacto de las ideas del *new public management*, los analistas de políticas, encargados de preparar las alternativas y sus propias condiciones y restricciones que permitirán valorar dichas alternativas, para ser presentadas a los tomadores de decisiones, se les reconoce como “apolíticos”, en virtud de su aparente objetividad con la que preparan sus planteamientos y propuestas, mismos que para investirlos de mayor rigor “científico”, se presentan envueltos en cifras, datos, modelos, análisis, todo ello de carácter técnico, estadístico, macroeconómico, sistémico, etc. Con ello demuestran que su trabajo está libre de posturas personales o de valores subjetivos siendo, en verdad, “científico”, es decir, racional.

En cambio, se espera que el “gerente”, responsable de la implementación de la política pública previamente formulada por los decisores políticos, no actúe como una simple “correa de transmisión”, meramente ejecutora, sino que más bien reconozca que su actuación debe ser política, en el sentido de que debe tomar decisiones sobre objetivos, estrategias, procedimientos, métodos, instrumentos y otros, además de que debe luchar por su aplicación. En otras palabras, dice Jenn: “Son responsables, no sólo de los aspectos operacionales de la hechura de políticas, sino también de fijar las metas y *del proceso político* para alcanzarlas.”⁴⁴⁵

Se argumenta, por otra parte, que ésta insistencia en los aspectos políticos de la función del gerente público, como implementador de políticas, establece la diferencia entre la nueva gerencia pública y la “antigua” administración pública.

⁴⁴²Golembiewsky, Robert T., “Today’s City Managers: A Legacy of Success-Becoming-Failure”, en **Public Administration Review**, Vol. 54, Núm. 6, nov-dic., 1994, págs. 525-530.

⁴⁴³**Ibidem**, pág. 526.

⁴⁴⁴Jann, Werner, **op. cit.**, pág. 179.

⁴⁴⁵**Ibidem**, pág. 176 (Cursivas agregadas)

En opinión de Steven Rathgeb y Helen Ingram, “el arte del análisis de políticas, debe aprender del *new public management*, [...] el trabajo de los gerentes públicos ha estado limitado por dos falsas dicotomías: 1) que política y administración pueden y deben estar separadas; y, 2) que la separación puede ser mantenida por una dependencia de información objetiva, más que subjetiva, que es presentada por los que manejan el proceso decisorio.”⁴⁴⁶

Como se puede observar, los autores citados reconocen que la segunda dicotomía a la que se refieren, no es otra que la separación entre formulación (*decision making*) y ejecución (*implementation*), dentro del proceso o ciclo de las políticas públicas.

En tal sentido, el “espíritu” de la vieja dicotomía política-administración ha influido en la concepción del proceso de políticas públicas, reproduciéndose bajo otras formas. Una de esas formas lo es precisamente la concepción metodológica del análisis de políticas, la que veremos en el siguiente apartado.

5.La dicotomía en los aspectos metodológicos del *policy analysis*

Parecería que hablar de implementación como una fase o etapa del proceso de hechura de las políticas, nos lleva obligatoriamente a diferenciarla de la etapa de formulación o diseño de la misma. Esta separación, aún siendo analítica, nos constriñe a reconocer que existirían causas imputables a las decisiones gubernamentales que pudieran ser motivo de una deficiente ejecución de la política. Por ejemplo, determinadas predisposiciones, tradiciones, enfoques predominantes en ciertos problemas, excesiva influencia de expertos con orientaciones preconcebidas o prejuicios, intereses facciosos dominantes, falta de mecanismos o espacios de deliberación, negociación y consenso, etc. Todo ello imputable a una “mala” política.

Del lado de la administración también pueden existir, y de hecho existen, condiciones que pueden explicar los fracasos de la implementación de las políticas o los déficit de implementación (la brecha entre lo decidido que se espera y lo realizado que realmente se ha logrado). Estos defectos, reales o inventados, generalmente se achacan a la burocracia administrativa, con especial dedicación a los niveles medios y bajos, tomando la forma de lentitud, excesiva rutinización, falta de creatividad, formalismo, feudalización

⁴⁴⁶Rathgeb Smith, Steven y Helen Ingram, “Rethinking Policy Analysis: Citizens, Community and the Restructuring of Public Services”, en **The Good Society**, Vol. II, Núm. 1, 2002, Penn State University, Pennsylvania, págs. 55-60.

del trabajo, escasa adaptabilidad, insensibilidad, corrupción etc. La respuesta a ello sería una dirección y control más firmes.

Como quiera que se vea, ésta es una posición dicotómica. Su respuesta nos llevaría a considerar que la implementación va más allá de la mera ejecución: es la decisión, más la ejecución más la adaptación. Es un proceso mucho más amplio y, por ende, más complejo. Luis F. Aguilar asume esta visión al afirmar que: “[...] si algo dejan en claro las investigaciones, es que el proceso no puede ser definido como “implantación”, “ejecución”, “instrumentación” o simple “puesta en práctica”; es mucho más complejo.”⁴⁴⁷

Esta respuesta nos conduciría a procurar la debida articulación entre las fases de diseño y ejecución, bajo el concepto más amplio de implementación. De hecho la definición de política pública como “la hipótesis que contiene condiciones iniciales y consecuencias previstas,”⁴⁴⁸ contribuye al reconocimiento de la necesidad de tal vinculación o articulación.

Por otra parte, fortalecer el vínculo entre estas dos etapas, significaría enfrentar la necesidad de que, en el diseño de la política, se vayan incluyendo los grandes trazos de sus propios mecanismos de ejecución, tanto operativos, administrativos y presupuestarios, e inclusive, se establezcan los parámetros para la evaluación durante y ex-post de dicha política y/o del programa o programas consecuentes. Todo ello, como lo recomienda Luis F. Aguilar: “buscando simplicidad en el diseño.”⁴⁴⁹

Para ilustrar la fuerza de la idea de separación entre formulación y ejecución, expresión de la dicotomía política-administración, en el nivel del desempeño de los papeles entre los políticos y los administradores, se puede invocar el modelo propuesto por Laurence E. Lynn Jr., diseñado para analizar la ejecución de las políticas sociales.⁴⁵⁰ Su propósito es: “presentar un marco teórico que explique los resultados divergentes y a menudo insatisfactorios, de las políticas sociales.”⁴⁵¹

Lynn asegura que, en la ejecución de una política social, que implica la realización de uno o varios programas de prestación de servicios, dichos servicios llegan al destinatario (cuando llegan), después de una serie de sucesivas interacciones entre los niveles alto, medio y bajo de una jerarquía burocrática y, para culminar, entre los burócratas de nivel de calle (*trabajadores de servicio*) y los propios receptores de los servicios (*clientes*),

⁴⁴⁷**Ibidem**, pág. 96.

⁴⁴⁸**Ibidem**.

⁴⁴⁹**Ibidem**, pág. 59.

⁴⁵⁰Lynn Jr., Laurence E., “La Realización de las Políticas como un Bien Colectivo: Una Perspectiva sobre la Gestión de Programas Sociales”, en Barry Bozeman (coord.), **La Gestión Pública. Su Situación Actual**, FCE-CNCP, México, 1998, págs. 162-191.

⁴⁵¹**Ibidem**, pág. 165.

idealmente los destinatarios de los mismos, bajo las regulaciones de los programas.

Este amplio universo de interacciones, Lynn lo divide en tres subconjuntos, distinguibles analíticamente, pero conectados entre sí, a los que denomina juegos “anidados”: 1) juego de la *Prestación del Servicio*, se da entre los trabajadores de servicio y los destinatarios de los mismos; 2) juego de la *Gestión Pública*, se da entre los trabajadores de servicio y los administradores; y, 3) juego de las *Políticas*, se da entre administradores de los servicios y los ejecutivos políticos.⁴⁵²

Centrando la atención en el tercer juego, Lynn afirma que los administradores públicos están sujetos a supervisión administrativa por parte de los funcionarios políticos, los cuales han sido designados por políticos electos para dirigir las políticas de su dependencia.

Como resultado de estas interacciones entre políticos, electos o nombrados, y administradores públicos, se podrá determinar si los primeros comparten el compromiso de misión de la dependencia, generalmente aceptado por los administradores, y si éstos últimos podrán o no hacer lo propio con las prioridades fijadas por los políticos. En tal sentido, dice Lynn, “es probable que surjan grandes conflictos por los intereses contrapuestos que defienden unos y otros.”⁴⁵³

Independientemente de los resultados y efectos que puedan surgir de estas relaciones, ya conflictivas, ya cooperativas, entre políticos y administradores, lo que sobresale corresponde a la separación de roles desde una perspectiva que es consustancial a la dicotomía política-administración.

Por todo lo anterior, parecería que las expectativas generadas por el análisis de políticas en el sentido de que sus planteamientos ayudarían a resolver la dicotomía, no se cumplieron debidamente, toda vez que, por lo menos analíticamente, la expresión de la separación política de administración se sigue manifestando en las etapas del ciclo de las políticas.

A continuación se analizará el resurgimiento de la dicotomía en el *new public management*.

⁴⁵²**Ibidem**, pág. 166.

⁴⁵³**Ibidem**, pág. 168.

Capítulo VII

Las transfiguraciones de la dicotomía en el public management

1. La dicotomía en el new public management: El Estado gerencial vs. el Estado político.

El *new public management*, o su traducción más común al español la nueva gerencia pública, al decir de Hood, es un neologismo, una abreviatura conveniente para denotar a una filosofía de la administración, dominante en la agenda de la administración pública en los años ochenta del siglo XX.⁴⁵⁴ La nueva gerencia pública ha sido amplia y suficientemente descrita por varios autores.⁴⁵⁵ No se reproducirán todos los planteamientos de este enfoque, sólo se dirá que este movimiento reformista pretende que los gobiernos funcionen más a semejanza del sector privado e, inclusive, pretende que funciones que ahora están en manos de los gobiernos, pasen a ser ejecutadas por el sector privado, bajo el supuesto de que ello se hará con mayor eficiencia.

Por otro lado, la nueva gerencia pública ha generado toda una ideología encaminada en contra de la “vieja administración pública”, o sea, la administración burocrática del Estado administrativo, con el fin de desacreditarla y achacarle todos los males del gobierno.⁴⁵⁶

En efecto, conviene recordar que ésta ideología cobijó severos cuestionamientos a la burocracia, haciéndola responsable de prácticamente todos los fracasos gubernamentales. En consecuencia, el enfoque gerencialista, explícita o implícitamente, se propuso debilitar a la administración mediante la reducción del tamaño de la burocracia (*downsizing*), minimizar su función reguladora del sector privado

⁴⁵⁴Cfr. Hood, Christopher y Michael Jackson, **op. cit.**, pags. 288-314.

⁴⁵⁵Se puede encontrar un análisis completo del *new public management*, en el libro de Donald F. Kettl, **The Global Public Management Revolution**, Brookings Institution Press, Washington, D.C., 1994. Las raíces intelectuales de este movimiento han sido identificadas detalladamente por Omar Guerrero, en sus libros: **Gerencia Pública en la Globalización**, Porrúa, México, 2003 y **La Nueva Gerencia Pública**, Fontamara, México, 2004.

⁴⁵⁶Cfr. Dunleavy, Patrick y Christopher Hood, “From Old Public Administration to New Public Management”, en **Public Money and Management**, jul-sept., 1994, England, págs. 1-15.

(*desregulation*), la transferencia de funciones al sector social y privado (*privatization*), y cuestionar la estabilidad y permanencia de los servidores públicos que conforman el servicio civil de carrera, basado en el mérito y la idoneidad, y estableciendo, en su lugar, contratos de desempeño o contratando prestadores de servicios externos (*contracting out*). Varios autores han estado de acuerdo al afirmar que tales acciones estaban orientadas en contra de los valores predominantes del servicio público.

B. Guy Peters y Vincent Wriqth, lo plantean explícitamente al afirmar que: “las prácticas de la administración pública tradicional han ido cayendo bajo ataques crecientes de parte de los economistas neoliberales, los teóricos de los grupos de interés y los investigadores de la elección racional, quienes han proporcionado munición intelectual para políticos receptivos decididos a reducir el tamaño y alcance del sector público.”⁴⁵⁷

Así, la nueva gerencia pública manifiesta una gran insatisfacción con la administración pública politizada y reacciona en contra de la imposición de reglas procesales y una cultura monástica del servicio público.⁴⁵⁸

Hay varias versiones de la nueva gerencia pública, en tanto la aplicación específica que se ha hecho de sus prescripciones en algunos países, sobre todo anglosajones. Este hecho lo explican Christensen y Laegreid, en virtud de que las tradiciones, valores y creencias de los sistemas político-administrativos y del propio régimen político de los países en los que se ha aplicado, aunado a las propias interpretaciones y adaptaciones que los reformadores hagan de sus postulados, dan razón de la variedad que manifiesta este movimiento y de las particularidades que cada país le ha impreso, en tanto su aplicación concreta.⁴⁵⁹

Existe consenso para reconocer que el país en donde se inició la aplicación en el gobierno, de las ideas de la nueva gerencia pública, fue Inglaterra, bajo la administración de Margaret Thatcher. Posteriormente se hicieron significativas aplicaciones en Australia, Nueva Zelanda y Canadá. En los Estados Unidos surgió una variedad muy diferente, conocida como *Reinventing Government*, a la que daremos atención mas adelante.

La nueva gerencia pública es, predominantemente, un producto sajón, aunque su aplicación ha sido global, en dos sentidos: por la amplitud geográfica de su aplicación y por lo extenso de las materias o asuntos que pretende reformar y el hecho de que muchos gobiernos han utilizado a la

⁴⁵⁷Peters, B. Guy y Vincent Wriqth, “Políticas Públicas y Administración”, en Robert Goodin, **et. al., op. cit.**, pág. 915.

⁴⁵⁸**Cfr.** Chau, Bin, “Rethinking New Public Management: A Metaphorical Approach”. Ponencia presentada en la 15ª. Conferencia Anual Internacional de Administración Pública, Cleveland, Ohio, mayo de 2002.

⁴⁵⁹Christensen, Tom y Per Laegreid, **op. cit.**, págs. 55-58.

nueva gerencia pública para redefinir el papel del Estado y sus relaciones con los ciudadanos.

En términos generales, afirma Donald Kettl, la nueva gerencia pública se ha planteado dar respuesta a seis cuestiones fundamentales, problemas comunes que enfrentan los gobiernos democráticos, hoy día:

- a) ¿Cómo puede el gobierno proporcionar más servicios con menos dinero de impuestos? (problema de la productividad).
- b) ¿Cómo puede el gobierno usar los incentivos estilo mercado para desarraigar las patologías del gobierno burocrático? (problema de la mercadización).
- c) ¿Cómo puede el gobierno mejorar las relaciones con los ciudadanos? (problema de orientación al servicio).
- d) ¿Cómo puede el gobierno hacer programas más efectivos y que respondan a las necesidades sociales? (problema de la descentralización).
- e) ¿Cómo puede el gobierno mejorar su capacidad para imaginar y trazar sus políticas públicas? (problema de la politización).
- f) ¿Cómo puede el gobierno mejorar su capacidad de cumplir sus promesas? (problema de la responsabilidad por los resultados).⁴⁶⁰

Desde luego que las respuestas que ofrece este enfoque son muy distintas a las de la “vieja” administración pública, y lo son porque la naturaleza de la administración pública, bajo la filosofía de la nueva gerencia pública, ha sido despolitizada. Veamos.

Garson y Overman⁴⁶¹ ofrecen una significativa imagen de lo que es la naturaleza despolitizada de este enfoque, y cómo privilegia los valores económicos, no políticos. Para los autores, la nueva gerencia pública se hace manifiesta por:

Una focalización en las funciones gerenciales, más que en valores sociales y conflictos entre burocracia y democracia.

Una focalización en la economía y eficiencia, en lugar de equidad, responsabilidad o política sobresaliente.

⁴⁶⁰Kettl, Donald F., **op. cit.**, págs. 2-3.

⁴⁶¹Citado por Fred Thompson, “Defining the New Public Management”, en **Advances in International Comparative Management**, Supplement 3, págs. 1-14, JAI Press Inc., 1997.

Una focalización en los gerentes de nivel medio en lugar de las élites políticas.

Una tendencia a considerar la gerencia como genérica o al menos minimizar las diferencias entre los sectores público y privado, en lugar de acentuarlas.

Una focalización sobre la organización en lugar de centrarse en leyes, instituciones y el proceso político-burocrático.

Un fuerte vínculo filosófico con los estudios de la gerencia (*management*) en lugar de la ciencia política y la sociología.

Por su parte, Christensen y Laegreid llaman la atención al hecho de que el modelo de la nueva gerencia pública, “es uno de carácter *híbrido*, que combina la teoría de la organización económica con la teoría de la gerencia.”⁴⁶² Para dichos autores, los componentes principales del modelo son: una administración profesional, [...] ‘libertad para administrar’, normas explícitas de rendimiento y un mayor énfasis en su control, más competencia, contratación, transferencia de poder estructural, desagregación de unidades y técnicas del sector privado.”⁴⁶³

Es precisamente el carácter híbrido del modelo lo que provoca tensiones en su seno y lo hacen aparecer como paradójico, enmarcando el surgimiento de distintas variantes de la dicotomía política-administración. En primer lugar, las tensiones son resultado de la contraposición entre la centralización y la descentralización. Partiendo de las ideas de la teoría de la elección pública (*public choice*),⁴⁶⁴ se reconoce que una de las características de un gobierno representativo es el control que los políticos, democráticamente electos, deben tener y ejercer sobre la burocracia, es decir, sobre los administradores. Esta condición requiere que el poder, la capacidad de mandar y controlar, se concentre en manos de los políticos electos. Dicha concentración se puede lograr mediante mecanismos tales como: nombramientos de personal de confianza y de probada lealtad en puestos claves, sobre todo de supervisión y asesoría y, en general, prestar atención a los aspectos políticos involucrados en el desempeño de los funcionarios públicos.

Ahora bien, ésta preeminencia de los políticos sobre los burócratas, implica concentración, centralización, control y coordinación jerárquica.

Por otra parte, señala Aucoin, “el paradigma gerencial entiende que el problema burocrático se debe al excesivo control sobre los burócratas o por lo menos sobre los gerentes operativos. El problema no es el poder de los

⁴⁶²Christensen y Laegreid, **op. cit.**, pág. 64 (Cursivas en el original)

⁴⁶³**Ibidem**, pág. 65.

⁴⁶⁴El expositor más reconocido respecto de la aplicación de las ideas del *public choice* a la administración pública, es Vincent Ostrom, **op. cit.**

burócratas per se, sino el diseño de unas burocracias excesivamente cargadas por el sistema de control formal en la cúspide de la organización.”

Esto produce incentivos para una organización guiada por reglas y normas y no por resultados. “[...] Consecuentemente, para solventar éste problema hace falta que los burócratas en los puestos operativos, sean liberados de este tipo de estructura burocrática.”⁴⁶⁵

En este contexto, las prescripciones de la nueva gerencia pública señalan, tanto la aplicación de la devolución de poder a los gerentes (*empowerment*), a efecto de que no estén excesivamente limitados en su quehacer por las disposiciones normativas ‘burocráticas’, como por ahondar en la práctica del ‘contractualismo’, más proclive a fortalecer la centralización y el control en los niveles superiores. Como se aprecia, tales prescripciones son paradójicas.

Christensen y Laegreid aseguran que el modelo de la nueva gerencia pública “es una espada de dos filos”, que prescribe tanto la centralización como la devolución estructural de facultades.⁴⁶⁶ Los conceptos de libertad y control, o autonomía-heteronomía, corresponden a una paradoja dentro de la cual se manifiestan distintas expresiones de la dicotomía política-administración.

Hal G. Rainey, al comentar los problemas de interés para la gerencia pública, asegura que es un problema: “la observación de que muchos gerentes públicos están tan constreñidos por las influencias políticas y los controles externos, que se vuelven relativamente pasivos, como gerentes de sus organizaciones. Este hincapié, en particular, revela cómo el enfoque de la gerencia pública refuerza la atención a ciertos problemas antiguos, como la relación que existe entre la política y la administración.”⁴⁶⁷

En efecto, la separación entre política y administración se reconoce como uno de los supuestos en los que se construyen las doctrinas de la nueva gerencia pública. Guerrero lo dice así: “La nueva gerencia pública al promover la transformación radical del gobierno hacia un concepto de firma privada competitiva [...] supone la separación entre política y administración, una radical despolitización del Estado y el desplazamiento del foco de la implementabilidad desde la *policy* hacia el manejo.”⁴⁶⁸

⁴⁶⁵Aucoin, Peter, “Reforma Administrativa en la Gestión Pública: Paradigmas, Principios, Paradojas y Péndulos”, en Brugué, Quim y Joan Subirats, **Lecturas de Gestión Pública**, **op. cit.**, pág. 504.

⁴⁶⁶No obstante, los autores expresan sus reservas con relación a si verdaderamente el contractualismo favorece la centralización. Ellos suponen, al contrario, que puede promover mayor competencia e incrementar el liderazgo administrativo sobre el político. **op. cit.**, pág. 65.

⁴⁶⁷Rainey, Hal G., “Gerencia Pública: Desarrollos Recientes y Perspectivas Actuales”, en Naomi B. Lynn y Aaron Wildavsky (comps.), **op. cit.**, pág. 240.

⁴⁶⁸Guerrero, Omar, **Del Estado Gerencial al Estado Cívico**, Porrúa-Universidad Autónoma del Estado de México, México, 1999, pág. 141.

Son varias las expresiones de la dicotomía, transfigurada por la nueva gerencia pública. Se dará atención a dos de ellas: la separación entre implementación y gerencia y la devolución de facultades más la contratación externa.

El modelo de nueva gerencia pública, ha procurado acotar los problemas de la reforma de la administración como si fuesen exclusivamente problemas de gerencia o manejo, y no como problemas políticos. De hecho, la nueva gerencia pública ha impulsado lo que Peter Burnham ha denominado la política de la despolitización: “En esencia, la despolitización, como estrategia de gobierno, es el proceso de remoción del carácter político de la hechura de decisiones (*decisión-making*).”⁴⁶⁹

Esta despolitización tendría varias evidentes consecuencias: Una, el diseño y formulación de las políticas públicas, así como su implementación, se convierte en un mero problema técnico, sujeto a la generación de alternativas de manera racional, y a su consecuente toma de decisiones por expertos y “científicos”. Otra, el control y la exigencia de responsabilidad pública de y hacia los políticos electos, se vería minimizada, en virtud de que el centro de poder se mueve hacia los gerentes, los verdaderos tomadores de decisiones.

No obstante, debemos insistir en la ambivalencia de la nueva gerencia pública, respecto a mantener separadas a la política y la administración. Esta ambivalencia ha provocado que una parte del enfoque niegue la dicotomía y otro la acepte, de forma condicionada, en aras de la eficiencia.

La parte de la nueva gerencia pública que se funda en la economía neoclásica (teoría de la elección pública), no considera viable o pertinente una dicotomía de tal naturaleza. La razón es que, para éste enfoque, es de subrayarse el papel de las autoridades políticas como representantes electos, en el proceso de gobierno. En palabras de Aucoin: “Esta teoría concibe la dimensión política del proceso de toma de decisiones como dominante, tanto en el ámbito de la administración como en el de las políticas.”⁴⁷⁰

Bajo esta perspectiva, los altos funcionarios ejecutivos, es decir, políticos con nombramiento de confianza, se vuelven gestores de las políticas, trabajando políticamente para que logren sus fines.

Por otra parte, la dimensión de la nueva gerencia pública influenciada por el *management*, aunque reconoce la separación entre política y administración como necesaria para fortalecer la capacidad de decisión y manejo de los gerentes ejecutivos, también la ve como un peligro, pues fortalece la

⁴⁶⁹Burnham, Peter, “The Politics of Despolitization: The State’s Regulation of Accumulation in Britain in the 1990’s”. **s.p.i.**

⁴⁷⁰Aucoin, Peter, **op. cit.**, pág. 504.

capacidad de control y conducción de los políticos electos o nombrados, sobre la burocracia.

Nuevamente Aucoin lo plantea de ésta manera: “Este paradigma [gerencialista] no niega que la gestión abarca tanto la política como la administración, pero insiste en una relación de estira y afloja; es decir, las políticas están delimitadas por unos pocos valores centrales, gozando los gestores operativos de autonomía para decidir sobre cualquier aspecto.”⁴⁷¹

Esta nueva paradoja, en la que por una parte no existe una separación entre política y administración, pero por la otra se considera como justificación para que los gerentes disfruten de más libertad para administrar, tiene una explicación, a juicio de Aucoin: “en virtud de que los paradigmas parten de concepciones radicalmente diferentes de la política, que está en la base del ejercicio de la gestión.”⁴⁷²

Para la dimensión económica (*public choice*), la política se haya presente, tanto en los procesos de formulación como de implementación de las políticas públicas y la concibe como gestión exhaustiva. En cambio para la dimensión gerencial de la nueva gerencia pública, la política es concebida “como la base para la determinación de valores, misiones, y, por tanto, las políticas de una organización, asumiendo que la implementación se puede hacer sin la intervención directa de aquellas personas que las han definido.”⁴⁷³

Se parte del supuesto de que estos valores están claramente definidos y son pocos como para que sean “gestionables”, o sea, servir como guías de acción, siendo comunicados a través de la línea de mando, sin ninguna distorsión o mala interpretación.

Esta paradoja es reconocida también por Hal G. Rainey. Dicho autor argumenta que los reformadores que tratan de aumentar la influencia, o el poder, del ejecutivo principal sobre la burocracia, están a favor de separar la política de la administración, en virtud de que son defensores del hecho de que la autoridad en esos niveles, le corresponde la definición de las políticas públicas y ejercer el control sobre ellas. No obstante, los administradores recurren a la separación, cuando estiman que la excesiva intervención de los políticos, pone en riesgo su capacidad de acción, o la competencia neutral que se requiere para tomar decisiones racionales, o la autonomía necesaria para la ejecución de las políticas.

Rainey reconoce “la necesidad de aclarar las dimensiones implicadas por los conceptos muy generales de política y administración”⁴⁷⁴, aunque también

⁴⁷¹**Ibidem.**

⁴⁷²**Ibidem.**

⁴⁷³**Ibidem**, pág. 508.

⁴⁷⁴Rainey, Hal G., **op. cit.**, págs. 240-241.

estima que se puede establecer una distinción entre los criterios técnicos y los políticos. No obstante el problema subsistiría puesto que las dos dimensiones se mezclan en formas complejas, “a veces razonablemente distintas, a veces dialécticas, a veces interactivas.”⁴⁷⁵

En el mismo sentido Peters y Wriqth han llamado la atención a ésta contradicción, a partir del reconocimiento del hecho de que los políticos parecen haber perdido parte de su capacidad para conducir al gobierno, culpando de ello a los funcionarios públicos, a quienes ven, no como ejecutores pasivos de sus decisiones, sino como defensores de sus propias visiones y aspiraciones respecto de las políticas; ideas que estiman deben defender en beneficio de sus públicos. Y afirman: “Ambos conjuntos de perspectivas acerca del papel del servicio público, parecen destinados a chocar.”⁴⁷⁶

En este sentido, los autores plantean la importancia de desentrañar lo que queremos decir con “político” en este contexto. Un significado se asocia a lo “partidista”, como los nombramientos discrecionales para generar lealtad y obediencia, y asegurar el cumplimiento de las políticas públicas. Por otra parte, puede significar “que los funcionarios tienen visiones sobre las políticas públicas y las instituciones, de tal suerte que los conduce a promoverlas y defenderlas abiertamente.”⁴⁷⁷

Ésta paradoja ha introducido uno de los dilemas más persistentes en la Administración Pública y la coexistencia de estas dos percepciones ha dado lugar a significativa confusión e incertidumbre en la gestión pública.

Pero hay otras manifestaciones de la dicotomía en la nueva gerencia pública que es preciso revisar para observar cómo se ha transfigurado. Tienen que ver con lo que se ha dado en llamar la devolución de facultades y la generación de acuerdos de desempeño o de resultados. Veamos.

Si bien la nueva gerencia pública puede ser considerada un fenómeno global, cada gobierno en donde se ha adoptado le ha dado determinadas particularidades a las prescripciones de tal modelo. Quizá le corresponda a Nueva Zelanda haber realizado la aplicación más radical, amplia y profunda de tales ideas y de su filosofía. Precisamente en este país se ha aplicado, con mayor evidencia, lo que convencionalmente se ha llamado “contratación o acuerdo de resultados”. Resulta ilustrativa la revisión de ésta experiencia y cómo ella se sustentó en una expresión de la dicotomía.

Mediante contratos o acuerdos de rendimiento, la nueva gerencia pública ha buscado separar con claridad la formulación de las políticas de su

⁴⁷⁵**Ibidem.**

⁴⁷⁶Peters, B.Guy y V. Wriqth, **op. cit.**, pág. 927.

⁴⁷⁷**Ibidem.**

implementación. La fórmula es de añejo cuño: Los responsables de la formulación de las políticas elaboran o diseñan las mismas para después delegar su implantación en los administradores, y hacerlos responsables de los resultados, mediante contratos o convenios de desempeño.

Esta separación ha propiciado que el papel de los ministerios frente a las agencias,⁴⁷⁸ sea precisamente una de las expresiones organizacionales de la dicotomía. Los ministerios son responsables de formular la política pública y definir el ámbito y alcance de los resultados esperados; por su parte, las agencias se responsabilizan de su ejecución y de lograr las metas y resultados predefinidos, operando con una amplia discrecionalidad. No obstante este proceso no es tan terso como parece, pues en realidad genera conflictos.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) define dicho proceso de la siguiente manera: “La quintaesencia de la gestión pública reside en la traducción de objetivos estratégicos de un gobierno, en fines operativos y en resultados concretos. Ahora bien, pueden aparecer divergencias en numerosas etapas de éste proceso. En primer lugar los Ministerios y las Agencias se encuentran enfrentados, la mayoría de las veces, a objetivos múltiples y a veces contradictorios. Los gerentes pueden encontrarse con sólo unas pocas indicaciones sobre su prioridad relativa.”⁴⁷⁹

Los acuerdos de resultados o convenios de desempeño, pretenderían aminorar los conflictos generados por ésta operación que implica la transformación de objetivos generales, y a veces ambiguos, a metas específicas y resultados concretos.

Pero estos acuerdos de resultados no son privativos de ministerios-agencias. Se pueden establecer en el nivel individual entre, por ejemplo, los directores de cada institución. Precisemos, primero, en que consisten estos acuerdos o convenios. Para la OCDE, un acuerdo de resultados “[...] puede tratarse de acuerdos negociados poco formales o bien, de principios de aplicación. Puede tratarse también de una exposición de los servicios que se prestarán, de “cartas” mediante las cuales una agencia se compromete a prestar a sus clientes un nivel o una calidad de servicios específicos. En la base de cualquier acuerdo se encuentran los objetivos que deben alcanzarse, los

⁴⁷⁸El glosario de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), define a Ministerios y Agencias como un “término usado para designar a los ministerios y a los organismos administrativos funcionales y diferenciarlos de los órganos centrales de gestión, como el Ministerio de Hacienda, los servicios del presupuesto, el Ministerio de la Función Pública, los servicios del Primer Ministro.” (Vid. OCDE-Ministerio de las Administraciones Públicas, **La Transformación de la Gestión Pública en los Países de la OCDE**, Madrid, 1997, pág. 335). Es preciso subrayar que la OCDE ha promovido un modelo gerencial con distintos matices, comparados con el británico, norteamericano y australiano-neozelandés. Para efectos de este trabajo, en tanto su finalidad, los trataremos como equivalentes.

⁴⁷⁹**Ibidem**, pág. 82.

recursos aportados con tal fin, las normas relativas a la responsabilidad y control, así como las facultades y la flexibilidad de que gozarán los gerentes. Estos acuerdos no tienen fuerza jurídica [...] ponen de manifiesto la intención de las partes contratantes de respetar ciertos compromisos recíprocos.”⁴⁸⁰

Sobresalen de esta definición, dos elementos que interesa subrayar a efecto de delinear la dicotomía subyacente. Primero, el hecho de que los *fin*es, objetivos y metas, se definan por los ministerios (diseño de políticas y toma de decisiones); y segundo, que los gerentes reciban los *medios* necesarios y suficientes para cumplir sus compromisos, en tanto resultados esperados, cuantificables (ejecución, administración), que incluyen mayor autonomía y capacidad ejecutiva de decisión.

Veamos las experiencias que han resultado de las aplicaciones de ésta medida.

Aseguran Christensen y Laegreid que: “Nueva Zelanda [...] ha dejado atrás un modelo de integración [entre política y administración] en el que los ministros y los servidores públicos de alta jerarquía, luchan por alcanzar una relación de cooperación que reconozca sus intereses conjuntos”⁴⁸¹

En su lugar, Nueva Zelanda,⁴⁸² a finales de la década de los ochenta, dio un cambio dramático desde el “tradicional sector público burocrático”, al modelo gerencialista de contratación de resultados o acuerdo de desempeño. La idea se conformó del modo siguiente: El ministro (político) organiza su ministerio en distintas unidades operativas y establece objetivos y metas específicas de desempeño, a efecto de que sean alcanzadas por las unidades operativas. Con ello, cada una de estas unidades asume directamente un contrato o acuerdo de desempeño (*performance*) con el cabeza de la agencia o, eventualmente, se abre el proceso de asignación como resultado de la competencia entre los sectores público y privado.⁴⁸³

El responsable de cada unidad, goza de significativa flexibilidad para lograr el resultado anual que se espera de su desempeño y su paga la recibe en

⁴⁸⁰**Ibidem**, pág. 83.

⁴⁸¹Christensen, Tom y Per Laegreid, **op. cit.**, pág. 69.

⁴⁸²Nueva Zelanda no ha sido el único país en donde se ha aplicado este modelo. Hood y Jackson citan un ejemplo en Inglaterra de cómo se puede separar el establecimiento de metas de la administración operativa al citar una parte del *Informe de la Unidad de Eficiencia del Reino Unido*, en 1988, denominado **Improving Management Government: The Next Steps**, en donde se dice: “Los ministros y los funcionarios públicos deben [...] alejarse de los detalles operativos [...] y dejar a los administradores en libertad para administrar”. (Vid. Hood y Jackson, **op. cit.**, pág. 206). En otras palabras, la Unidad de Eficiencia proponía un contrato de resultados entre los ministerios y sus agencias.

⁴⁸³El reporte de la OCDE menciona, refiriendo la experiencia de Nueva Zelanda, que los cuadros superiores responsables de sus propios resultados, es decir, los directores ejecutivos de los ministerios, “son nombrados mediante un contrato de cinco años de duración y deben celebrar cada año un acuerdo, definiendo detalladamente los resultados que deben alcanzar, los productos que deben obtener y, en general, sus obligaciones en materia de gestión.” (OCDE-MAP, **op. cit.**, pág. 283).

función de dichos resultados. Hay que mencionar que ésta flexibilidad ha sido causa de preocupación de los ministros de los países de la OCDE, involucrados en las reformas gerenciales. En efecto, en una reunión celebrada el 5 y 6 de marzo de 1996 a fin de conocer sus puntos de vista sobre el desempeño gubernamental y la manera en que la reforma gerencial pretende darles respuesta, la mayoría de ellos expresaron sus reservas con aquellas medidas relacionadas con el otorgamiento de mayor flexibilidad a los niveles de ejecución y operación y el riesgo que esto acarrearía si se llegaran a cometer errores políticamente embarazosos.⁴⁸⁴

Es así que se concreta la separación entre política y administración: el ministro, un político, tiene y asume la responsabilidad política sobre toda la política pública, por el logro de objetivos de amplio alcance y por establecer metas anuales de resultados. Por otra parte, la agencia, y su cabeza responsable tiene y asume la responsabilidad administrativa de producir los resultados políticamente establecidos.⁴⁸⁵

Este esquema ha implicado realizar lo que Guy B. Peters denomina como “la cesión de poderes”,⁴⁸⁶ o la “devolución del poder” de Christensen,⁴⁸⁷ o la “autonomía” de la OCDE. A pesar de ello, dice la OCDE, la “autonomía no basta,”⁴⁸⁸ se requieren obligaciones respecto de la obtención de resultados y una mayor responsabilidad.

Dicha estrategia se basa, también, en la idea de que la eficacia en el desempeño administrativo va de la mano de una mayor descentralización. En otras palabras, el proceso de toma de decisiones, sobre todo para la prestación de los servicios públicos, debe estar cerca de los destinatarios. La descentralización administrativa no es otra que la transferencia de facultades y capacidades de decisión, respecto de fines ejecutivos y del manejo de medios administrativos, a los niveles de operación de los programas y políticas públicas, para lograr mayor eficacia.

Bajo esta perspectiva, también se puede interpretar que este contractualismo supone la separación de las funciones de planeación, regulación y financiamiento, de las propiamente productivas o sustantivas.

¿Por qué el interés de la nueva gerencia pública en separar la política de la administración, al grado de considerar a tal separación como un axioma de eficacia?

⁴⁸⁴Cfr. Mathiareu, David G., “The New Public Management and Its Critics”, en **Advances in International Comparative Management**, Supplement 3, págs. 273-295, JAI Press Inc., 1997.

⁴⁸⁵Cfr. Behn, Robert, **op. cit.**, pág 920.

⁴⁸⁶**Ibidem**, pág. 920.

⁴⁸⁷Christensen y Laegreid, **op. cit.**, pág. 68.

⁴⁸⁸**Ibidem**.

En primer lugar, si no se separan, los políticos serían vulnerables ante las presiones e influencia de los funcionarios públicos; en cambio, separadas con mayor énfasis se lograría que el control que los políticos deben ejercer sobre la burocracia, sea más fácil de alcanzar.

En segundo lugar, se supondría que la separación podría lograr un concomitante aumento tanto del control político como de la discrecionalidad administrativa. Este argumento es cuestionable, pues generalmente los cambios administrativos se inclinan hacia uno u otro lado, en tanto son usualmente conflictivos.

En tercer lugar, se parte del supuesto en el que la toma de decisiones tiene en cuenta las diferencias entre criterios técnicos y políticos, situación que se complica en sectores sensibles que están bajo el escrutinio de otros actores políticos y de los medios de comunicación.

No obstante, hay autores como Owen E. Hughes, que desean ver a los gerentes públicos como “políticos burócratas”, es decir: “alguien capaz de interactuar tanto con los políticos como con los agentes externos, de manera que sea beneficioso al mismo tiempo para él y para la organización.”⁴⁸⁹ Muchos pensarían que los gerentes públicos serían buenos jugadores en el campo de la política.

Frente a estas posturas, es fácil observar como el gerencialismo desea disfrutar del goce o de los resultados de la política, sin tener necesariamente que pagar sus costos. La mayor autonomía y facultamiento que exige el neogerencialismo para los “nuevos gerentes”, supone su conversión de administradores a políticos (gerentes-políticos⁴⁹⁰ más que políticos burócratas), dispuestos a participar en el juego político (¿representando a quién o quienes?), tomar decisiones políticas (¿en nombre de quién?), y lograr resultados políticos (¿rindiendo cuentas a quién?)⁴⁹¹

Según Hughes, se “reconoce el carácter político de la acción de gobierno y, por lo tanto, los funcionarios públicos trabajan conjuntamente con los políticos en un proceso interactivo llamado gestión.”⁴⁹²

No obstante, la cuestión no es tan simple y no está exenta de peligros.

⁴⁸⁹Hughes, Owen, E., **Public Management and Administration: An Introduction**, The Macmillan Press, Londres, 1994, pág. 35.

⁴⁹⁰Dice Christensen que “a Australia se le ocurrió el concepto de ‘gerencia política’, lo que indica el deseo de combinar el control político con la administración gerencial, la centralización con la descentralización y la devolución estructural de facultades”. (Christensen, **et. al., op. cit.**, pág. 76).

⁴⁹¹**Cfr.** Crick, Bernard, **En Defensa de la Política**, Kriterion-Tusquets, Barcelona, 2001, págs. 138-146. Al referirse al liberal apolítico, Crick lo define como “parecido al tecnócrata en su convicción de que es necesario trazar una clara línea de separación entre la política y la administración, en realidad entre el Estado y la sociedad, pero por muy tajante que sea la separación, siempre deja algún lugar para la política”. (págs. 138-139).

⁴⁹²Hughes, **op. cit.**, pág. 36.

Mark H. Moore asevera que para muchos gerentes públicos, el ambiente político que rodea sus operaciones es un lugar peligroso. Lo ven como un complejo mundo lleno de actores más poderosos que ellos en el que los conflictos no resueltos y los cambios impredecibles, transforman empresas de valor en monumentos a la locura y en el que las reputaciones que una vez fueron brillantes, salen manchadas. Refiriéndose a los gerentes públicos de esta tesitura, dice que “ellos están dentro de los más entusiastas defensores de la idea de que la política debe mantenerse separada de la administración y, mediante ésta idea, efectivamente ellos se aíslan del tumulto político.”⁴⁹³

Esta politización de los funcionarios públicos, Hughes la ve como un problema potencial, semejante a como lo observó Woodrow Wilson cien años atrás: “Si los gerentes han de ser responsables de los resultados obtenidos y el sistema, por lo tanto, se personaliza, o se politiza, podrían repetirse los mismos problemas. Si esto sucede porque los funcionarios públicos se politizan en exceso, pueden reaparecer demandas para reinstaurar la noción de neutralidad. La politización en cualquier caso, permanece como un problema potencial.”⁴⁹⁴

En un sistema de alta politización que obliga a elegir o seleccionar a los responsables de las agencias bajo criterios dentro de los cuales el profesionalismo no es de los más importantes, difícilmente se podrán hacer valer las supuestas ventajas de la separación entre política y administración. Es posible que la nueva gerencia pública ofrezca más prescripciones derivadas de la idea de la dicotomía, que aquellas referidas a la fijación de políticas, las regulaciones o el control.

De cualquier forma, parecería que la paradoja que genera la nueva gerencia pública, respecto de su encaramiento con la política, derivado de su naturaleza dual económico-gerencial y de su propio entendimiento del significado de la política, la hace cojear entre dos opiniones: la despolitización tecnocrática o la sobre-politización burocrática con poca responsabilidad. Ambas con debilidades manifiestas.

En efecto, tanto la despolitización de la administración pública como la sobre-politización de su burocracia, provocan un debilitamiento de la responsabilidad política y de la rendición de cuentas democrática. Pensar en sustituir a los políticos “tradicionales”, por los nuevos gerentes políticos “modernos”, no significaría otra cosa que entronizar la irresponsabilidad en aras de una eficiencia racionalizante y tecnocrática.⁴⁹⁵

⁴⁹³Moore, Mark, H., **Creating Public Value, Strategic Management in Government**, Harvard University Press, 1995, pág. 132.

⁴⁹⁴Hughes, **op. cit.**, pág. 39.

⁴⁹⁵**Cfr.** Werner, Jann, “¿Del Análisis de Políticas a la Gerencia de Políticas?”, en Wagner, Peter, **et. al.**, **op. cit.**, págs. 162-185.

Por otra parte, la preocupación por la eficiencia y el logro de resultados comprometidos mediante contratos o acuerdos y los incentivos asociados a este esquema, ha provocado que se enfatice la rendición de cuentas gerencial, antes que fomentar la responsabilidad política. La rendición de cuentas gerencial significa “la obligación de rendir cuentas de la sección propia a aquellos en posiciones de autoridad de mayor jerarquía”.⁴⁹⁶

La OCDE la define como: “característica de una relación de autoridad, en el seno de la cual, una de las partes debe rendir cuentas a una persona o a un organismo, del cumplimiento de las tareas o de las funciones que le incumben [...] los gerentes se consideran responsables de los resultados cuando se les ha conferido la facultad de adoptar decisiones que intervienen en la producción de un resultado.”⁴⁹⁷

Este acotamiento funcional de la responsabilidad de los gerentes públicos, podría provocar que los mismos adopten un enfoque de “lista de cotejo” (*check list*), respecto de la rendición de cuentas: “si no está especificado [en la lista] no es responsabilidad mía.”⁴⁹⁸

La aplicación del modelo de la nueva gerencia pública, asegura Gerald E. Caiden, ha ocasionado que las operaciones del gobierno se vean privadas de su sustancia y ha hecho que el propio estudio del *public management*, que viene de antiguo, “sea rutinizado, burocratizado orientado a procesos y aún torpe y estéril, sin su dimensión política.”⁴⁹⁹ El *new public management*, ha caído en los mismos errores que se empeñaba en corregir.

Analícemos ahora si las expresiones modernizadores de la reinención del gobierno y del paradigma posburocrático han contribuido a la transfiguraciones de la dicotomía y de qué manera.

2.- La dicotomía en el Reinventing Government y en el Posbureaucratic Paradigm

Afirma Laurence E. Lynn Jr., que el *new public management* (NPM) no ha tenido mucha influencia en los Estados Unidos, sobre todo en la comunidad de investigadores dedicados al *public management*, dispersa en escuelas profesionales de administración pública y políticas públicas así como en las

⁴⁹⁶Christensen, **et. al., op. cit.**, pág. 84.

⁴⁹⁷OCDE, **op. cit.**, pág. 336.

⁴⁹⁸Sheik, A., “Why Most Developing Countries Should Not Try New Zeland’s Reforms”, en **The World Bank Research Observer**, Vol. 13, Núm. 1, pág. 126.

⁴⁹⁹Caiden, Gerald E., “What Lies Ahead for the Administrative State?” en Keith M. Henderson y O. P. Dwivedi, **Bureaucracy and the Alternatives in World Perspective**, Macmillan, England, 1996, págs, 295-319.

disciplinas de economía, ciencia política y sociología. Lo anterior de debe, en opinión de Lynn, entre otras razones, “a la poco clara agenda intelectual del NPM sobre todo por lo que corresponde a su oposición a la política.”⁵⁰⁰

No obstante, en los Estados Unidos de América se han hecho esfuerzos modernizadores que han sido promovidos, en cuanto a su concepción, o por lo menos en cuanto a su filosofía, por los *practitioners* y han contado con el apoyo de las más altas autoridades políticas para llevarlas a cabo, tanto en el ámbito federal como en el de los estados de la Unión.

Estos *practitioners* han sido encabezados por David Osborne y Ted Gaebler, el primero asesor de gobiernos locales y estatales, y el segundo, ex-administrador municipal de Vesalia, California y Vandalia, Ohio, y consultor en materia de gestión del sector público. También por Michael Barzelay y Babak Armajani, quienes derivan su modelo posburocrático de sus experiencias en el gobierno del estado de Minnesota. Aunque Barzelay es identificado más como académico que como *practitioner*, su libro está redactado “para los prácticos”, aunque las notas al pié de la página están dirigidas a los académicos, según su propia afirmación.

El mismo gobierno norteamericano, durante la Administración de Bill Clinton, promovió una amplia tarea de modernización, legalmente contenida en la ley aprobada por el Congreso denominada: *Government Performance and Results Act of 1993*, así como el programa encabezado por el vicepresidente Al Gore, identificado como: *National Performance Review*.

2.1 La dicotomía en la reinención del gobierno

El texto paradigmático de la reinención lo es precisamente, por su título en español, *La Reinención del Gobierno, la influencia del espíritu empresarial en el sector público*, escrito por D. Osborne y T. Gaebler, en 1992.⁵⁰¹

Nos interesa analizar, respecto del contenido del libro, la manera en que los autores le dieron aliento a una forma de la dicotomía política-administración.

De inicio es fácil observar las reminiscencias de la dicotomía en las expresiones metafóricas, claves en el libro, de “mejor llevar el timón que remar”, y “se necesita menos gobierno pero más gestión de gobierno.”⁵⁰²

Los autores critican a la administración burocrática, afirmando que es poco flexible para responder a situaciones complejas, y “los responsables políticos

⁵⁰⁰Lynn, Laurence E. Jr., “Public Management in North America”, en **Public Management: An International Journal of Research and Theory**, Vol. 1, No. 2, Routledge, 1999, págs. 301-310.

⁵⁰¹Osborne, David y Ted Gaebler, **La Reinención del Gobierno. La Influencia del Espíritu Empresarial en el Sector Público**, Paidós, Buenos Aires, 1994.

⁵⁰²**Ibidem**, pág. 66.

sólo pueden usar un método, el de la producción de servicios por la propia burocracia.”⁵⁰³

A fin de superar esta deficiencia, “los gobiernos empresariales”⁵⁰⁴ han empezado a adoptar sistemas que “separan la toma de decisiones políticas (llevar el timón) de la prestación de servicios (remar).”⁵⁰⁵ Esto daría, entre otros significados, la posibilidad, deseable además, de que los servicios públicos puedan ser privatizados a fin de que su prestación se vuelva más eficiente, en manos de proveedores o prestadores privados.

Los autores lo plantean así: “Dar libertad a los responsables políticos para que busquen los proveedores de servicios más eficientes del mercado, les ayudará a extraer lo máximo posible de cada uno de ellos.”⁵⁰⁶

Cuando refieren que la lucha contra la pobreza, para que tenga éxito, debe partir de una visión y estrategia holística, subrayan que: “La única manera realista de desarrollar tales estrategias holísticas, o sea totalizadoras, consiste en distinguir y separar entre llevar el timón y remar, para que los que toman las decisiones políticas puedan definir una estrategia de conjunto y emplear muchos remeros [...] para llevarla a la práctica.”⁵⁰⁷

Con esta estrategia, aunada al fortalecimiento de la participación comunitaria en las tareas del gobierno, guiando por misiones a las agencias administrativas, fomentando la competencia entre los sectores público, social y privado para prestar servicios, orientando estos a las necesidades del “cliente” y evaluando los resultados obtenidos, la receta está completa: mejor gobierno al menor costo. Sin duda Wilson se revuelve en su tumba, lleno de satisfacción. ¡Por fin el espíritu empresarial ha llegado a la administración pública y sabremos qué debe hacer el gobierno y cómo hacerlo al menor costo!

Todas las afirmaciones y argumentaciones de los autores son ilustradas y ejemplificadas, en cuanto todas son prácticas exitosas, por una serie de experiencias administrativas en los ámbitos estatal y municipal de gobierno, muy al estilo de los “casos de éxito” contenidos en el bestseller de los años ochenta, escrito por T. Peters y R. Waterman: *En Busca de la Excelencia*.⁵⁰⁸

Cinco años después de la aparición del *Reinventing*, los “reinventores” vuelven a la carga, esta vez liderados por Osborne en compañía de Peter

⁵⁰³**Ibidem.**

⁵⁰⁴Expresión usada por Osborne y Gaebler. Aunque reconocen las diferencias entre gobierno y empresa, su pretensión es que el gobierno manifieste más espíritu empresarial.

⁵⁰⁵Osborne y Gaebler, **op. cit.**, pág. 67.

⁵⁰⁶**Ibidem**, pág. 68.

⁵⁰⁷**Ibidem**, pág. 71.

⁵⁰⁸Peters, Thomas y Robert Waterman, **In Search of Excellence**, New York, Warner Books, 1982.

Plastrik, quienes en un nuevo texto de 1997⁵⁰⁹, más de corte prescriptivo como ellos mismos aseguran, reiteran las bondades de la dicotomía aunque su manifestación causará muchas penas. Lo expresan en sus propias palabras:

“Para aplicar la estrategia central [...] los políticos *deben renunciar al control directo de la gestión*. Deben contentarse con llevar el timón y dejar que otros remen, como lo hicieron los ministros del Reino Unido cuando establecieron una relación contractual con sus instituciones [...].”⁵¹⁰ Y agregan: “Esto no significa que los políticos deban permitir a los administradores hacer lo que les apetezca [...]. Pero si [los políticos] desean obtener un buen rendimiento, tendrán que pasar de la responsabilidad de cumplir las normas y gastar de acuerdo con las instrucciones, a la responsabilidad de prestar servicios a los clientes.”⁵¹¹

Asociado con éste planteamiento, el control jerárquico dejaría su lugar a una especie de autocontrol, bajo la idea de que cada quien sabría qué hacer, cómo y cuándo hacerlo y daría cuenta de sus resultados. El axioma es: “Quien tiene que rendir cuentas es la persona que tiene el control.”⁵¹²

Sin duda éste esquema es el equivalente a la “delegación de facultades” o al de la “devolución del poder” o de la “autonomía”, ya vistos en el apartado anterior. La descentralización del poder decisorio (*decisión making*), va de los altos niveles directivos a los niveles de operación; de los ministerios reguladores, de control o de coordinación global, a las agencias prestadoras de servicios (sustantivas); y del propio gobierno a la comunidad (participación ciudadana) o a los sectores privado y social (privatización).

De hecho, Osborne y Plastrik prescriben que: “Cuando utiliza la estrategia central para desacoplar el timón del remo [no otra cosa que la dicotomía política-administración *revival*], utilice también la estrategia de las consecuencias [evaluación de resultados] y la del control para cambiar el comportamiento de los organismos que se encargan de remar.”⁵¹³

Si lo anterior no hubiese quedado lo suficientemente claro, el problema se resolvería gracias a otro libro de los mismos reinventores, publicado originalmente en el año 2000 y editado en español en 2003.⁵¹⁴

En su tercer capítulo, se refieren a la tarea de “desacoplar” el timón de los remos. ¿Qué es desacoplar? Dicen los autores: “Separar la redacción de las

⁵⁰⁹Osborne, David y Peter Plastrik, **La Reducción de la Burocracia: Cinco Estrategias para Reinventar el Gobierno**, Paidós, Barcelona, 1998.

⁵¹⁰**Ibidem**, pág. 73. (Énfasis añadido).

⁵¹¹**Ibidem**.

⁵¹²**Ibidem**, pág. 273

⁵¹³**Ibidem**, pág. 371.

⁵¹⁴Osborne, David y Peter Plastrik, **Herramientas para Transformar al Gobierno**, Paidós Barcelona, 2003.

normas de la vigilancia de su cumplimiento, suele resultar igual de acertado que *separar la decisión política de la provisión de servicios.*⁵¹⁵

Las ventajas que ven los autores en este esquema dicotómico, son muchas y variadas. La principal es que: “Ayuda a que tanto los cargos electos como los de designación política se centren en la dirección (en la decisión política) y deja mayor libertad a los gestores para centrarse en el desempeño operativo.”⁵¹⁶

A semejanza de sus anteriores textos, los autores ilustran profusamente sus argumentos con casos de éxito extraídos de la experiencia de gobiernos locales, relatadas en algunas ocasiones por los propios servidores públicos que las impulsaron.

Pero no todo es miel sobre hojuelas. El principal reto que enfrentan los reinventores se presenta a la hora de desacoplar el timón de los remos, pues se requiere conseguir que la parte directiva haga su trabajo. E ilustrando esto con el caso de Nueva Zelanda, afirman que: “separados de los recursos departamentales, la mayoría de los ministros son débiles decisores políticos [...].”⁵¹⁷

Fieles a sus convicciones, los autores no refieren casos en los que la aplicación de sus recomendaciones hubiera fracasado o no resultaran en lo esperado. Tampoco dan cuenta de cómo evolucionaron los casos de éxito, para saber si este se mantuvo o terminó en fracaso, después de un tiempo. Parece que los reinventores no están conscientes de otro axioma muy significativo para estos menesteres de modernización administrativa: las ventajas logradas hoy por las reformas, serán los problemas de mañana.

Es evidente que Osborne y asociados también han insuflado aliento de vida a la dicotomía política-administración. Sus prescripciones y recomendaciones están muy en consonancia con los postulados del *new public management*. A partir de ellos, han hecho un esfuerzo significativo para que sus prescripciones de reforma o modernización administrativa, o quizá con más propiedad se debería decir, de una gerencia pública reformada, sea quien tome el lugar de la política, una vez que ésta haya sido arrinconada y llevada a su mínima expresión. No se dan cuenta o no quieren darse cuenta que, con

⁵¹⁵**Ibidem**, pág. 137(Cursivas agregadas). Es interesante notar el uso que Claus Offe le da al término “desacoplamiento”, que obviamente es anterior al supracitado. Cuando Offe discute las características que debe manifestar un sistema político-administrativo para hacer frente a las crisis de legitimidad de un Estado, establece que: “La necesidad de diferenciación interna, dada la expansión de las funciones estatales, se encuentra limitada porque el desacoplamiento entre el sistema administrativo y el político, se ve continuamente bloqueado por la necesidad que la administración tiene de apoyo o por las estrategias de los partidos gobernantes para retener el poder.” (**Vid.** Offe, Claus, **Contradicciones en el Estado de Bienestar**, CONACULTA-Alianza Editorial, México, 1998, pág. 69).

⁵¹⁶**Ibidem**, pág. 125.

⁵¹⁷**Ibidem**, pág. 139.

ello, se corre el riesgo de debilitar al gobierno, en cuanto a su capacidad e impacto de sus decisiones, y se menoscaba el apoyo político que debe darse a los administradores ejecutivos para que cumplan sus tareas.

Eliminar la política de la gestión pública, bajo el supuesto de que ésta va a atender y resolver los problemas con simplemente aplicar técnicas de gestión, de organización, cuantitativas, o de cualquier índole, es desconocer el hecho (reconocido y demostrado fehacientemente por los ‘heterodoxos’) de que muchos de los problemas de la gestión pública y problemas administrativos, tienen un origen político o son de naturaleza política, o son afectados por condiciones, valores o decisiones políticas, es decir, por el ejercicio del poder político.⁵¹⁸

En otro orden de ideas, el control y sobre todo la responsabilidad concomitante así como la exigencia de rendición de cuentas, pueden verse debilitados o hasta socavados en aras de una mayor racionalidad técnica. Diversos autores han demostrado con argumentos, que las regulaciones del servicio público son básicamente un mecanismo de control y que, cuando se fragmenta, se corre el riesgo de que las dependencias o agencias administrativas se vean “capturadas” por los propios regulados.

Sólo se hará énfasis en el hecho de que la resultante dicotomía entre política y administración, manifiesta en la separación entre decisión (política) y ejecución (gerencial), trae como consecuencia una despolitización de la actividad administrativa que, lejos de suponer una mayor aplicación de criterios técnicos-rationales en la toma de decisiones, más bien implicaría un corrimiento o traslado del ejercicio del poder hacia los niveles gerenciales, enfrentando el riesgo del surgimiento de una tecnocracia gerencial, sin muchas posibilidades de que se le exijan cuentas de orden político y sin que deba y pueda asumir una responsabilidad política por su desempeño frente al electorado.

Como lo dice Lynn, Osborne y asociados asestaron un fuerte golpe a “la bestia de la ortodoxia”, pero no se dieron cuenta que, en realidad, estaban invocando el mismo fundamento para el gobierno reinventado, el que a su vez colocaron los progresistas a fin de construir la burocracia profesional que tanto anhelaban: la dicotomía política-administración. ¿No es una paradoja?

⁵¹⁸Esta pretensión no es novedad. El 10 de agosto de 1844, Carlos Marx escribió un artículo en el periódico alemán *Vorwärts*, refutando las ideas de Arnold Ruge, que escribió bajo el seudónimo “un prusiano”. Marx aseguraba que el pauperismo y la mendicidad en Prusia, no se debían a la mala administración que supuestamente se realizaba, sino más bien tenía causas y razones políticas, asentadas en el modo de producción y en la forma en que el Estado prusiano estaba organizado políticamente. Marx afirma, no obstante, que los gobernantes siempre serán proclives a culpar a la administración de los males del Estado. (Vid. Carlos Marx, “Glosas Marginales al Artículo <El Rey de Prusia y la Reforma Social. “Por un Prusiano”>”, en Karl Marx, **Escritos de Juventud sobre Derecho, Textos 1837-1847**, Edición de Rubén Jaramillo, Antropos, Barcelona, 2008, págs. 112-132).

Concluimos este apartado mencionando dos críticas que enfilea David Arellano, en contra de los reinventores. Por una parte, reconoce que: “Las soluciones construidas según una idea técnica, esconden diferencias de políticas competitivas entre intereses dispares,”⁵¹⁹ lo que lleva a afirmar sencillamente que la administración pública y sus aspectos gerenciales y de gestión, están determinados por la política, en los significados que se le atribuyen: lucha por el poder y toma de decisiones en nombre de la colectividad que representan.

Por otra parte, asegura que: “La mayor parte del trabajo de Osborne y Gaebler está sustentado en casos de aplicación exitosos [...] estudian las políticas que han presumido son las adecuadas. [...] Sin embargo, como práctica de investigación, ésta idea deja mucho que desear [entre otras razones] porque la transferencia de las experiencias es una ilusión. Cada caso se desarrolla en condiciones específicas, donde los diversos factores se combinan en formas únicas.”⁵²⁰

En pocas palabras, tanto el método como la prescripción no pueden asegurar éxito alguno. A pesar de ello, los reinventores han sido influyentes en la fijación del rumbo de la política de modernización administrativa, en Estados Unidos.

2.2 La dicotomía en el modelo posburocrático.

El segundo ataque a la “bestia de la ortodoxia”⁵²¹ (que supuestamente ya había muerto), llegó también en 1992, a manos de Barzelay y Armajani⁵²², cuyo libro, *Atravesando la Burocracia* fue prologado por Alan Atshuler.

Para sustentar su modelo posburocrático⁵²³, Barzelay y su colega reseñan brevemente lo que, según dicen, fue la administración tradicional y los logros de la visión de la reforma burocrática, es decir, “el sistema de creencias” basada en los valores de la eficiencia y la impersonalidad de la administración y su aplicación en el gobierno, hasta los años treinta. Este “sistema de creencias” más los hábitos de pensamiento arraigados como

⁵¹⁹Arellano Gault, David, “Gestión Pública en Estados Unidos: Crisis y Estado del Arte”, **op. cit.**, pág. 130.

⁵²⁰**Ibidem**, pág. 134.

⁵²¹Lynn, Laurence E., Jr. y Sydney Stein, “The Myth of Bureaucratic Paradigm: What Traditional Public Administration Really Stood For?”, en **Public Administration Review**, vol. 61, núm. 2, marzo 2001, pág. 10.

⁵²²Barzelay, Michael y B.J. Armajani, **op. cit.**

⁵²³Barzelay afirma que este concepto fue propuesto en 1990, en su artículo, escrito con Armajani “Managing State Government Operation: Changing Vision of Staff Agencies”, publicado en **Journal of Policy Analysis and Management**, verano de 1990, págs. 307-338. En realidad el concepto es más antiguo. Por lo menos una referencia previa se encuentra en material de la Graduate School of Business and Public Administration, de la Universidad de Cornell, Ithaca, 1969, citado por Fernando C. Prestes Motta, en su libro **Teoria Geral da Administracao Uma Introducao**, Livraria Pioneira Editora, Sao Paulo, 1980, pág. 123.

consecuencia de la aplicación de los principios de la reforma burocrática, asegura Barzelay, lo denominan “paradigma burocrático.”⁵²⁴

¿Cuáles eran, o son, las creencias del “paradigma burocrático” que merecieron ser revisadas por los autores de esta crítica? Responden, de forma resumida, así:

Los funcionarios sólo deben actuar cuando tengan facultades legales para ello, y serán responsables ante sus supervisores.

La aplicación de reglas debe ser uniforme; cuando no se haga así, habrá sanciones.

Los expertos en materias sustantivas se asignan a las dependencias operativas; los expertos en funciones administrativas, a las dependencias *staff*.⁵²⁵

Las funciones centralizadas de *staff*, ejercerán un control unilateral sobre las acciones administrativas de las dependencias operativas.⁵²⁶

Es de suponerse que la visión y el paradigma burocráticos, criticado por su tradicionalismo, se sostienen en la dicotomía política-administración. Es curioso que, aunque Barzelay reconoce y acepta esta aseveración, sólo la incluye dentro de su libro, en una nota al pié de la página (Núm. 18), que aparece en la página 43 de la versión en español del texto mencionado. En aras de la claridad, reproducimos el texto completo de esta nota, a continuación:

“La creencia en que la política y la administración pública son campos separados de la acción social fue fundamental en la reforma burocrática. Esta idea ha sido criticada a lo largo de décadas tanto por académicos como por educadores. De acuerdo con Wilson [James Q. Wilson] ‘los científicos políticos nunca dejan de recordar a su estudiantes, el primer día de clases, [que] en este país no existe una clara diferencia entre la política y administración’. *Bureaucracy*, pág. 241. Suponemos que estas enseñanzas han tenido influencia suficiente para merecer que la atención se enfoque en otra parte. *La separación prescrita del paradigma burocrático entre sustancia y administración institucional*, **dentro** del componente administrativo de la

⁵²⁴Barzelay, **op. cit.**, pág. 41.

⁵²⁵Es pertinente subrayar el significado que los autores le dan al concepto de dependencias *staff*. Estas se identifican con aquellas unidades administrativas responsables de fijar las normas, directivas, políticas y demás, para toda la administración pública y vigilar su cumplimiento, en materia de programación, presupuesto, control, evaluación y servicios administrativos (personal, adquisiciones de bienes y servicios, informática, comunicación social, servicios jurídicos, etc).

⁵²⁶**Ibidem**, págs. 41 y 42.

dicotomía política-administración, ha recibido una atención y un escrutinio inadecuados.”⁵²⁷

Si bien Barzelay reconoce que la dicotomía jugó un papel esencial en la construcción y aplicación de la reforma burocrática, su afirmación consignada al final de la nota, suscita algunas preguntas que merecen comentarse.

¿Barzelay está a favor o en contra de la dicotomía?; ¿Qué significa ‘el componente administrativo’ de la dicotomía, en el que el autor ubica, a su vez, otra dicotomía: sustancia/administración institucional, que viene desde el paradigma burocrático?; ¿En qué sentido ha recibido una atención y escrutinio inadecuados?

Si confiamos en el juicio del prologuista Atshuler, sus comentarios podrán arrojar alguna luz para encontrar algunas respuestas a dichas preguntas.

Atshuler asegura: “Barzelay demuestra que, sea cual fuese su posición entre los teóricos, esta dicotomía sigue viva y vigente en el mundo de la práctica.”⁵²⁸ Aunque Atshuler afirma que “el autor explica los modos en que dicha dicotomía contribuye a aquellas características de la administración pública norteamericana que, nosotros como ciudadanos, encontramos más exasperantes,”⁵²⁹ lo cierto es que a lo largo del libro jamás se hace mención de la dicotomía, ni de la forma en que el autor la entiende o la analiza, a efecto de sustentar el modelo propuesto.

No obstante, lo que Atshuler parece reconocer, o por lo menos en lo que parece concordar, es en el hecho de que no se le ha dado una atención adecuada a la dicotomía observada por Barzelay, dentro del ‘componente administrativo’. Lo dice Atshuler en sus palabras:

“[...] lo que se ha observado con menos frecuencia es la persistencia de un esquema mental o paradigma, organizado en torno a la dicotomía política-administración que todavía predomina en el pensamiento popular estadounidense sobre el tema de la administración pública.”⁵³⁰

Pero ‘el pensamiento popular’ poco tiene que ver con la teorización o con la construcción de modelos prescriptivos de carácter modernizante de la burocracia, o con explicaciones de su desempeño.

El meollo de la propuesta “posburocrática” de Barzelay se localiza en “el concepto de la organización de los servicios impulsada por el cliente,”⁵³¹

⁵²⁷**Ibidem**, pág. 43, nota No. 18. (El subrayado es nuestro, salvo las negritas en el original).

⁵²⁸**Ibidem**, pág. 21 (Prólogo de Alan A. Atshuler).

⁵²⁹**Ibidem**, pág. 22.

⁵³⁰**Ibidem**, pág. 46.

⁵³¹**Ibidem**.

mismo que cambiaría radicalmente la manera en cómo están administrando (gerenciando) los asuntos las dependencias públicas, junto con “la introducción de procesos semejantes a los del mercado.”⁵³²

En efecto, una de las preocupaciones centrales de Barzelay y que se observa a lo largo de todo su libro, lo son las relaciones entre las dependencias *staff* y las dependencias operativas o sustantivas. El reproche de Barzelay es al excesivo poder acumulado por aquellas dependencias reguladoras, cuyo ejercicio indiscriminado provocó que el trabajo sustantivo se viera afectado y obstaculizada su efectividad y eficiencia.

De hecho, Barzelay lo hace explícito cuando afirma que: “Las relaciones entre dependencias *staff*, operativas y autoridades son un foco ideal para nuestra atención, porque su patrón histórico constituye un importante obstáculo para la experimentación continua con el enfoque de servicio al cliente. [...] En ausencia de un cambio en sus rutinas de operación, las dependencias *staff* son un posible cuello de botella en el proceso de poner en práctica el paradigma ‘posburocrático’.”⁵³³

¿La brecha existente entre las dependencias *staff* y las sustantivas, el autor la ve como una dicotomía? No es explícito en tal sentido. Es probable que el reiterado énfasis en la redefinición de los papeles de estas instancias y ante la necesidad de que sean más flexibles en sus relaciones con el resto de las dependencias administrativas, ubica las preocupaciones del autor en una dicotomía que se presente “dentro” del ‘componente administrativo’, es decir, dentro de las formas de organización de la administración pública.

Que ésto nos lleve a una “posburocracia”, estaría por verse. El hecho de flexibilizar la jerarquía, ampliar la discrecionalidad en el cumplimiento de normas, o inclusive, introducir mecanismos de mercado y de ‘orientación al cliente’, no necesariamente implicaría una sustitución del modelo burocrático tradicional.

Para que ésto suceda, en nuestra opinión, deberían desaparecer las dos características esenciales de una burocracia: la jerarquía, mediante la que se formaliza la distribución de la autoridad y las normas con las que se organiza y opera. Bajo tal premisa, en realidad lo más que Barzelay estaría promoviendo es una “neoburocracia”.

Arellano lo plantea en términos de obtener, como resultado, una “ultraburocracia”,⁵³⁴ es decir, una nueva burocracia más poderosa e influyente, a la que se le ha cedido el ejercicio del poder político, prácticamente sin ninguna responsabilidad por su desempeño.

⁵³²**Ibidem**, pág. 48 (Nota de pié de página Núm. 29).

⁵³³**Ibidem**, págs. 48 y 49.

⁵³⁴Arellano Gault, David, **op. cit.**, pág. 16.

Para Arellano, el debate entre un paradigma burocrático y otro “posburocrático”, es falso. “Si observamos con claridad, la NGP [nueva gerencia pública], no es realmente una opción radicalmente distinta de analizar la administración pública, sino una importante recreación de los problemas gubernamentales contemporáneos a la luz de los cambios en el contexto sociotecnológico y la gobernanza, que se enfrentan en el siglo XXI.”⁵³⁵

¿Estas conclusiones apoyarían la idea de que la dicotomía política-administración, sobrevivió dentro del modelo posburocrático de Barzelay, aún con las limitaciones que se observan? Parecería que sí. Aún si ésta dicotomía se reflejase a nivel intraorganizativo dentro del ‘componente administrativo’, como lo son las dependencias reguladoras/dependencias sustantivas, como las definen Barzelay y su colega Armajani.

3. El National Performance Review y la dicotomía

El gobierno estadounidense aplicó tarde las ideas del movimiento de reforma gerencial. Cuando arriba al poder William Clinton, anunció su campaña de reinención del gobierno, misma que estuvo fuertemente politizada. A diferencia de las reformas aplicadas en la Commonwealth Británica, la reforma norteamericana puso énfasis en el cambio de la mentalidad y conductas burocráticas más que en la transformación de la estructura o procesos de gobierno.⁵³⁶

Después de la elección presidencial de 1992, el Presidente Clinton ordenó poner en marcha una estrategia de “reinención del gobierno”, para hacerlo más efectivo y menos costoso. El responsable de conducir esta tarea lo fue el Vicepresidente Al Gore. Algunos criticaron este esfuerzo como insignificante y peligroso para la democracia.

El informe de Al Gore dando cuenta de los objetivos, vertientes, modalidades y mecanismos asociados a la reforma, se publicó en forma de libro.⁵³⁷ Previamente el gobierno norteamericano había aprobado, el 5 de enero de 1993, el *Government Performance and Results Act*, entre otros fines, para proveer lo necesario “para establecer la planeación estratégica y la medición del desempeño en el gobierno federal.”⁵³⁸

⁵³⁵**Ibidem**, pág. 13.

⁵³⁶**Cfr.** Kettl, Donald F., **op. cit.**, págs. 15-49.

⁵³⁷ Gore, Al, **Un Gobierno más Efectivo y menos Costoso**, Edamex, México, 1994.

⁵³⁸**Vid.** govinfo.library.unt.edu/npr/library/misc/s.20 htlm

El medio utilizado para impulsar la reforma fue la *National Performance Review*, surgida el 3 de marzo de 1993 e integrada, como lo explica Gore en su prólogo, “por empleados federales con experiencia en todos los rincones del gobierno.”⁵³⁹ Los principios clave bajo los cuales se haría el trabajo de modernización, eran los siguientes: reducir el papeleo; dar prioridad al cliente; dar poder a los empleados para obtener resultados; y, reducirse a lo esencial: crear un mejor gobierno que trabaje bien (*works better*), con menos recursos (*cost less*).⁵⁴⁰

El enfoque de *works better* (que trabaje mejor), significaba conceder mayores facultades a los servidores públicos de línea para que hicieran un trabajo más efectivo. El *cost less* (que cueste menos), vio la necesidad de suprimir programas y posiciones innecesarias. Lógicamente, esto generó variadas presiones políticas. En realidad, “los reinventores y los operadores políticos de la Casa Blanca, calcularon que su credibilidad dependía de producir significativos ahorros.”⁵⁴¹

Como en el caso de las experiencias anteriores, no se hará una reseña o evaluación de los resultados obtenidos por el *National Performance Review*. Si interesa resaltar las líneas de acción propuestas dentro de las estrategias ya señaladas, que manifiesten la aceptación y la aplicación del ‘espíritu de la dicotomía’, o por lo menos de la interpretación que se haya hecho de ella para tales fines.

Para ello, se hará referencia al Apéndice C, del Informe Gore,⁵⁴² intitulado “Principales Recomendaciones de la *National Performance Review*, relativas a los Sistemas Gubernamentales.” Sobresalen las siguientes:

BGTO1 *Establecer convenios de desarrollo con el liderazgo de alto nivel de la política, que reflejen las metas de la organización y de las políticas.*

El Presidente debería establecer convenios de desempeño con los jefes de las agencias, comenzando con las dos docenas de éstas que tienen más alto nivel. Los jefes de las agencias deberían establecer también éste tipo de convenios en el interior de sus agencias, a fin de formar un grupo efectivo que esté comprometido con el logro de las metas y objetivos organizacionales.⁵⁴³

ORG02 *Establecer acuerdos de desempeño a largo plazo entre el Presidente y los jefes de las agencias, a fin de guiar las estrategias de reducción.*

⁵³⁹**Ibidem**, pág. XVI.

⁵⁴⁰**Ibidem**, pags. XXVI y XXVII.

⁵⁴¹Kettl, **op. cit.**, pág. 16.

⁵⁴²Gore, Al, **op. cit.**, págs. 379-413.

⁵⁴³**Ibidem**, pág. 385.

Se deberían establecer acuerdos de desempeño con los jefes de las agencias para identificar los progresos alcanzados en el cumplimiento de las metas de reducción a través de éstos (y no por medio de controles administrativos centrales tales como los recortes en todos los niveles o los límites al número de plazas que suelen aplicar las agencias). A cambio, las agencias podrán tener mayor flexibilidad administrativa.⁵⁴⁴

La semejanza de estas recomendaciones con las prescripciones del *new public management*, son evidentes. En tal sentido, se reiteran los apuntamientos ya realizados, en aras de la economía de palabras.

Es preciso concluir éste capítulo con algunas consideraciones sobre la aplicación que ha tenido la dicotomía, junto con otras manifestaciones, en los esfuerzos de modernización de la gestión pública.

En primer lugar, como lo manifiesta Chan: “Operacionalizar el supuesto de la separación de política y administración no ha sido muy exitoso. Aún si los dejan o hacen que los gerentes administren (*let’s managers manage*), los resultados de la implementación de políticas públicas típicamente dependen no sólo o no únicamente de los esfuerzos de los gerentes, sino de muchos otros factores que los gerentes públicos no pueden controlar.”⁵⁴⁵

En segundo lugar, es preciso reconocer el discurso ideológico subyacente y diferenciarlo de aquellas medidas que son propiamente de transformación administrativa.

En tercer lugar, como lo reconoce Kettl, cuando las actividades gubernamentales son conducidas por organizaciones no gubernamentales, las jerarquías son parcialmente reemplazadas por contratos entre el gobierno y el contratista. “En lugar de una cadena de autoridad, desde las políticas públicas hasta el producto, hay una negociación documentada que separa a los hacedores de las políticas (*policy-makers*) de los resultados de dichas políticas. Los altos oficiales gubernamentales no pueden dar órdenes a los contratistas. Ellos sólo pueden diseñar los incentivos bajo los cuales los contratistas pueden responder.”⁵⁴⁶

En consecuencia, la autoridad y capacidad de conducción, decisión y adaptación, se ve socavada. Esto ha significado, según la evidencia analizada, “un desplazamiento de la influencia de los oficiales principales del gobierno hacia los agentes privados.”⁵⁴⁷

⁵⁴⁴**Ibidem**, pág. 382.

⁵⁴⁵Chau, Ben, **op. cit.**, pág. 13.

⁵⁴⁶Citado por H. George Frederickson, “Ethics and the New Managerialism”, en **Public Administration & Management: An Interactive Journal**, 4.2, 1999, págs. 299-324.

⁵⁴⁷**Ibidem**, pág. 316.

Por último, son significativos los comentarios de Lynn y Stein, respecto del desarrollo de la administración ortodoxa (denominada también tradicional, burocrática, progresista, etc.) y de los cuestionamientos que se le han hecho desde entonces, en contraste con los nuevos enfoques gerencialistas.

El pensamiento tradicional, es decir la visión ortodoxa, mostró un mayor respeto por la ley y la política que los enfoques de la post-guerra como la administración basada en valores o el nuevo gerencialismo orientado al cliente. La idea de separación de política y administración parece más claramente expresada en el reporte de Al Gore (¿No es conducir o gobernar, *steering*, contra remar, *rowing*, una dicotomía?), mejor que en Wilson, Goodnow, White o Herring, Merriam o Dimock.⁵⁴⁸ En el asunto del desempeño, la eficiencia es el valor último que permea más al *new public management* que lo que hizo a la vieja administración pública. Hay muchos “más principios” en la literatura de la reinención de los que hubo en Willoughby o Gulick.

La profesión de administración pública, por su falta de respuesta a los revisionistas, ha sido indebidamente despojada de su propia herencia intelectual, desertando de lo que fue vital y significativo y aceptando calumnias que, aún si contaran con un grano de verdad, desfiguran una buena herencia intelectual.

La administración pública ha sido también oportunista, ansiosa de reconocimiento y aún de abrazar prominentes ideas o personalidades para reflejar su propia gloria. En el pecado ha pagado una alta penitencia, que la ha llevado a enfrentar sus crisis de identidad.

El resultado ha sido un desarraigamiento intelectual y una negligencia analítica que permite vaguedad e ideas anti o pseudo democráticas.⁵⁴⁹

La supervivencia de la dicotomía hasta nuestros días, con aparente vitalidad, ha motivado a algunos estudiosos a encontrar un punto de “reconciliación” entre la política y la administración, como una “solución” a la dicotomía. El capítulo siguiente dará cuenta de ello.

⁵⁴⁸James Q. Wilson observó que “la ausencia evidente de referencia alguna a la rendición de cuentas democrática, es quizá la más debil carencia del reporte Gore. Sin embargo, de la degradación de la ciudadanía a favor del clientelismo, el reporte es activamente hostil a los principios republicanos de accountability.” Citado por Lynn y Stein, **op. cit.**, pág. 18.

⁵⁴⁹**Ibidem**, pág. 316.

Capítulo VIII

La pretendida reconciliación de los contrarios en la dicotomía

En junio de 1856, Alexis de Tocqueville, en la valoración que hacía del antiguo régimen absolutista francés, a propósito de la revolución que lo derrocó, afirmaba: “Bajo la antigua monarquía, sólo se conocieron dos maneras de administrar: por un sólo hombre o [...] por asambleas,”⁵⁵⁰ es decir, de manera unipersonal o colegiada. Cuando era una asamblea, explicaba Tocqueville, ésta no sólo gobernaba y vigilaba sino que administraba mediante comisiones temporales designadas por ella misma. Cuando era unipersonal, se actuaba sin la existencia de una asamblea.

“Como sólo se conocen dos maneras de actuar, cuando se abandonó una se adoptó la otra.”⁵⁵¹

Una vez precisada ésta circunstancia, concluye Tocqueville diciendo: “Resulta de lo más extraño que, en el seno de una sociedad tan ilustrada y en la que la administración pública desempeñaba desde hacia tiempo, tan gran papel, nunca se hubiera ideado conjuntar ambos sistemas y *diferenciar sin separarlos* el poder que debe ejecutar del poder que debe vigilar y prescribir. Semejante idea, tan sencilla en apariencia, nunca se dio y no fue hallada sino en la presente centuria [siglo XIX]. Constituye, por así decir, el único gran descubrimiento en materia de administración pública enteramente nuestro.”⁵⁵²

Es interesante notar, bajo la idea de Tocqueville, como la distinción de poderes no necesariamente produce una dicotomía. La diferenciación no conduce necesariamente a la separación, que es precisamente el espíritu de una dicotomía. Tocqueville habla de una distinción de tareas, funciones u órganos ejecutivos y deliberativos.

En relación a ello, resulta ilustrativo observar el paralelo que se da en el análisis que hace Francesco Merloni, a propósito de la aprobación del *Decreto Legislativo Número 29 de 1993*, en Italia, derivado de la ejecución de la *Ley de 23 de octubre de 1992*, en la que se prevee formalmente, la separación entre las tareas de dirección política y las de dirección administrativa. Dicha ley prescribe, por vez primera, y estableciendo una norma de carácter general

⁵⁵⁰Tocqueville, Alexis de, **El Antiguo Régimen y la Revolución**, Ed. Istmo, Madrid, 2004, pág. 245.

⁵⁵¹**Ibidem**.

⁵⁵²**Ibidem** (Subrayado añadido).

aplicable a todas las administraciones públicas, el principio de la necesaria distinción entre “política” y “administración”.

Merloni asegura que: “La separación es por tanto, noción organizativo-estructural, mientras que la distinción es organizativo-funcional que, al contrario de la separación, presupone el mantenimiento de la unidad organizativa de las estructuras administrativas y la distinta organización, en su interior, de competencias diversas, las unas relativas a los órganos de dirección política, y las otras concernientes a los aparatos burocráticos.”⁵⁵³

En éste mismo tenor se han identificado esfuerzos teórico-conceptuales para “mediar”, “armonizar” o “diferenciar sin separar”, a la política de la administración y viceversa. En otras palabras, han tratado de proponer una solución a la dicotomía, sin que dicha solución signifique su “muerte”. Suponen que los polos de la dicotomía no deben estar contrapuestos sino que se interrelacionan entre sí, con lo que la dicotomía, en realidad, ya no tendría razón de ser.

De alguna manera, todos los autores citados reconocen la utilidad de la diferenciación, pero sin separación, es decir, sin contraposición de la política y la administración.

Consideraremos, a continuación, los planteamientos, supuestos e ideas que han esgrimido los principales autores de la “reconciliación”. Convencionalmente se han agrupado en tres grandes categorías: 1) los que proponen modelos estructural-funcionales; 2) los que ven al *management* como un mediador entre política y administración; y, 3) los que ven a la dicotomía como un *continuum* o una complementariedad entre ambos elementos.

Se debe aclarar que la exposición siguiente no pretende ser exhaustiva respecto de los autores que abogan por estas propuestas. Recuérdese que ha habido estudiosos que, de tiempo ha, tuvieron la intención de “resolver” la dicotomía con propuestas específicas, de manera práctica o conceptual. En el capítulo anterior revisamos los primeros intentos de Simon y Riggs y más antes la de Durham.

1. El uso de modelos estructural-funcionalistas como respuesta a la dicotomía

⁵⁵³ Merloni, Francesco, “La distinción entre ‘política’ y ‘administración’”, en **Documentación Administrativa**, Núms. 250-251, Enero-Agosto de 1998, Italia. (Traducción de Alfonso Arévalo Gutiérrez).

James E. Skok se pregunta si la administración pública resolverá el enigma presentado por la dicotomía política-administración. Su propuesta, ante tal “enigma”, es fusionar las etapas del ciclo o proceso de elaboración de las políticas públicas, bajo un esquema estructural-funcional, para la administración pública.⁵⁵⁴

Skok parte de tres consideraciones con relación a cómo se ha tratado a la dicotomía hasta la fecha: se ha colocado mayor énfasis sobre las funciones y se ha olvidado la dimensión estructural de la administración pública; política y administración no son funciones separadas, lo que está separado son las estructuras, dentro de las cuales ocurren las dos funciones; y, el esquema estructural-funcional resulta más apropiado para analizar a la administración pública.

Es preciso hacer notar que la dicotomía, tal y como la analiza Skok, se refiere a la separación de *policy* y *administration*, es decir, entre políticas públicas y administración pública. Los argumentos y propuestas del autor se orientan a encontrar un vínculo analítico y práctico, entre estos dos conceptos.

Para empezar, Skok define estructura como “un patrón de interacciones rutinizadas entre los participantes de una empresa común”⁵⁵⁵ mientras que el concepto función lo define como “el resultado o producto de esas interacciones necesarias para la supervivencia de la empresa.”⁵⁵⁶ Estas definiciones son plenamente coincidentes con las que Fred W. Riggs había propuesto para conceptos semejantes, tal y como se consignó en el capítulo anterior. Sin duda, el espíritu de Riggs invadió a Skok.

A partir de la identificación de las cuatro etapas o fases en las que se ha dividido, convencionalmente, el ciclo o proceso de elaboración de las políticas públicas, a saber, 1) diseño de la agenda; 2) formulación; 3) implementación; y, 4) evaluación, el autor afirma que cada una de estas fases puede ser vista como una función para lograr las metas del sistema, es decir, los propósitos de las políticas públicas.

Por otra parte, si bien existen autores que, dentro de cada etapa del proceso referido, han procurado definir los términos de los papeles o roles que juegan los diversos actores, Skok reconoce que “la principal debilidad es la ausencia de definiciones comunes de los varios papeles y del conocimiento que los participantes usan para su ejecución y desempeño.”⁵⁵⁷

⁵⁵⁴**Cfr.** Skok, James E., “Policy Issue and the Public Policy Cycle: A Structural-Functional Framework for Public Administration”, en **Public Administration Review**, julio-agosto 1995, Vol. 55, Núm. 4, págs. 325-332.

⁵⁵⁵**Ibidem**, pág. 325.

⁵⁵⁶**Ibidem**.

⁵⁵⁷**Ibidem**, pág. 326.

Skok considera que el enfoque de políticas públicas, sobre todo el que se refiere a su aplicación concreta, proporciona una segunda dimensión desde la cual se puede analizar el desempeño de los administradores públicos en su intervención en el proceso de las políticas. Esto significa, según Skok, que las políticas públicas pueden ser vistas, en términos estructurales, como un conjunto de interacciones entre participantes dentro de arenas especializadas en los campos de las políticas. Dice Skok: “Esencialmente estas áreas estructurales son subsistemas de políticas.”⁵⁵⁸

No obstante, las dimensiones estructurales carecen de una clara articulación con las funciones ya mencionadas. Mientras la literatura del ciclo de las políticas define las dimensiones funcionales, no lo hace igual respecto de las dimensiones estructurales.

Lo que propone Skok es un acoplamiento sistemático de las estructuras y funciones del proceso de las políticas, dentro de una matriz de doble entrada. Las columnas de la matriz representan cada una de las cuatro etapas o fases del ciclo de las políticas (agenda, formulación, implementación y evaluación) y los tres renglones de la matriz, corresponden a tres subestructuras o “flujos”: el flujo de “problemas”; el de “políticas públicas”; y el de la “política” (*politics*). El resultado es una matriz estructural-funcional de doce celdas, útil en sentido heurístico y puede ser una guía apropiada para observar los huecos o necesidades de investigación en la relación entre la administración pública y la política pública.

Así, por ejemplo, las investigaciones se han centrado y son más abundantes en la etapa de implementación; la información que analiza a los administradores en sus papeles de diseñadores de agenda, formuladores de políticas o evaluadores de las mismas, es escasa y poco sistemática.⁵⁵⁹ En otras palabras, no es común encontrar una clara explicación de la manera por la cual su conducta o desempeño de las ‘otras funciones’ difiere de su comportamiento en la implementación.

El hecho es que, cada vez con mayor intensidad, la burocracia participa en las distintas fases del proceso o ciclo de las políticas, reconociendo así su papel político. A pesar de ello, “el legado de la dicotomía funcional [...] enfrenta a la disciplina con un dilema importante”:⁵⁶⁰ Si los administradores y los políticos no están funcionalmente separados, ¿cómo distinguir

⁵⁵⁸**Ibidem.**

⁵⁵⁹La opinión de Hal G. Rainey es coincidente cuando afirma: “A través de los años se han publicado diversos estudios de funcionarios administrativos gubernamentales, sobre todo a nivel federal, pero consistentemente lamentan nuestra enorme carencia de información acerca del trabajo y comportamiento de tales funcionarios. [...] Se requiere de una investigación mucho más abundante sobre las semejanzas y variaciones entre funcionarios y agencias, en diferentes jurisdicciones y niveles de gobierno [...]” (**Vid. Rainey, G. Hal, “Gerencia Pública: Desarrollos Recientes y Perspectivas Actuales”, op. cit.,** pág. 241.)

⁵⁶⁰Skok, **op. cit.**, pág. 319.

apropiadamente la esfera de cada uno?, cuando los administradores intervienen en las fases de agenda, formulación o evaluación, ¿se están inmiscuyendo en la esfera política?

Si bien puede haber circunstancias en que las diferencias sean claras, lo cierto es que, en la medida en que las burocracias van acumulando información y conocimiento experto, su intervención en la política es cada vez mayor, haciendo porosas y difusas las fronteras entre política y administración.

Como consecuencia, las fronteras que delimitan los papeles de los políticos y los administradores, han llegado a ser cada vez más “oscuras”, más difusas, y el poder de toma de decisiones ha llegado a ser redireccionado del sistema político en general a las arenas de los expertos especialistas, muchas veces dentro del sector privado. La conclusión a la que conduce ésta transformación es que el conocimiento especializado está reemplazando a las tradicionales alianzas políticas, como el principal recurso de la hechura de políticas.

En resumen, Skok considera que política y administración no son funciones separadas, son más bien actividades que ocurren dentro de estructuras separadas, sin que ello signifique que una u otra sea privativa de alguna estructura en lo particular. Reconocer ésta circunstancia ayuda a la integración de dos campos separados de análisis, bajo una “teoría unificada” y permite una mejor comprensión y entendimiento del papel político de los administradores públicos, “que sabemos que existe”.⁵⁶¹

2. El management y la dicotomía.

Las relaciones entre estos dos conceptos han tenido diversas manifestaciones. Analizaremos la idea de que el *management* ha “superado” la dicotomía y de que se ha convertido en “mediador” entre política y administración.

2.1 El management como “superación” de la dicotomía.

Visto en retrospectiva, la relación entre administración y *management* se ha transformado dramáticamente. Tal y como lo muestran las definiciones que ofreció Oliver Sheldon, de ambos conceptos,⁵⁶² el *management* se observaba “sujeto” a la administración, en tanto la dirección y rumbo que le imponía ésta última. En un artículo sobre *scientific management*, contenido en la

⁵⁶¹ **Ibidem**, pág. 331.

⁵⁶² **Vid.** Final del capítulo V de este trabajo.

edición de 1919 de la *Enciclopedia Americana*, se definía al *management* como: “La organización y proceso a través del cual se efectúa el esfuerzo colectivo; la administración se caracteriza por aquellas consideraciones y decisiones que establecen los propósitos que crean la necesidad del *management* y las políticas de gobierno bajo las cuales el *management* procede o actúa.”⁵⁶³

Hoy día esta posición ha cambiado. De hecho, con el ascenso del *new public management*, la administración pública ha estado bajo frecuentes ataques, tanto ideológicos como políticos y aún disciplinarios, estos últimos en realidad son ataques ideológicos que, en el fondo, tienen naturaleza política que defienden proyectos hegemónicos y que han llegado al absurdo de afirmar que el concepto “administración pública” ha quedado vacío y no tiene ya significado alguno y que, por lo tanto, se le debe sustituir por el concepto de *public management*, este sí, más moderno, fuerte y con sustancia,⁵⁶⁴ o el galicismo equivalente de gestión pública.

Nótese la definición que propuso la *Conferencia Nacional de Investigación sobre Gestión Pública*, reunida los días 20 y 21 de septiembre de 1991: “La investigación de la gestión pública entraña un enfoque en la estrategia (no en el proceso empresarial), en las relaciones interorganizacionales (no en las relaciones intraorganizacionales) y en la *interacción* de las políticas y la gestión pública.”⁵⁶⁵

Los ataques de carácter político han sido dirigidos, básicamente en contra de la burocracia, provenientes sobre todo de líderes políticos, cuyo discurso casi siempre les reditúa ganancia en la arena política, prácticamente culpando a la administración de todos los males del gobierno y algunos de la sociedad, y haciendo aparecer a la burocracia como parte del “problema” y no de la “solución”.

El supuesto predominio del *management* sobre la administración, data de viejo cuño. La pretendida, deseada y divulgada “base científica” del *management*, derivada del ‘rigor de la observación y la medición’, produjo un sentimiento de fe en la ciencia, entendida ésta como el conjunto de hechos,

⁵⁶³Citado por Stevers, Camilla, “Administration vs. Management: A Reading from Beyond to Boundaries”, Cleveland State University, 2002, págs. 1-13. (La cita corresponde a la página 5).

⁵⁶⁴**Vid.** Estudio Introductorio de Enrique Cabrero, del libro de Barry Bozeman (coord.), **La Gestión Pública. Su Situación Actual**, **op. cit.**, págs. 19-36. Los ataques que pretenden sustituir el concepto de administración pública por otro u otros de mayor significado o más “fuertes”, no son nuevos. Luther Gulick, a fines de la década de los treinta, expresó algo semejante cuando propuso su acrónimo POSDCORB, como concepto sustituto. Dijo textualmente: “POSDCORB, desde luego, es una palabra inventada con el fin de llamar la atención hacia los diversos elementos funcionales del trabajo de un ejecutivo, porque “administración” *ha perdido todo contenido específico*”. (**Vid.** Gulick, Luther, “Notas sobre la Teoría de la Organización”, en J. Shafritz y A. Hyde, **op. cit.**, pág. 204. El subrayado es mío.)

⁵⁶⁵Bozeman, Barry (coord.), **op. cit.**, Prólogo, pág. 7. (Subrayado agregado)

observables y medibles, es decir una ciencia positiva. A pesar de la poca evidencia verdaderamente científica que permita la predicción del comportamiento, la fe en la expansión del conocimiento tuvo una fuerte aceptación.

Person, en 1926, sugirió que la acumulación de conocimiento científico significaría “que podremos llegar a clasificar como *managerial* algunas de las cosas que hoy clasificamos como *administrativas*.”⁵⁶⁶ La gerencia se había puesto de moda y encerraba grandes promesas de modernidad y de solución a los problemas “administrativos”. Y luego agregaría una afirmación que resultaría casi profética, si no supiéramos que el espíritu gerencial ha estado permanentemente influyendo sobre el pensamiento tecnocrático, para el cual la ciencia es una especie de “genio poderoso”: “el conocimiento exacto transformaría algunas de las cosas que ahora eran predominantemente materia de *policy* en materia de ejecución.”⁵⁶⁷ En otras palabras, la gerencia triunfaría no solo por sobre la administración, sino también sobre la política.

Los hechos (científicos, desde luego), ahora serían los principios bajo los cuales se establecerían firmemente las políticas públicas, haciendo innecesario el debate político o la confrontación de ideas para tal efecto. Precisamente, el que tuvieran un fundamento fáctico no dejaría lugar para la expresión de valores o juicios de valor, expresados mediante los mecanismos y espacios de la política. Person y Simon, irían de la mano.

En realidad, el *management* no sólo atacaba a la administración acusándola de falta de contenido, sino también “cancelaba” a la política, gracias a su base científica. En efecto, bajo ésta perspectiva, lo que quedaría sería simplemente ejecución, función que, para ser desarrollada, no había mejor conocimiento que el gerencial, el *management*. La tecnocracia había encontrado el sentido de su existencia, por lo que le parecía que cualquier discusión o deliberación democrática para la formulación de las políticas y su respectiva toma de decisiones, era superflua y estaba en contra del espíritu científico de la gerencia. La hechura de las políticas se volvería estrictamente una cuestión técnica, en manos de expertos.

Esta pretendida hegemonía del *management*, ha llevado a sus defensores, más modestos, a sugerir dos modalidades de actuación, en el escenario político. Por una parte, se le ve como un “mediador” entre los extremos contrapuestos de la dicotomía política-administración. Por la otra, se pretende erigir en una instancia de mayor efectividad política que la propia administración, puesto que a esta última se le tilda de tradicional,

⁵⁶⁶Person, Harlow S., “Basic Principles of Administration and Management: Scientific Management”, en Henry C. Metcalf (ed.), **Scientific Foundations of Business Administration**, Baltimore, Williams and Wilkins, 1926, págs. 234-254. (Citado por Camilla Stevers, **op. cit.**, pág. 6. Subrayado en el original).

⁵⁶⁷**Ibidem**, pág. 219.

burocrática, peyorativamente hablando, e ineficaz. Veamos con detalle estos papeles.

2.2 *El management como “mediador” entre política y administración.*

A partir de la década de los treinta, aparece en Estados Unidos un nuevo campo de interés disciplinario en la Administración Pública: las relaciones intergubernamentales (RIG). Las relaciones intergubernamentales fueron definidas por William Anderson como: “un importante cuerpo de actividades o de interacciones que ocurren entre las unidades gubernamentales de todos tipos y niveles dentro del sistema federal [de los Estados Unidos].”⁵⁶⁸

En ésta área de conocimiento ha habido una preocupación más o menos permanente, por encuadrar el análisis de las RIG dentro de su contexto político-administrativo, mismo que incluye, indiscutiblemente, las transformaciones que ha sufrido el federalismo norteamericano. Dentro de los análisis pineros se encuentra el de G. Homer Durham, del que ya se dio cuenta en el capítulo anterior. Traigamos a colación, simplemente, el hecho de que, a principios de los cuarenta, Durham había podido observar empíricamente que “el creciente laberinto de relaciones legales y extra-legales, dentro del sistema federal, ha alterado radicalmente cualesquiera antiguas bases en los hechos, sobre ideas como la separación de la administración de la política.”⁵⁶⁹

Aunque su propuesta de una *política administrativa* no tuvo mayor impacto entre los académicos de su tiempo, es indudable su perspicacia para observar que entre el concepto y la realidad de la dicotomía, había una amplia brecha que requería ser superada con un concepto que fuera incluyente y que reconciliara los dos extremos de la propia dicotomía, distinguiéndolos pero no separándolos.

Medio siglo después, dentro de ésta misma área de interés que constituyen las relaciones intergubernamentales, Vincent L. Marando y Patricia S. Florestano, abogaron por reconocer una nueva disciplina: la administración intergubernamental (AIG).⁵⁷⁰

Esta nueva disciplina sería distinta de las relaciones intergubernamentales, atendiendo a las siguientes razones que ofrecen los autores: la primera es que consideran necesario enfatizar el “aspecto gerencial de las relaciones

⁵⁶⁸Anderson, William, **Intergovernmental Relations in Review**, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1960, pág. 3. (Citado por Deil S. Wrigth, **op. cit.**, pág. 68).

⁵⁶⁹Wrigth, Deil S., **op. cit.**, pág. 342.

⁵⁷⁰Marando, Vincent L., y Patricia S. Florestano, “La Administración Intergubernamental: El Estado de la Disciplina”, en Naomi B. Lynn y Aaron Wildavsky (comps.), **op. cit.**, págs. 379-415.

intergubernamentales al reconocer abiertamente que la gerencia *mezcla y fusiona* a la política y la administración.”⁵⁷¹

Abundando sobre ésta idea, los autores aseveran que: “En la integración cada vez más compleja de los sistemas jurisdiccionales, la gerencia *constituye un puente entre la política y la administración* y entre las políticas generales y los problemas específicos que difieren en la circunstancia de su ubicación.”⁵⁷²

Para los autores citados, la función de “puente” de la gerencia intergubernamental es un proceso político-administrativo que implica las cuestiones siguientes: a) una orientación de solución de problemas que distingue a la AIG de la administración general y de las RIG; b) combinar los enfoques normativo y empírico en la resolución de problemas; c) la reforma de los sistemas administrativos de las políticas; y, d) combinar análisis y evaluación.⁵⁷³

Adicionalmente, argumentan que la tarea de los administradores de “anudamiento del proceso político y administrativo y su esfuerzo por expandir su ‘espacio político’, escapa del análisis intergubernamental,”⁵⁷⁴ por lo que consideran justificable hablar de una nueva disciplina, la Administración Intergubernamental, siendo su objeto el cómo administrar las relaciones intergubernamentales. Los autores reconocen que “el concepto de la AIG se encuentra en su etapa inicial y no se ha definido en forma consistente, no existe consenso acerca de que la AIG sea suficientemente importante y clara para ameritar una atención separada de las RIG.”⁵⁷⁵

A pesar de ello, hacen esfuerzos supremos por darle un fundamento a su idea central: “El papel que desempeña la gerencia en relación con la dicotomía existente entre la política y la administración pública, es fundamental para el concepto de la AIG.”⁵⁷⁶

Si bien dan por supuesta la existencia de una dicotomía, aunque no refieren comentario alguno sobre su entendimiento, propósito, alcance, campo, naturaleza, etc., reconocen que el estudio y entendimiento de las relaciones intergubernamentales ha complicado la naturaleza de la dicotomía, “dentro de una sola unidad gubernamental.” Si así fuese, resultaría más complicada una separación dicotómica en una administración pública que ha evolucionado a un enfoque muy intergubernamental en la solución de problemas. Y reafirman lo que para ese tiempo podría parecer obvio, conforme la literatura editada, referida al tema: “En la medida en que se

⁵⁷¹**Ibidem**, pág. 379. (Subrayado agregado)

⁵⁷²**Ibidem**, pág. 380. (Subrayado mío).

⁵⁷³**Ibidem**.

⁵⁷⁴**Ibidem**, pág. 382.

⁵⁷⁵**Ibidem**.

⁵⁷⁶**Ibidem**.

enfoquen de manera *empírica* las fronteras *conceptuales* que existen con claridad entre la política y la administración, seguirá siendo difícil, sino imposible, la investigación de esa dicotomía.”⁵⁷⁷

En realidad los autores aplican los supuestos básicos del *new public management*, al colocar a la gerencia (*management*) en un pedestal de eficiencia, del que supuestamente carece la administración pública. Aunque son poco claros al tratar de establecer las diferencias entre administración y gerencia, es evidente su interés por hacer ésa distinción, cuando aseguran que: “La función de puente de la gerencia es vital en el amplio segmento medio del continuo donde la política y la administración se confunden en una mezcla inseparable.”⁵⁷⁸

El hecho de que los autores reconozcan que los aspectos normativos y empíricos de la dicotomía asumen un tono diferente dentro del contexto intergubernamental, es realmente una verdad de Perogrullo. Hemos visto que cada campo y uso de la dicotomía particulariza su alcance, definición y entendimiento conceptual. Aquí no hay nada nuevo.

Por otra parte, afirman que: “Durante la fase de administración de los programas federales, estados y municipios elaboran políticas o alteran políticas, lo suficiente como para volverlas diferentes de lo que eran originalmente. ¿Es eso sólo administrar? No. ¡Están actuando como gerentes! Y al final, el descubrimiento del Santo Grial: “[...] la gerencia difiere de la administración. La gerencia, incluida la política, es el puente entre la política y la administración.”⁵⁷⁹ La gerencia es así, en parte política y en parte administración.

Vale la pena hacer explícitas algunas opiniones respecto a estas propuestas. En primer lugar, los ámbitos de gobierno a los que podríamos llamar subnacionales, estados y municipios, y específicamente sus autoridades gubernamentales, también son actores políticos que tienen intereses propios y que representan los de sus sociedades electivas. Ellos sí son mediadores dentro del sistema federal, entre las autoridades federales y sus políticas con impacto regional o local y las necesidades y demandas de las comunidades o sociedades a las que gobiernan. Este rol mediador los obliga a adoptar y adaptar programas federales que benefician a sus gobernados. El margen de maniobra o discrecionalidad con el que puedan (o deban) hacer esa adaptación, depende entre otros factores, de las regulaciones normativas a los que estén constreñidos los programas federales. No es un acto de mera voluntad de la autoridad local.

⁵⁷⁷**Ibidem.**

⁵⁷⁸**Ibidem**, pág. 384.

⁵⁷⁹**Ibidem.**

Por otra parte, ha quedado firmemente establecido y documentado que los burócratas de nivel de calle, sin ser ellos “gerentes” también participan de la adaptación (positiva o negativa) de los programas/servicios que deben ejecutar/prestar, en ocasiones defendiendo sus propios intereses.

Así pues, no hay nada nuevo, en realidad, respecto de reconocer los efectos de la naturaleza “política” de la actuación de los administradores y de los burócratas operativos. Suponer que ésta actuación representando o defendiendo intereses, sea privativa de la gerencia o de los gerentes, quienes sí podrían actuar políticamente, es forzar el significado de un concepto que, en su origen, era equivalente al de administración, como se hizo notar al inicio de este mismo capítulo. El simple cambio de ropaje no cambia la naturaleza de las personas, por más que se quiera demostrar. Los gerentes seguirán siendo tales, aunque se vistan de un ropaje “político”.

Finalmente, si fuese dable hablar de un continuo política-administración, en lugar de una dicotomía que implique la separación de elementos contradictorios, no parece ser que el concepto gerencia sea uno, ni el principal punto intermedio de dicho continuo, por más que se arguya que en esa “zona” media, se “mezclan la política y la administración”. Desde otra perspectiva, pudiese afirmarse que el análisis de políticas (*policy analysis*) tendría iguales o aún superiores razones, para reclamar ese papel “mediador”.

Sea un continuo o una dicotomía, la relación política-administración no se da ni por mediación, ni por síntesis, suponiendo que un elemento fuera la tesis y el otro la antítesis.

Que hay mucho de ideología detrás de esta expresión, se hace manifiesto con lo dicho de Hal G. Rainey: “Si un hincapié en la gerencia pública contribuye a entender la mezcla efectiva de lo político y lo administrativo, como lo está haciendo por lo menos en forma creciente, desarrollará a su vez un componente significativo de la gobernación de economías políticas avanzadas. Existe también un incentivo para preservar y defender algo que vale la pena defender. Las lamentaciones excesivas acerca del gobierno y los funcionarios gubernamentales de los últimos años han oscurecido peligrosamente el hecho de que los Estados Unidos son, en efecto, un país muy bien gobernado gracias en gran parte a la gerencia pública.”⁵⁸⁰

Se debe reconocer que hoy día las transformaciones mundiales que han cambiado la faz de la política, la economía, las relaciones internacionales e intergubernamentales, etc., requieren de nuevos y mejores desempeños de los administradores públicos, sobre todo cuando se trata de la interacción con sus “públicos”.

⁵⁸⁰Rainey, Hal G., **op. cit.**, pág. 244.

Hacia allá apunta otra “solución” a la dicotomía: la gerencia política.

3. La gerencia política (*political management*) y su pretensión politizadora.

Aunque el concepto gerencia política fue acuñado en Australia, como ya se apuntó, le correspondió a Mark H. Moore, en su obra *Creating Public Value*, ya citada, desarrollar con amplitud las características, elementos y alcances de tal concepto. No es el único que lo hace, pero sí es quien lo aborda con detalle y conocimiento. Las ideas que se exponen a continuación son precisamente las propuestas por Moore.

Moore inicia su argumentación sosteniendo la idea de que los gerentes públicos deben asegurarse de crear valor, utilizando con efectividad, los medios a su alcance. El establece que hay distintas maneras de hacerlo, sobre todo en el sector público. Veamos a cuales se refiere.

Una es que los gerentes ejecuten los mandatos legislativos que han sido producidos como resultado de la política democrática y que, como tal, responden al interés general. En otras palabras, la dicotomía política-administración se percibía como una manera de generar valor en el sector público, toda vez que los administradores públicos perseguían el interés colectivo, políticamente interpretado por el cuerpo legislativo.

No obstante, reconoce Moore, esta concepción tradicional falló al considerar qué sucedería si la realidad política fuera diferente al ideal prescriptivo. Esta realidad significó, en ciertos casos, que los mandatos legislativos llevaban a cuentas intereses especiales que eran difíciles de conciliar con el propósito de privilegiar el interés general. Otras veces los gerentes recibían mandatos incoherentes, pues se esperaba que alcanzaran algo que estaba contrapuesto con otro propósito, también señalado en el mandato legislativo, sin que se hubiesen establecido claros criterios de decisión. En otras ocasiones el mandato implicaba la destrucción de inversiones que se habían hecho previamente, aún resultado de negociaciones políticas con los involucrados, lo que implicaba regresar a la situación original, sin muchas explicaciones.

Ante tales circunstancias, afirma Moore: “Encarando esta realidad política, aún los administradores públicos wilsonianos algunas veces encontraron necesario retar la sabiduría de los mandatos de políticas, expresados políticamente. Ellos lo hicieron sobre la base de su obligación moral de

defender el interés público/general y preservar la continuidad de importantes empresas públicas.”⁵⁸¹

Otras formas de crear valor en el sector público, mencionadas por el autor, son: la aplicación de técnicas tanto en el diagnóstico (previo al diseño de programas), como en la evaluación de los mismos, además de focalizar las tareas de la organización en el cliente o el consumidor de los bienes y servicios que produce, por cierto, muy al estilo del *new public management*.

En la tarea de crear valor, los gerentes públicos que apliquen el *strategic management*, deben mirar hacia la política (*politics*). Por política Moore entiende “no sólo las expectativas y operaciones comunes de los ciudadanos y sus representantes, sino también los antiguos acuerdos políticos, formalmente insertos en la legislación que define los mandatos para la acción de los gerentes públicos.”⁵⁸²

La política es de importancia e interés para los gerentes públicos, por varias razones: ella delimita el campo dentro del cual se establecen los propósitos que son demandados públicamente y que proveen el sustento en el que deben fundar sus esfuerzos gerenciales. Por otro lado, las instituciones políticas pueden derivar o asignar recursos que los gerentes necesitan para cumplir sus tareas, además de que el desempeño de los gerentes o los resultados alcanzados, podrán ser evaluados teniendo como parámetros las políticas y las normas contenidas en el mandato generado por las instancias políticas.

Lo anterior significa que la gerencia política es una función necesaria para lograr los objetivos operacionales que vinculan a los gerentes públicos con actores influyentes, pero que no se ubican ni al interior de su organización y no están, obviamente, bajo su autoridad jerárquica.

Moore asegura que: “los gerentes necesitan a estos actores externos por una, o ambas, de las razones siguientes: necesitan su autorización para usar recursos públicos para la prosecución de una empresa dada; o necesitan su apoyo operacional para ayudar a producir los resultados de los que ellos son responsables.”⁵⁸³ En variados casos, esto significa la necesidad de que los gerentes manifiesten habilidades para persuadir y convencer a esos actores políticos para que concedan apoyos, otorguen autorizaciones o simplemente no obstaculicen el trabajo que se hace, lo que, en opinión de Moore, significa una tarea política más que gerencial.

En resumen, Moore distingue cuatro grandes tipos de tareas que caracterizan la intervención política de los gerentes: rendición de cuentas

⁵⁸¹Moore, Mark H., **op. cit.**, pág. 33.

⁵⁸²**Ibidem**, pág. 105.

⁵⁸³**Ibidem**, pág. 113.

rutinaria; generación de consenso y autorización para el cambio e innovación; logro de coordinación entre las agencias que intervienen en la ejecución de programas; y movilización para la co-producción descentralizada.⁵⁸⁴

Estas actividades, que se dan mediante la interacción de los gerentes con sus superiores políticos, supervisores legislativos y otras agencias que están al pendiente de los resultados alcanzados, así como los medios de comunicación, los grupos de interés, y ante la importancia de atender las demandas, expectativas, percepciones y opiniones de estos grupos y de personas prominentes, constituyen el material esencial que los gerentes políticos deben usar para orientar sus tareas y cumplir sus mandatos. Su éxito radica en integrarse al mundo de la política y no abstraerse de él. En efecto, para construir y mantener apoyo político, establecer su legitimidad y movilizar a aquellos que están más allá del ámbito de su autoridad directa, los gerentes públicos deben aplicar una serie de técnicas que son las que definen al *political management*: deliberación, negociación, liderazgo.

Como se puede inferir de las propuestas de Moore, hablar de gerencia política no es otra cosa que subrayar las funciones que tiene y debe asumir un administrador público, a fin de que sepa reconocer, simplemente, que su trabajo se vincula preponderantemente con actores políticos, ya sea individuales o colectivos, y que los resultados alcanzados, sean los que fueren, al tener un destino en una población en la que actúan grupos sociales organizados, receptores de los servicios e interesados en sus programas, siempre tendrán un impacto o efecto político.

Moore enfatiza el papel político del administrador público, identificándolo con el concepto de gerencia política, y dando por descontado el papel administrativo o de la “gerencia administrativa”. Lo que no es sobresaliente en la propuesta del autor es el hecho de que el rol de un administrador público, es tanto político como administrativo, simultáneamente. Esto, en un momento y lugar determinados, puede tener una connotación más política, y en otras circunstancias, ser más administrativa.

Es loable, sin embargo, encontrar una postura que pretende recuperar la política, como parte sustancial del trabajo de la gerencia, y no quedarse exclusivamente en el ámbito administrativo o “gerencial”. El que los gerentes requieren de habilidades políticas para hacer su trabajo de forma más eficaz, lo habían ya establecido, y documentado, los *practitioners* y los académicos de la década de los cuarenta, del siglo XX, como ya fue comentado previamente. El mérito de Moore es haber articulado estas tareas con la idea de creación de valor público e ilustrarlo con casos significativos de la realidad administrativa y gubernamental norteamericana.

⁵⁸⁴Un texto que aborda con detalle estas cuestiones es el de Eugene Bardach, **Getting Agencies to Work Together**, Brookings Institution Press, New York, 1986.

En tal sentido, se puede concordar con las afirmaciones de James H. Svara, cuando se refiere al reconocimiento de que los gerentes, en el ámbito local (*city managers*), siempre han intervenido en el diseño de las políticas y no tan sólo en su mera ejecución técnica: “Repetidamente desde los pasados cuarenta años, los académicos han tratado con la evidencia de la actividad de los gerentes en asuntos de políticas, como si esto fuera un fenómeno emergente y novedoso. A pesar de examinar evidencias de ello [...] les ha sido fácil ‘descubrir’ una vez más que el gerente es un líder político.”⁵⁸⁵

Lo que Moore no explica es cómo se daría la relación entre los gerentes políticos, con los propios políticos electos que son receptores de mandatos populares, en virtud del proceso democrático.

De cualquier modo, el énfasis que el autor concede a su propuesta de gerencia política, tampoco resuelve el “enigma” de la dicotomía, toda vez que sólo se observan los distintos roles que juegan los políticos y los administradores públicos, en los que efectivamente existe una mezcla de valores políticos y gerenciales. En todo caso, también hay falta en Moore, cuando no hace una mínima referencia a otra alternativa en ésta posible ‘combinación’ de papeles: hablar de políticos gerenciales. En fin.

4. El continuum política-administración como sustituto de la dicotomía

La idea de que los términos política y administración no son estrictamente dicotómicos sino que pueden verse como dos extremos que limitan una continuidad, es decir, que son un continuo, no es nueva.

Como ya se mencionó, H. George Frederickson en su texto *Hacia una Nueva Administración Pública*, que constituyó su contribución a la Conferencia de Minnowbrook, publicado en 1971, una vez que reconoce que la dicotomía no tiene un sustento empírico, afirma que: “El *continuum* entre política y administración es más preciso empíricamente, pero sólo presupone la cuestión teórica.”⁵⁸⁶

Frederickson no aporta más ideas sobre el concepto de *continuum*, ni explica lo que sería para él. Lo que sí afirmó categóricamente fue que “los

⁵⁸⁵Svara, James H., “The Politics-Administration Dichotomy: Model as Aberration”, **op. cit.**, pág. 57.

⁵⁸⁶Frederickson, H. George, “Hacia una Nueva Administración Pública”, en J. Shafritz y L. Hyde, **op. cit.**, pág. 646.

administradores no son neutrales”⁵⁸⁷ La idea de ver a la dicotomía como significando un continuo y no una contradicción, viene de tiempo atrás.

Es probable que quienes han aportado mayor argumentación a esta idea, sean los estudiosos de las relaciones intergubernamentales. Veámoslo en seguida.

Wright reconoce a por lo menos dos autores que, en la década de los ochenta del siglo pasado, produjeron sendos trabajos en los que se aborda el papel de “la política en la administración”, desechando cualquier idea de dicotomía, pero sí distinguiendo ambos conceptos.⁵⁸⁸

El primero es de Cheryl Millar Colbert, trabajo que de hecho fue su tesis doctoral por la Universidad de Carolina del Norte, en Chapel Hill, en 1983, tesis intitulada *An Empirical Analysis of Politics-in-Administration: State Agency and State Agency Head Participation in the Policy Process*. En este trabajo, al decir de Wright, Colbert encuentra siete condiciones en que aparece el continuo de la política en la administración.

El otro trabajo es la compilación que hace Ralph Clark Chandler, denominado *A Centenal History of the American Administrative State*,⁵⁸⁹ en el que se abordan algunos referentes empíricos de carácter administrativo que hacen pensar que la administración está permeada por el proceso político.

Probablemente el autor que más ha estudiado la dicotomía política-administración, tanto de forma teórica como empírica, ésta última referida a la realidad institucional e histórica que enmarca la relación entre el *council city* y el *city manager*, en los gobiernos locales norteamericanos, lo sea James H. Svara, autor al que ya nos hemos referido anteriormente.

En efecto, desde su artículo pionero de 1985,⁵⁹⁰ Svara reconoció la necesidad de reconceptualizar la dicotomía política-administración, toda vez su utilidad para diferenciar normativamente los roles o papeles de las autoridades políticas del de los funcionarios públicos, en el ámbito del gobierno local, fundamentalmente en su tarea de formulación y ejecución de las políticas públicas.

A partir de un recuento de lo que fue la dicotomía y su temprana aplicación para reformar a la administración pública, Svara concluye afirmando que dicha dicotomía debe verse ahora como una “aberración”, porque se ha tomado como una regla de conducta y no sólo como una distinción

⁵⁸⁷**Ibidem.**

⁵⁸⁸Wright, Deil S., **op. cit.**, pág 607. (la información citada se encuentra en la nota de pie de página número siete.)

⁵⁸⁹Editado en Nueva York por Free Press, en 1987, en 611 paginas.

⁵⁹⁰Svara, James H., “Dichotomy and Duality: Reconceptualizing the Relationship between Policy and Administration in Council-Manager Cities”, **op. cit.**, págs. 221-232.

conceptual que subyace en una teoría democrática de rendición de cuentas.⁵⁹¹

Svara recuerda que en los Estados Unidos, el *council-manager* surge como una gran reforma en los inicios del siglo XX, para remediar los problemas percibidos por la excesiva interferencia política en los asuntos administrativos a efecto de darle coherencia a la gobernanza local. Esta figura también fue diseñada para “modernizar las relaciones entre oficiales electos y administradores.”⁵⁹²

Para Svara, la dicotomía en términos ideales, implica que el *city council* no debe intervenir en la administración; el *city manager* no se debe involucrar en el diseño de políticas públicas; los gerentes desempeñan el papel de un experto neutral quien se encarga de ejecutar, eficiente y efectivamente, las políticas aprobadas por el *council*.⁵⁹³

El principal defecto de la dicotomía, según Svara, es que es esencialmente negativa: establece una barrera que supuestamente nadie puede cruzar para pasar al otro lado.

La alternativa que propone Svara es un *modelo de complementariedad*, basado en “la combinación de democracia representativa y profesionalismo en un único enfoque de *governance*. [...] una relación de complementariedad implica separar algunas partes y distinguirlas, pero el énfasis se da en como cada parte contribuye al todo.”⁵⁹⁴

Consideremos el detalle de esta propuesta.

Antes que nada, Svara afirma que el modelo de complementariedad es histórico, no es una construcción abstracta que sólo tenga fines prescriptivos. Las observaciones y conceptos relacionados con la complementariedad, era común en la literatura de los años treinta. Con esta base, Svara incluye los siguientes elementos en su modelo, todos ellos referidos al papel de los administradores locales (*city managers*), y sustentados en abundantes referencias a los autores que ya los habían propuesto desde esa época, a los que por economía, no los vamos a citar.

“Comprometidos a obedecer la ley.

Respetan el control de los oficiales electos.

⁵⁹¹Svara, James H., “The Politics-Administration Dichotomy: Model as Aberration”, **op. cit.**, págs. 51-58.

⁵⁹²Svara, James H., “The Conceptual and Empirical Bases for the Complementarity of Politics and Administration”. (Documento presentado en la Conferencia Annual 2001 de la Red de Teoría de la Administración Pública, Leiden, Holanda, 22 de junio de 2001.)

⁵⁹³Svara, James H., “The Politics-Administration Dichotomy...” **op. cit.**, pág. 51.

⁵⁹⁴**Ibidem**, pág. 57.

Implementan e interpretan políticas públicas que ellos mismos han ayudado a diseñar.

Ejercen discreción basada en su experiencia y juicio.

Comprometidos para rendir cuentas al público y a estar íntimamente conectados con el pensamiento popular.

Buscan asegurar que todos los intereses sean escuchados y promover la organización de quienes están desorganizados.

Tienen un lugar aparte pero no son independientes. Son sujetos de control, pero no de interferencias facciosas.

Mantienen roles distintos basados en sus valores y perspectiva única.

Deben ser independientes y honrados en sus tratos con oficiales electos, no un instrumento pasivo.

Deben manifestar un amplio rango de obligaciones éticas que le sirvan como guías eficaces: honestidad, compromiso con el interés público, integridad, equidad, mente abierta, imparcialidad, neutralidad, responsabilidad, profesionalismo, respeto por la supremacía política y un compromiso con la democracia.”⁵⁹⁵

Se supone que este modelo no es una simple reformulación de las nociones originales de la dicotomía. El mensaje de Svava es claro: el viejo modelo de la dicotomía y sus variadas formas, debe ser desechado.

El modelo de complementariedad de Svava, se basa en la premisa de que los oficiales electos (políticos) y los administradores, concuerdan en el propósito común de lograr una sana gobernanza. “La complementariedad vincula partes separadas y esas partes se juntan dándose soporte mutuamente.”⁵⁹⁶ Así, la complementariedad subraya la interdependencia entre papeles diferentes; su independencia no impide el acuerdo común.. Svava insiste que en ello juega un papel muy relevante, la idea de una política que esté de acuerdo con apoyos de estándares profesionales.

El asunto esencial no es el determinar si los administradores públicos son un instrumento pasivo de los políticos, o si son actores que usurpan la responsabilidad de los políticos electos. Más bien, se debe observar que son tanto instrumentos como contribuyentes al proceso político, esto es, son instrumentales y constitutivos, a la vez.⁵⁹⁷ Svava asegura que la

⁵⁹⁵Svava, James H., “Complementarity of Politics and Administration as a Legitimate Alternative to the Dichotomy Model”, en **Administration & Society**, Vol 30, Enero 1999, pág. 676.

⁵⁹⁶Svava, James H., “The Myth of Dichotomies...” **op. cit.**, pág. 178.

⁵⁹⁷**Ibidem**, pág. 179.

complementariedad reconcilia lo que alguna vez fue visto como aspectos contradictorios de la administración pública: ¿Cómo pueden los políticos mantener el control y al mismo tiempo, permitir que los administradores manifiesten su independencia para apegarse a valores y normas profesionales, y ser responsables ante el público? La reconciliación viene del reconocimiento recíproco de los valores que subyacen a la complementariedad.

De manera alguna, dice Svava, la relación entre oficiales electos y administradores, puede verse como simplemente la interacción entre control político e independencia profesional. El control envuelve la capacidad para dirigir y supervisar, mientras la independencia involucra el hacer valer las perspectivas profesionales en la formación de las políticas públicas, así como adherirse a normas profesionales durante la etapa de implementación. La interrelación entre control e independencia, con el efecto restrictivo de valores recíprocos, produce un modelo de relación política-administración, como lo sugiere Svava, el cual se presenta a continuación, con algunas adecuaciones para mayor claridad.

INTERACCIONES ENTRE POLITICOS Y ADMINISTRADORES*

		Independencia de los administradores	
		ALTO	BAJO
Control Político (Oficiales Electos)	ALTO	Complementariedad (1)	Predominio Político (2)
	BAJO	Autonomía Burocrática (3)	Parálisis o "Dejar Hacer" (4)

*Elaboración propia, con base en la propuesta de Svava.

El cuadro de doble entrada, sugerido por Svava, es útil para el análisis de lo que significa la complementariedad y las alternativas que existirían ante su ausencia.

Las celdas (2) y (3), corresponden a la clásica tensión que originó la dicotomía, pues supone que el predominio político deriva de un alto control sobre la burocracia, y por consecuencia, se presenta una baja independencia administrativa, situación que fue motivo de la lucha de los progresistas. En el caso contrario, la autonomía burocrática significaba una hegemonía del estado administrativo y el hecho de que los burócratas podrían controlar a las agencias y defender sus propios y particulares intereses en detrimento del interés general.

La celda (4) tendría dos significados, al caracterizarse por un bajo control político y una baja independencia administrativa: o se provoca una parálisis en el trabajo gubernamental, pues no hay una interacción entre sus componentes, o cada quien hace lo que quiere, anulándose mutuamente.

Desde luego, la celda (1) sería el ideal para la complementariedad, en el modelo de Svava, en tanto que políticos y administradores combinan roles, valores, culturas y haberes para producir una mejor gobernanza, sin anularse mutuamente, pero sin que uno se imponga o sobreponga al otro. Este trabajo, requiere, de ambos lados, una permanente interacción con los ciudadanos en general, y con los beneficiarios de los programas o servicios, en particular.

Sin embargo debemos reconocer las limitantes que enfrenta esta propuesta, que no son mencionadas por Svava.

En primer lugar, la complementariedad, como modelo, supone una relación ideal en la cual, ambos grupos (políticos y administradores) coinciden en un fin común, cuando quizá esto más bien sea la excepción y no la regla.

En segundo lugar, no se pueden abordar los problemas institucionales y organizacionales únicamente considerando el comportamiento individual, a partir del rol esperado, tanto en política como en administración. Los propósitos, normas, metas y valores de una institución, así como su tradición, influyen en la asunción de determinados roles.

En tercer lugar, no podemos desconocer los resultados empíricos observados por Christensen y Laegreid, comentados en el capítulo anterior, cuando analizaron los efectos de las reformas gerenciales en el control político: generalmente provocan que los políticos pierdan el control sobre la burocracia o entran en relación conflictiva con ella.

Debemos de reconocer lo conflictivo que es cualquier solución propuesta como alternativa a la dicotomía. Giorgio Pastori así lo reconoce en el

siguiente comentario: “Dentro de esta relación que ve en una posición de recíproca complementariedad y, al mismo tiempo, de contraposición a las funciones políticas y de gobierno y a la administrativa, se ubica una de las problemáticas estatales más complejas *y en gran parte irresuelta*, de nuestros días.”⁵⁹⁸

Específicamente sobre el modelo de complementariedad de Svava y el uso de las dos variables ya referidas para la elaboración de la matriz de doble entrada, es conveniente comentar lo siguiente:

El modelo de Svava es muy semejante al propuesto por Aberbach, Putnam y Rockman⁵⁹⁹ en su estudio, ya clásico, sobre la relación entre políticos y burócratas, en las democracias occidentales, correspondiendo a su Imagen III.

En efecto, a partir de un estudio empírico en diversos países occidentales, los autores definen cuatro tipos o modelos de relaciones entre políticos y burócratas (administradores), cuyos rasgos esenciales se presentan a continuación:

La *Imagen I* (Política-Administración), mismo que concuerda con el ideal de la dicotomía, dado que los burócratas obedecen con fidelidad, eficiencia, y legalidad, y ejecutan las decisiones de los niveles políticos. Desde luego, como sostienen sus autores, éste modelo no se sostiene empíricamente. Ellos encontraron que “sólo el 1% de los servidores públicos senior [nivel ejecutivo] entrevistados y sólo el 15% de los miembros del parlamento estuvieron de acuerdo con el punto de vista de que ‘un servidor público senior debe limitar su actividad a la precisa aplicación de la ley’ “⁶⁰⁰

La *Imagen II* (Hechos/Intereses) sugiere que, tanto políticos como administradores, intervienen en la elaboración de las políticas, aportando cada quien sus propias habilidades, las que obviamente, son diferentes: los políticos aportan sensibilidad, negociación y mediación de intereses en conflicto; y los administradores contribuyen con experiencia experta, conocimientos técnicos y pragmatismo, e fin de generar alternativas.

⁵⁹⁸Pastori, Giorgio, “Administración Pública”, en Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, **Diccionario de Política**, Siglo XXI, México, 1981, pág. 16 (Cursivas agregadas).

⁵⁹⁹Aberbach, J., R, Putnam y B. Rockman, **Bureaucrats and Politicians in Western Democracies**, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1981, págs. 4-14. (Los modelos referidos se detallan en la Introducción de este libro).

⁶⁰⁰**Ibidem**, pág. 6

Tanto políticos como administradores portan formas distintas de percibir la realidad y de actuar frente a ella. Obsérvese las diferencias que anota Nalbandian, en este sentido:⁶⁰¹

Los políticos ven su actividad como un juego, el juego político; los administradores lo ven como oportunidad para identificar problemas. Los primeros asumen el papel de representantes de intereses y se guían por símbolos; los segundos son expertos y les interesa el conocimiento y la información. La dinámica en la que se mueven los políticos es la de compromiso, conflicto y cambio; no así los administradores que buscan la cooperación, armonía y continuidad.

La *Imagen III* (Energía/Equilibrio) de Aberbach y colegas, se basa en la idea de que, aunque ambos grupos participan en el proceso de las políticas y pretenden armonizar intereses en conflicto, a los políticos les preocupa más la defensa de intereses que afecta a toda la sociedad; en cambio los administradores se interesan por la armonización de intereses más cercanos, específicos e inmediatos.

Los propios autores aseguran que “en ésta interpretación de la división del trabajo, los políticos son apasionados, partidistas, idealistas e ideológicos; por contraste, los burócratas son prudentes, centrados, prácticos y pragmáticos.”⁶⁰²

Estas son precisamente las características que establece Svava para su modelo de complementariedad, toda vez que cada grupo aporta sus haberes distintos a los del otro, para efectos de complementación y no de rivalidad que los anule. Como puede inferirse, la premisa de este modelo es la cooperación madura entre unos y otros.

La *Imagen IV* (El Híbrido Puro), aunque sin mucha evidencia empírica, requiere de ambos grupos el que asuman una especie de roles intercambiables. Esto supone que cada grupo deberá de manifestar cualidades políticas y habilidades técnicas, al mismo tiempo, y participar ambos del ‘juego político’, y de la salida o rotación que trae aparejado.

Tanto el modelo de complementariedad de Svava, como su correlato de Aberbach, Putnam y Rockman, minimizan el conflicto de roles que, sin duda, se presenta entre políticos y burócratas. El supuesto de una tersa colaboración entre ellos, no siempre tienen referentes en la realidad cotidiana. Antes bien, parecería que la naturaleza de la relación puede ser más conflictiva que cooperativa.

⁶⁰¹Nalbandian, John, “Reflections of a ‘Pracademic’ on the Logic of Politics and Administration”, en **Public Administration Review**, Vol. 54, noviembre-diciembre, 1994, Núm. 6, pág. 534.

⁶⁰²Aberbach, **et. al., op. cit.**, pág. 9.

Por una parte, el rol más político del administrador lo llevaría, con mucha probabilidad, a alinearse con los intereses políticos partidistas que prevalecen en la Administración, como resultado de los procesos electorales y la consecuente sustitución de funcionarios. Por otra parte, invariablemente surgirán tensiones entre los criterios de racionalidad que predominan en el administrador (si no, no sería administrador), con los valores políticos e intereses del político, que son su razón de ser.

El hecho de que el político vea a la administración como un medio para avanzar en su carrera política, normalmente fuera de la administración, en cambio el administrador desea la estabilidad burocrática para consolidar proyectos de largo plazo, dentro de la administración, los coloca en circunstancias y propósitos que pueden ser coincidentes en algún momento, pero que después se tornarán conflictivos, por sus propósitos disímolos.

En realidad, la posibilidad de que alguno de los modelos se vea reflejado en su realidad empírica, depende o está en función del “grado” de politización de la burocracia, prevaleciente en la administración pública.

Además, vuelve a presentarse la cuestión relativa a la responsabilidad de la burocracia, o mejor dicho, de los burócratas.

En un trabajo en el que analizan el papel de políticos y burócratas en el servicio civil ejecutivo norteamericano, de nueva cuenta Aberbach y Rockman⁶⁰³ ilustran lo difícil que es la cooperación o complementariedad de ambos grupos.

Los autores aseguran que en una democracia, la responsabilización tiene que ver con “la simple noción de que los burócratas que no son electos, deben ser responsables a los políticos electos (o a sus agentes designados).”⁶⁰⁴ En la práctica, no obstante, es difícil para cualquier conjunto de agentes burocráticos, en un verdadero sistema democrático constitucional, simplemente seguir los dictados de sus superiores políticos. “De hecho, una burocracia que consistentemente hace eso, parecería estar destinada a ser un nuevo apéndice de cualquier partido que llegue a estar en el poder.”⁶⁰⁵

En este contexto, los autores dan cuenta de cuatro tipos de problemas que deberán superarse, teniendo en mira la mayor responsabilización de la burocracia.

El problema de la *claridad* en la dirección política, debido a que los políticos no siempre saben lo que quieren o simplemente se niegan a tomar una decisión. A pesar de ello, generalmente los políticos sí saben lo que no

⁶⁰³Aberbach, Joel y B. Rockman, **In the Web of Politics: Three Decades of the U.S. Federal Executive**, Brookings Institution Press, Washington, D.C., 2000.

⁶⁰⁴**Ibidem**, pág. 89.

⁶⁰⁵**Ibidem**.

quieren: apariencia de caos, políticas públicas que debilitan a coaliciones políticas de las que ellos son parte, o burocracias que no actúan como ellos quieren.

El problema de la *legalidad*, en virtud de que no todos los proyectos o propósitos del político son consistentes con las leyes vigentes. Frecuentemente desean ampliar los límites legales para hacer lo que quieren y en ello puede ir una exigencia para que la burocracia viole las normas.

El problema de la *estabilidad*, surge cuando los políticos tratan de mover a la burocracia, generando una tensión al interior del gobierno, entre dinamismo y lastre; para los políticos, ellos proveen lo primero, los burócratas lo segundo. Este problema se agrava sobre todo cuando los elementos tradicionales que le han dado su perfil a la burocracia, quieren sustituirlos por otros, supuestamente modernizantes, como de hecho ha sucedido con algunas medidas del *new public management*.

El problema de las *instituciones*, es el que se presenta cuando los intereses y lealtades de la burocracia, no están alineados con los del Ejecutivo, sino con los de otra institución externa, la mayoría de las veces por la conveniencia de defender intereses que les reportan ventajas mutuas. El caso de los famosos “triángulos de hierro” (*iron triangles*), es paradigmático de esta articulación y defensa de intereses entre una agencia del Ejecutivo, un comité del Congreso y un grupo de interés: entre los tres acuerdan decisiones que les reporten beneficios o que no afecten sus intereses y de esa manera se protegen entre ellos.

Así pues, los roles distintos, los valores y culturas diferentes, los propósitos divergentes y los problemas de responsabilización de la burocracia y el propio juego democrático mediante el cual se sustituyen a las autoridades políticas, hacen complicada la idea de una complementariedad entre política y administración. En todo caso, esta complementariedad se impregna más de tensión y conflicto, que de cooperación y armonía.

Los políticos continuarán invocando la necesidad de “obediencia” de la burocracia, en virtud del mandato político que recibieron de su electorado. Los burócratas harán lo propio, invocando el estricto cumplimiento de la ley y la defensa de valores de la profesión y especialización, antes que la mera obediencia.

En el fondo, lo que prevalece es una lucha por el poder, en la arena de la administración pública, entre políticos y burócratas. Ambos tienen, como lo establece Guy B. Peters, “armas y estratagemas importantes a su disposición”.⁶⁰⁶

⁶⁰⁶ Peters, Guy B., **La Política de la Burocracia**, FCE-CNCP, México, 1999, págs. 367-396.

Los recursos de la burocracia son: información y conocimientos, que permiten intercambiarlos por influencia política y poder de decisión, ya que puede actuar con mayor rapidez que otras instancias y no estar sujetos a una presión política fuerte como aquellas; así como movilización de apoyo por parte de las clientelas a las que sirve la burocracia.

Una de las estrategias más socorridas de esta lucha de la que habla Peters, es el que la burocracia se ostente como apolítica, aunque pueda parecer contradictorio. Dice Peters que: “las burocracias tienen la ventaja de estar formalmente alejadas de la política partidista,”⁶⁰⁷ lo que les permite afirmar la idea de que son expertos y de que sus decisiones no se ven afectadas por intereses partidistas o de otra índole, ni por agradar a los votantes.

En tal sentido, las decisiones que tomen se fundarán en estrictos elementos técnicos, lo que produce también la generación de lo que Peters llama “una ideología de oficina”, por la cual, los burócratas de una agencia determinada, tienen las fórmulas adecuadas para hacer el trabajo, vacunadas obviamente, en contra de cualquier intervención externa, ajena a la organización.

La burocracia tiene también la ventaja de la permanencia y la estabilidad, sobre todo en aquellos casos en los que el servicio civil abarca los niveles medios altos de la administración pública. Ello permite que se puedan adoptar estrategias de espera y demora o seleccionar soluciones que puedan madurar en el largo plazo.

En el otro extremo, se encuentran los recursos de los representantes políticos y de las instituciones públicas en las que se desempeñan. Estos son: La legitimidad, es decir, la autoridad formal para hacer las cosas y el hecho de que las acciones burocráticas deben estar respaldadas por una autoridad efectivamente constituida. Los recursos financieros (el poder de la bolsa) cuyo destino y aplicación se contempla en los presupuestos aprobados, se convierte en un proceso de interacción entre políticos y burócratas. Por último, las instituciones públicas tienen la capacidad de movilizar su fuerza política, como representantes populares que son, en contra de la burocracia.

Todos estos elementos, variables y factores que enmarcan las relaciones conflictivas entre políticos y burócratas, hacen difícil pensar que los modelos de complementariedad, deseables como medidas ideales, tengan una evidencia empírica que les den sustento en la realidad.

Esto no significa que, como modelos, no puedan tener utilidad analítica. Lo necesario de reconocer son los límites de su contrastación empírica, la que debe ir más allá que el simplemente cruzar dos variables o de identificar los papeles o roles que deben jugar.

⁶⁰⁷**Ibidem**, pág. 369.

Tampoco son útiles aquellos modelos que desean ver a los burócratas como subordinados a sus jefes políticos, como pretendían verlos las versiones iniciales de la dicotomía política-administración, ni ésta dicotomía puede estudiarse a partir de la relación jefe-subordinado, como algunos sugieren hacerlo.⁶⁰⁸

No obstante, ha surgido otra posible alternativa a la dicotomía: *governance*.

5.- Governance como alternativa a la dicotomía.

Governance o gobernanza, es un concepto surgido a mediados de los años ochenta, del siglo anterior, con el propósito de diferenciar las características del sistema institucional de gobierno de sus capacidades y efectos producidos, es decir, de la gobernación y la gobernabilidad.⁶⁰⁹

Para Prats i Catalá, la gobernanza es: “un sistema institucional (formal o informal) que enmarca la acción de los actores sociales (gubernamentales o no), relevantes para la determinación y asignación autoritaria de los bienes y los recursos públicos.”⁶¹⁰

Gobernanza es un concepto estrechamente vinculado con el desempeño del gobierno. Lynn y otros, ofrecen una definición de dicho concepto, construida a partir de un análisis empírico de las políticas públicas y su implementación.

Para este autor, gobernanza es “el régimen de leyes, reglas administrativas, regulaciones judiciales y prácticas que constriñen, prescriben y permiten la actividad del gobierno, es decir, la producción y entrega de bienes y servicios.”⁶¹¹

Si observamos y comparamos las definiciones de Prats y Lynn, encontramos tres elementos comunes que parecerían ser las notas esenciales del concepto gobernanza, a partir de las cuales se puede construir su definición:

⁶⁰⁸Una propuesta semejante es sostenida por Frederick C. Thayer, en su artículo “Woodrow Wilson and the Upstairs/Downstairs Problem. Is Change Possible?”, en Jack Rabin y James S. Bowman (eds.), **op. cit.**, págs. 263-276. Thayer se ha significado como un autor contrario a las jerarquías burocráticas.

⁶⁰⁹Un resumen amplio de los significados del término gobernanza se encuentra en José Juan Sánchez, **Gestión Pública y Governance**, IAPEM, Toluca, 2002, págs. 293-378.

⁶¹⁰Prats i Catalá, Joan, “Gobernabilidad Democrática en América Latina Finisecular (Instituciones, Gobiernos, Liderazgos)” Paper No. 2, Instituto Internacional de Gobernabilidad, (<http://66.70.77.45/papers/tema1/paper0002.htm>), consultado el 22 de mayo de 2002.

⁶¹¹Lynn, Laurence E. Jr., Carolyn J. Heinrich y Carolyn J. Hill, “Studying Governance and Public Management: Challenges and Prospects”, The University of Chicago, 15 de diciembre de 1999, pág. 3.

- a) Sistema institucional formal (régimen de leyes, normas, regulaciones y reglas) y sistema informal (prácticas no necesariamente reguladas).
- b) Enmarcan las acciones de los actores tanto gubernamentales como no gubernamentales.
- c) Determinación y asignación autoritaria de bienes y recursos públicos, que establecen las condiciones para las actividades de producción y entrega de bienes y servicios.

Así, normas y practicas institucionales que delimitan el campo y las tareas del gobierno con el concurso de actores interesados en los bienes y servicios que produce el propio gobierno, son las ideas centrales de la gobernanza.

Gobernanza tiene también una acepción ideológica, según lo dice Dan Guttman. Es “una forma abreviada para referirse al esfuerzo de las élites dirigido a la reconstrucción social nacional y mundial. Las élites que usan el nuevo vocabulario, se consideran a sí mismas reformadoras.”⁶¹² Según Guttman, la reforma tiene dos propósitos: transformar a las burocracias estatales, supuestamente ineficientes, disfuncionales y corruptas; y aprovechar los recursos no gubernamentales para hacer que el Estado rinda cuentas y reemplazarlo en la provisión de algunos bienes públicos.⁶¹³

La gobernanza no se ve como un concepto privativo del gobierno sino que incluye a la sociedad civil en todas sus manifestaciones, dentro de las cuales el sector privado resulta muy atractivo para que asuma algunas responsabilidades públicas. Desde luego que en todo ello, la política está presente.

El estudio de la gobernanza es complicado por la amplitud de su visión y por la definición y alcance de sus elementos: los intereses políticos y las actividades que los definen y ejercen influencia, las reglas formales e informales y la autoridad que caracteriza la ejecución de las políticas públicas y su propia naturaleza configurativa, es decir, no la simple suma o yuxtaposición de electos, sino el análisis de sus vínculos, interrelaciones y el ‘arreglo’ que generan dichos elementos (estatutos, mandatos, estructuras de organización, programáticas, financieras, regulaciones administrativas, normas institucionalizadas, etc.)

Tanto el estudio como la práctica de la gobernanza no están exentos de retos. Los más sobresalientes tienen que ver con las discrepancias o brechas que se presentan entre las actividades formalmente autorizadas y aquellas que en realidad se ejecutan. La naturaleza inherentemente política de las

⁶¹²Guttman, Dan, “De Gobierno a Gobernanza: La Nueva Ideología de la Rendición de Cuentas, sus Conflictos, sus Defectos y sus Características”, en **Gestión y Política Pública**, Vol. XIII, No. 1, 1er semestre de 2004, págs. 5-40.

⁶¹³**Ibidem**, pág. 10.

restricciones, marcos de acción e intervención de actores con intereses que llevan a la negociación y el compromiso, a que unos ganen y otros pierdan, a la ambigüedad y la incertidumbre, etc. El hecho de que gobernanza implique “configuraciones” y no la mera suma de elementos independientes, dificulta los procesos de cambio y modernización.

Bajo este orden de ideas, Luis F. Aguilar asegura que en tanto la administración pública/gestión pública, es un elemento integrante y componente de la gobernanza, “pierde relevancia y se supera la tradicional separación entre política y administración pública.”⁶¹⁴ El hecho de que tanto la política como la administración se vean como elementos constitutivos, entre otros, de la gobernanza, nos obliga a reconocer su naturaleza interdependiente, formal e informalmente, en el diseño, formulación y ejecución de las políticas públicas.

Este pretendidamente renovado vínculo de la gobernanza, no subordina a otros a ninguno de los elementos de la dicotomía, ni los ve como causa-efecto o superior-subordinado. El esquema analítico de ‘configuración’ planteado por la idea de gobernanza, permite visualizar a todos sus elementos más como una red interactiva de actores, con intereses distintos pero capaces de crear acuerdos y coaliciones para alcanzar fines comunes.

Por otra parte, como afirma Lynn, dentro del esquema de gobernanza, “los investigadores pueden explorar los determinantes de las políticas e impactos de programas, sin ser distraídos por la pretendida dicotomía entre explicaciones exógenas (*top-down*) y de nivel de calle (*bottom-up*), respecto de resultados o desempeño.”⁶¹⁵

En todo caso, parecería que la posibilidad de encontrar un referente conceptual que supere la idea de la dicotomía política-administración, cuyos elementos están contrapuestos, es precisamente que éste nuevo concepto incluya la idea de interrelación e integración de la política y la administración. En ello, es más factible que gobernanza cumpla dicho fin, y no el concepto de gerencia, como algunos han pretendido.

A pesar de estos esfuerzos integrativos y conciliadores, parecería que la separación dicotómica entre política y administración continuará teniendo defensores, lo mismo que la idea de distinguirlos, pero sin separarlos tajantemente. Sin duda alguna, la relatividad de la dicotomía ha causado grandes dificultades para encontrar una “solución” generalizante a éste “enigma”. Así, nos guste o no, la dicotomía continuará entre nosotros por un buen tiempo.

⁶¹⁴Aguilar, Luis F., “Los Partidos de la Gobernación y Gestión Pública al Comienzo del Siglo XXI”, en **Enlace**, Revista del Colegio Nacional de Ciencia Política, Núm. 51, enero-marzo 2001, págs. 11-30.

⁶¹⁵Lynn, **et. al.**, **op. cit.**, pág. 10.

Conclusiones

I

Un fantasma recorre el campo de la Administración Pública: la dicotomía política-administración. Un fantasma que paradójicamente no ha muerto, como muchos han pregonado y que se continúa manifestando mediante transfiguraciones de diversas maneras, en distintas épocas.

La dicotomía política-administración prohió una nueva “idea” de administración pública por la que lucharon muchos reformadores de finales del siglo XIX y principios del XX. Esa idea sirvió como motor para significativas transformaciones tanto en el perfil de la administración pública estadounidense como en su régimen político, tal y como lo fueron nuevas organizaciones administrativas y el más equilibrado papel del Ejecutivo frente al Congreso.

Sin embargo esa idea de una nueva ciencia social y de una nueva institución administrativa, cobijó y propició el surgimiento de un ícono que se convirtió en objeto de adoración y la base de una nueva religión: la racionalidad técnica, cuyo sacerdocio no se cansó de predicar el “evangelio de la eficiencia” (según la afirmación de D. Waldo) a una feligresía ávida de seguridad, certeza, predictibilidad, control y cientificismo en su vida cotidiana, dispuesta a creer en tal prédica, con tal de alcanzar la salvación... en éste mundo.

Tal como un ícono o imagen llega a suplantar la realidad y a ocultarla, la dicotomía política-administración, como forma ideal, provocó una suplantación de la realidad administrativa, que históricamente se ha caracterizado por su naturaleza política, por otra que veía a la administración pública como una maquinaria técnicamente eficiente y políticamente neutral.

No obstante, como toda religión y como todo ícono, la dicotomía jugó un papel estratégico que debemos comprender y entender, como sugiere Waldo, si es que deseamos valorarla en su justa dimensión.

El mito de la dicotomía política-administración ha sido persistente y de larga vida. Sus esporádicas aunque periódicas reapariciones, son muestra de la utilidad ideológica, más que analítica, de un constructo que ha sido considerado por muchos académicos como una fantasía que dio origen a una leyenda.

¿A qué se debe la persistencia de tal mito? La razón radica no tanto en su capacidad analítica o explicativa sino más bien en su intencionalidad prescriptiva y normativa. Distinguir los papeles que desempeñan los políticos y los administradores públicos, reporta ventajas para ambos grupos, por lo que la invocación que se hace de la dicotomía resulta conveniente para la defensa de los intereses de cada uno de ellos. En tal sentido, la dicotomía persiste como una ideología política que ha sido, y continúa siendo, utilizada para lograr legitimidad e influencia.

En efecto, si la dicotomía fue enfrentada y socavada desde la visión empírica de los *practitioners* quienes la consideraron inconsistente con el nuevo papel que jugaban como funcionarios públicos dentro del Estado Benefactor o de Bienestar, surgido como respuesta a la profunda crisis capitalista de fines de la década de los veinte, y cuyo perfil como tal tipo de Estado, se consolidó como resultado de la Segunda Guerra Mundial, entonces resulta paradójico que, en el plano ideológico, la dicotomía sea recurrentemente revitalizada. Este hecho simplemente constata el uso ideológico-político que se la ha dado (y se le da) a la dicotomía, independientemente del tipo de Estado.

Esta aparente paradoja, que no es sino la manifestación de las tensiones existentes entre las visiones empiristas y normativistas, se resuelve mediante la invocación de las ventajas y del provecho que cada actor político obtiene de ella. Para los administradores públicos, siempre les será gratificante participar del ejercicio del poder político, sin tener que asumir los costos que implica el acceso al poder y las consecuencias de dicho ejercicio junto con la responsabilidad política concomitante. Desearán intervenir en el proceso de las políticas públicas, presumiblemente con elementos técnicos y con mayor información, buscando desplazar los criterios valorativos de los políticos y sus intereses, sean legítimos o no, argumentando la apoliticidad y la neutralidad de su quehacer, cuando en la realidad se observa este comportamiento como esencialmente político.

En este sentido, las decisiones estratégicas se identifican como provenientes de la arena burocrática y no en el campo natural de la democracia, puesto que se considera que éste campo, en el que se desenvuelve el juego político, está impregnado de intereses facciosos, corruptos y ajenos al interés público.

Para esto le sirve la dicotomía a los burócratas y administradores públicos, supuestamente neutrales, apolíticos y técnicamente competentes. Para los políticos les da un margen de maniobra en el cumplimiento de sus deberes, pues pueden trasladar a la burocracia la toma de decisiones “políticas” que les pudieran significar un desgaste en su imagen o legitimidad. Cuando se deja que las decisiones, aún en apariencia, hayan sido tomadas por instancias burocráticas, el desgaste se evita.

No obstante, es conveniente reconocer los planteamientos conceptuales que han procurado justificar la dimensión estructural de la separación entre política y administración. Independientemente de los modelos ya analizados en apartados previos, no se puede pasar por alto que, en efecto, existe una distancia o brecha entre las instituciones predominantemente políticas y las administrativas, estas últimas identificadas con la burocracia y las cortes, básicamente.

Veamos este planteamiento con mayor detalle a continuación.

II

La valoración de la dicotomía política-administración, que en su amplio espectro de interpretación contiene la tensión entre autonomía-heteronomía de la administración pública frente a otras instituciones políticas o procesos político-administrativos, debe realizarse a partir de distinguir a la propia administración pública como institución-organización-estructura y analizarla como proceso-función-actividad.

En la primera dimensión, la administración es una parte del régimen político, aunque represente una realidad organizativa distinta a otras estructuras políticas diferenciadas (Ejem.: Legislativo, partidos políticos, tribunales, etc.). Como burocracia, la administración pública se ve como un espacio de representación de la sociedad y, consecuentemente, goza de una relativa autonomía frente a otras estructuras políticas.

En la segunda dimensión, la administración pública se le observa como una instancia en la que se conjugan aspectos políticos y administrativos en el proceso de transformación de las demandas sociales, cuyos resultados se identifican en el diseño y ejecución de programas y políticas públicas.

Esta actividad administrativa, afirma Pastori⁶¹⁶, es dependiente y subordinada a otras de carácter político-normativo, que controlan y supervisan tales actividades, como lo son el Poder Legislativo, en tanto emisor formal de las normas, y el Judicial, en tanto vigilante de la actuación legal de la burocracia. Por otra parte, es subordinada por su naturaleza ejecutiva, con un significado dual: lleva a efecto una disposición normativa y lo hace para satisfacer necesidades individualizadas y concretas. En ésta dimensión, la administración se ve subordinada a las directrices y determinaciones políticas, gubernativas y soberanas.

⁶¹⁶Bobbio, Norberto y Nicola Matteucci, **Diccionario de Política, op. cit.**, pág.16.

La primera se entiende más como una expresión normativa y la segunda como otra de carácter descriptivo-prescriptivo.

Este planteamiento nos ayudaría a conciliar la aparente contradicción representada por el hecho de que se espera que la burocracia y los administradores públicos se mantengan separados de la política, sobre todo de la lucha partidista que defiende proyectos políticos, pero por otra parte se les pide que se involucren en la política y que hagan política, sobre todo la que se asocia al proceso de políticas públicas, es decir, en su formulación, ejecución y evaluación.

En diversas ocasiones ésta tensión parecería suponer que la propia administración pública está en disputa. La reclaman para sí tanto políticos electos como los profesionales de la administración, es decir, los administradores públicos, cualquiera que sea su formación universitaria o académica. Los primeros basan la legitimidad de su aspiración en el mandato recibido como resultado del proceso electoral y por el hecho de que son los autorizados democráticamente a interpretar las aspiraciones sociales, atender sus demandas y ofrecer respuestas políticamente válidas. Los segundos lo harán con base en la ideología del cientificismo, el conocimiento experto, la tradición, la eficiencia y la factibilidad económica.

III

En otro orden de ideas, la separación entre política y administración ha servido de justificación para hacer lo que se podría denominar una “invasión” de ambos campos, por los valores y prácticas de cada uno, más allá de la equilibrada y sana relación que idealmente debería de existir entre tales campos.

Esta invasión desequilibradora se ha identificado tradicionalmente, como una excesiva politización de la administración, por una parte, y por la otra una burocratización tecnocrática de la política. Las consecuencias de ambas situaciones son funestas y configuran una debilitante distorsión de los fines de la administración pública, provocando deslegitimidad e ineficacia.

La politización de la administración se puede considerar como sana. Pero también como no sana, es decir, enfermiza. Tiene un lado positivo y otro negativo, dependiendo el efecto que cause en la burocracia y en su desempeño.

Es sana cuando la administración se vuelve más sensible ante las necesidades sociales, sobre todo las de los grupos sociales más vulnerables y

con escasa influencia; cuando está dispuesta a dar razones o explicaciones de sus decisiones, sobre todo a aquellos grupos que no le son afines; cuando no trata de imponer criterios técnicos, o supuestamente técnicos, en su toma de decisiones, cancelando la posibilidad de llegar a acuerdos que reconozcan otros valores comunitarios; y cuando existe un segmento de los altos funcionarios públicos quienes, si bien fueron designados libremente por la autoridad electa, procuran mantener un equilibrio entre su lealtad personal a quien los designó y el cumplimiento de los fines institucionales a que los obliga el nombramiento recibido.

En este sentido, una administración politizada sanamente, puede estar en mejores condiciones para participar en el juego político institucional, bajo la idea de que defenderá con argumentos y razones, los intereses de sus públicos y el propio general. Si la burocracia participará en la arena política, fundamentalmente la que se construye como escenario del proceso de las políticas públicas, con el fin de defender sus intereses legítimos, es mejor que lo haga con los medios, herramientas, valores y habilidades que se requieren en dicho juego democrático.

Lo anterior no debe significar que la burocracia abdique de su papel o no defienda sus posturas o que desdeñe los conocimientos que sustenten factibilidades, cálculos o viabilidades técnicas que aporten a la toma de decisiones. Éste es un haber valioso que, si bien no es conveniente que se sobreponga a otros criterios, sí puede utilizarse como un elemento generador de consensos o sanador de rupturas. La racionalidad técnica, con todo y sus defectos, limitaciones y pretensiones, es útil al juego político a condición, se insiste, de que no se imponga como criterio fatal e indiscutible.

Una administración politizada reconocerá las formas, modos, medios y tiempos para contribuir a mantener un equilibrio (aunque pudiera ser precario y momentáneo), entre los diferentes roles que debe jugar y que dan lugar a diferentes tipos de interacciones con los grupos con los que debe relacionarse.

Así, por ejemplo, los vínculos con grupos de presión y la defensa de intereses sectoriales que éstos protegen y ante los cuales la administración pública debe de asumir posturas, pueden entrar en contradicción con los objetivos, estrategias o aún las políticas públicas decididas en el ámbito o en la dimensión política, donde se generan acuerdos o se construyen coaliciones asociadas de dichos intereses. Le correspondería a la administración, dentro de la fase de ejecución, alcanzar cierto ajuste y tratar de armonizar las discrepancias. En todo ello juegan también un papel relevante los intereses de la propia burocracia, sobre todo en los niveles de decisión ejecutiva.

Como puede observarse, el escenario en el que se desenvuelve la burocracia es uno politizado, por lo que no se le puede concebir como un actor

técnicamente neutral o políticamente no comprometido. Esto sería negar la naturaleza esencial de la propia burocracia, salvo que ese ropaje de tecnicismo y de ser apolítica se use, paradójicamente, para alcanzar fines políticos.

El lado no-sano de la politización de la burocracia, o sea su sobre-politización, tiene diversas expresiones que se abordarán brevemente en los párrafos siguientes.

La más evidente, y paradójica, por cierto, es cuando la burocracia se subordina a sus amos políticos y es utilizada por éstos últimos como uno de sus instrumentos en la lucha política partidista o como un medio para expandir el poder de un grupo, camarilla o facción.

Esta circunstancia propicia, en un extremo, que la burocracia se transforme prácticamente en un agente de promoción política (sobre todo en épocas electorales) que utiliza los medios a su alcance, de manera patrimonialista, para lograr simpatías y apoyos políticos. A pesar de la existencia de prohibiciones legales para ello, los burócratas subordinados (precisamente porque carecen de la mínima estabilidad que garantiza un servicio civil de carrera), se ubican en los peligrosos linderos de la ilegalidad, con tal de satisfacer los apetitos políticos de sus amos, independientemente del partido político que gobierne en ese momento.

En efecto, esta era la situación que prevalecía en la época del joven académico Woodrow Wilson, que lo llevó a promover que los partidos y sus camarillas, se mantuvieran fuera de la administración pública.

La expresión más recurrente de ésta circunstancia surge cuando los políticos, una vez convertidos en autoridades electas, ven a la burocracia como un botín, útil para premiar o generar lealtades políticas o para saldar compromisos políticos. En burocracias no reguladas por sistemas de mérito, o que estos sean demasiado laxos en sus normas y muy estrechos en su ámbito, es más evidente el uso partidista de los cargos públicos, que indiscutiblemente privilegian la lealtad personal por sobre el compromiso institucional.

Otra manifestación de la sobre-politización de la administración es el manejo que se hace de los elementos para la toma de decisiones, bajo criterios estrictamente políticos, desechando cualesquier elementos que consideren la viabilidad administrativa o la factibilidad económica, cayendo en posturas francamente demagógicas, alimentadas por eficaces, pero irresponsables medios de comunicación social que, en aras de ganancias de todo tipo, manifiestan una evidente manipulación ideológica de la opinión pública.

Finalmente, la sobre-politización de la burocracia puede propiciar que ésta última se transforme en un verdadero poder difícil de controlar, influyente en

las decisiones políticas y sin necesidad de responder políticamente por sus actos. De hecho, éste era el escenario que W. Wilson parecía temer: ver a una burocracia poderosa, autoritaria e irresponsable, fuera del control democrático tanto de sus jefes políticos como de la propia opinión pública. Una burocracia de ésta naturaleza, antepondría sus propios intereses a los generales de la sociedad a la que debe servir.

Por lo que se puede apreciar, ni la supuesta neutralidad burocrática investida de técnicas, ni la sobre-politización que la convierta en un actor político poderoso pero irresponsable, son condiciones deseables del perfil y del papel que debe observar una burocracia que se precie de participar en el proceso de políticas públicas, dentro de un contexto democrático.

La contraparte de la politización de la administración sería la burocratización de la política. De forma semejante, ésta influencia o invasión del campo de la política, puede observarse en una dimensión conveniente o sana, así como en su lado opuesto.

La dimensión positiva tendría expresiones que promuevan y faciliten la participación de las burocracias especializadas en la discusión, deliberación y toma de decisiones relacionadas con la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas. Tal participación debe considerarse como una oportunidad para aportar experiencia, conocimientos técnicos y una visión administrativa al proceso decisorio dentro del propio de las políticas públicas. No sólo se trata de dar voz a los especialistas con el fin de legitimar decisiones ya tomadas en otros ámbitos o utilizar los argumentos técnicos para convencer o lograr la aceptación de una decisión tomada bajo criterios políticos.

Otra ventaja de que existan vasos comunicantes mediante los cuales la administración pueda influir constructivamente en la política, es el aporte de criterios de viabilidad, factibilidad e instrumentalidad que faciliten la discusión que se genera en un marco participativo y democrático. Bajo ésta premisa es que cobra sentido la tradicional expresión de que la política es el “arte de lo posible”.

Las condiciones de posibilidad, más allá de los acuerdos a los que se puedan llegar o a las coaliciones que se puedan generar alrededor de un objetivo político, es la aplicación de criterios de viabilidad administrativa y de factibilidad económica a fin de evitar utopías o creer en promesas políticas que difícilmente se van a cumplir. En otras palabras, la administración pública y su visión instrumental y procesal (su visión, no su naturaleza), contribuyen a que la política se mantenga con los pies en la tierra.

Por otra parte, la idea de que la burocratización de la política puede aportar beneficios a la propia política, vista primordialmente como la actividad que realizan los políticos (aunque no se restringe sólo a ellos), se da bajo el

supuesto de que tal proceso promueve una mayor “profesionalización” de los actores políticos. Dicha característica no debe sobreponerse o imponerse a otras tales como la representatividad, legitimidad, equidad u otra semejante de índole democrática.

Con tal propósito, la profesionalización se entendería como la manifestación de habilidades políticas, técnicas, organizativas y propiamente administrativas que faciliten, no solo la construcción de acuerdos, consensos o coaliciones, sino la concepción de instrumentos para la ejecución de programas y la implementación de políticas públicas.

El lado inconveniente de la burocratización de la política, tendría también varias facetas.

Quizá la más riesgosa sea el predominio de valores, conocimientos, criterios y culturas que subestimen a la política y sobrevaloren a los aspectos técnicos, en aras de una pretendida racionalidad eficientista. La manifestación política de ésta postura se denomina, lisa y llanamente, tecnocracia. Como su etimología lo denota, la tecnocracia no se conforma con asesorar, orientar, apoyar o recomendar lo conducente a los tomadores de decisiones. La mayoría de las veces los defensores del pensamiento tecnocrático desean ser ellos mismos quienes tomen las decisiones, con base en criterios de racionalidad económica del corte de costo-beneficio o costo-efectividad.

Otro inconveniente es aquel en el que la influencia administrativa logra que sus criterios decisorios prevalezcan aún al grado de cancelar o minimizar los espacios y mecanismos de decisión política consensada, resultado de negociaciones, deliberaciones, argumentaciones, estimaciones y valoraciones, condiciones que se sacrifican en aras de la racionalidad instrumental de la administración. Actores políticos, no burocráticos, poco tienen que hacer en los asuntos decididos administrativamente por la burocracia.

IV

En resumen, ésta dimensión de la excesiva intervención de la administración y de su burocracia en la política, hace que ésta última se transforme más en una “política burocrática” que en una política democrática.

El equilibrio deseable entre una sana politización de la administración pública y su burocracia y una constructiva “administrativización” de la política, significa no otra cosa que el fortalecer los mecanismos de responsabilidad y rendición de cuentas, a efecto de mantener un pertinente control democrático sobre ambas, incentivando también la participación

social y el ejercicio de aquellas libertades civiles que impliquen vigilancia, supervisión y evaluación de la gestión pública y de sus autoridades, por ejemplo: acceso a la información, libertad de expresión y opinión, libertad de imprenta, de reunión, etcétera.

Así pues, es útil y conveniente distinguir la política de la administración, sobre todo para fines analíticos o de carácter prescriptivo, pero no lo es el separarlas y mucho menos el suponer una contradicción o exclusión entre ellas, como ha asumido y asume, todavía, la dicotomía política-administración. La siguiente metáfora, inspirada por Riggs, nos ayuda a su entendimiento. Una molécula de agua se compone de dos átomos de hidrógeno y uno de oxígeno, elementos que juntos forman el agua. Podemos distinguirlos para fines de análisis o de entendimiento de los componentes, pero jamás tendríamos agua si tales elementos estuvieran separados o contrapuestos. Además, sin agua moriríamos.

Bibliografía

Libros.

Aberbach, J., R. Putnam y B. Rockman, **Bureaucrats and Politicians in Western Democracies**, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1981.

Aberbach, Joel y B. Rockman, **In the Web of Politics: Three Decades of the U.S. Federal Executive**, Brookings Institutions Press, New York, 2000.

Aguilar, Luis F., **La Implementación de las Políticas** (Estudio Introductorio), Porrúa, México, 1993.

_____ **El Estudio de las Políticas Públicas**, (Estudio Introductorio), Porrúa, México, 1992.

Alderfer, Harold F., **American Local Government and Administration**, Macmillan Co., New York, 1956.

Anderson, Perry, **El Estado Absolutista**, Siglo XXI, México, 2005.

Appleby, Paul H., **Big Democracy**, Alfred Knopf, Inc., New York, 1945.

_____ **Policy and Administration**, University of Alabama Press, Alabama, 1949.

Almond, Gabriel A. y Sydney Verba, **The Civic Cultura**, Princeton University Press, New Jersey, 1963.

Bañón, Rafael y Ernesto Carrillo (comps.), **La Nueva Administración Pública**, Alianza Universidad Textos, Madrid, 1997.

Bardach, Eugene, **Getting Agencies to Work Together The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship**, Brookings Institution Press, Washington, D.C., 1986.

Barzelay, Michael y Babak Armajani, **Atravesando la Burocracia**, Fondo de Cultura Económica-Colegio Nacional de Ciencia Política, México, 1999.

Bendix, Reinhard, **Max Weber**, Amorrortu, Buenos Aires, 2000.

Behn, Robert D., **Rethinking Democratic Accountability**, Brookings Institution Press, Washington, D.C., 1998.

Bobbio, Norberto, **Historia de las Formas de Gobierno**, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

_____ **Estado, Gobierno y Sociedad Por una Teoría General de la Política**, Fondo de Cultura Económica, México, 1989.

_____ **La Teoría de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político**, Fondo de Cultura Económica, México, 1987.

Bonnin, Charles-Jean, **Principios de Administración Pública**, Compilación y Estudio Introductorio de Omar Guerrero, Fondo de Cultura Económica, México, 2003.

Bozeman, Barry (coord.), **La Gestión Pública Su Situación Actual**, Fondo de Cultura Económica-Colegio Nacional de Ciencia Política, México, 1998.

Crick, Bernard, **En Defensa de la Política**, Kriterion-Tusquets, Barcelona, 2001.

Chevalier, Jacques y Daniele Loschak, **Ciencia Administrativa**, Tomo I, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1986.

_____ **La Ciencia Administrativa**, Fondo de Cultura Económica, México, 1983.

Eliot Morison, Samuel, Henry Steele Commager y William E. Leuchtenburg, **Breve Historia de los Estados Unidos**, Fondo de Cultura Económica, México, 1982.

Farr, James, John Sdrysek y Stephen T. Leonard (eds.), **La Ciencia Política en la Historia**, Ed. Istmo, Madrid, 1999.

Floravanti, Maurizio (ed.), **El Estado Moderno en Europa. Instituciones y Derecho**, Ed. Trotta, Roma, 2004.

Gaus, John M., Leonard D. White y Marshall Dimock, **The Frontiers of Public Administration**, The University Chicago Press, Chicago, 1936.

Giddens, Anthony, **Política, Sociología y Teoría Social**, Paidós, Barcelona, 1997.

González Ortíz, Beauregard, **La Administración Pública Norteamericana: Origen, Crítica y Análisis**, Ed. De Política y Administración, San José, 1984.

Goodin, Robert y Hans-Dieter Klingemann (eds.), **Nuevo Manual de Ciencia Política**, Tomo II, Ed. Istmo, Madrid, 2001.

Gore, Al, **Un Gobierno más Efectivo y Menos Costoso**, Edamex, México, 1994.

Guerrero, Omar, **La Administración Pública del Estado Capitalista**, Ed. Fontamara, México, 1998, segunda edición.

_____ **Teoría Administrativa de la Ciencia Política**, UNAM, México 1984.

_____ **Teoría Administrativa del Estado**, Oxford, México, 2002.

_____ **Las Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista**, Ed. Fontamara, México, 1986.

_____ **Introducción a la Administración Pública**, Harla, México, 1985.

_____ **La Teoría de la Administración Pública**, Harla, México, 1986.

_____ **Del Estado Gerencial al Estado Cívico**, Porrúa-Universidad Autónoma del Estado de México, México, 1999.

_____ **Gerencia Pública en la Globalización**, Porrúa, México, 2003.

_____ **La Nueva Gerencia Pública**, Fontamara, México, 2004.

Goodnow, Frank, J., **Politics and Administration: A Study in Government**, Russell and Russell, New York, 1900.

_____ **Comparative Administrative Law: An Analysis of the Administrative Systems, National and Local, of the United States, England, France and Germany**, Putnam, New York, 1903. (2 volúmenes).

H. H. Gert y C. Wrigth Mills, **Ensayos de Sociología Contemporánea**, Ed. Origen/Planeta, México, 1986.

Hamilton, A., J. Madison y J. Jay, **El Federalista**, Fondo de Cultura Económica, México, 1987.

Harmon, Michael, M., **Responsability as Paradox: A Critique of Racional Discourse in Government**, Thousands Oaks, Cal., Sage Pubs., 1995.

Harmon, Michael y Richard T. Mayer, **Teoría de la Organización para la Administración Pública**, Fondo de Cultura Económica-Colegio Nacional de Ciencia Política, México, 1998.

Harry Lhérisson, Hugues, (Estudio Introductorio), en Naomi B. Lynn y Aaron Wildavsky (comps.), **Administración Pública El Estado Actual de la Disciplina**, Fondo de Cultura Económica-Colegio Nacional de Ciencia Política, México, 1999.

Hegel, W. F., **Filosofía del Derecho**, Ed. Juan Pablos, México, 3ª reimpresión, 2004.

Herring, E. Pendleton, **Public Administration and Public Interest**, McGraw Hill, 1936.

Hood, Christopher y Michael Jackson, **La Argumentación Administrativa**, Fondo de Cultura Económica-Colegio Nacional de Ciencia Política, México, 1997.

Hofstadter, Richard, **La Tradición Política Norteamericana y los Hombres que la Formaron**, Fondo de Cultura Económica, México, 1984.

Hughes, Owen, E., **Public Management and Administration: An Introduction**, The MacMillan Press, London, 1994.

Kamenka, Eugene, Robert Brown, Martin Krygier y Alice Erh-Soon Tay, **La Burocracia Trayectoria de un Concepto**, Col. Breviarios, Fondo de Cultura Económica, México, 1981.

Kettl, Donald F., **The Global Public Management Revolution**, Brookings Institution Press, Washington, D.C., 1994.

Key, V.O., **Politics, Parties and Pressure Groups**, Thomas & Crowell Co., USA, 1958.

Lilienthal, David E., **TVA: Democracy on the March**, Harper & Row Pubs., New York, 1949.

Lipsky, Michael, **Street-Level Bureaucracy Dilemmas of the Individual in Public Service**, Russell Sage Foundation, New York, 1983.

Lindblom, Charles E., **El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas**, Ministerio de las Administraciones Públicas, Madrid, 1991.

Lowi Jr., Theodor, **El Presidente Personal. Facultad Otorgada, Promesa No Cumplida**, Fondo de Cultura Económica, México, 1993

Lynn, Naomi B., y Aaron Wildavsky (comps.), **Administración Pública El Estado Actual de la Disciplina**, Fondo de Cultura Económica-Colegio Nacional de Ciencia Política, México, 1999.

McCurdy, Howard, **Public Administration: a Bibliography**, School of Government and Public Administration, The American University, Washington D.C., 1972.

Majone, Giandomenico, **Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas**, Fondo de Cultura Económica-Colegio Nacional de Ciencia Política, México, 1997.

Mckenzie, W. J. M., **Política y Ciencia Social**, Aguilar, Madrid, 1972.

Marini, Frank E., (comp.), **Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective**, Chandler Publishing Co., 1971

Marx, Karl, **Crítica de la Filosofía del Estado de Hegel**, Grijalbo, Colección 70, No. 26, México, 1968.

_____ **Escritos de Juventud sobre Derecho, Textos 1837-1847**, Edición de Rubén Jaramillo, Antropos, Barcelona, 2008.

Moore, Mark H., **Creating Public Value, Strategic Management in Government**, Harvard University Press, Harvard, 1995.

Nieto, Alejandro, **Estudios Históricos sobre Administración y Derecha Administrativo**, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1986.

Nigro, Felix A., **Modern Public Administration**, Harper & Row, Pubs., New York, 1965.

Offe, Claus, **Partidos Políticos y los Nuevos Movimientos Sociales**, Fundación Sistema, Madrid, 1988.

_____ **Contradicciones en el Estado de Bienestar**, CONACULTA-Alianza Editorial, México, 1998.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)-Ministerio de las Administraciones Públicas, **La Transformación de la Gestión Pública en los Países de la OCDE**, Madrid, 1997.

Orozco, José Luis, **La Pequeña Ciencia. Una Crítica de la Ciencia Política Norteamericana**, Fondo de Cultura Económica, México, 1978.

Osborne, David y Ted Gaebler, **La Reinención del Gobierno. La Influencia del Espíritu Empresarial en el Sector Público**, Paidós, Buenos Aires, 1994.

Osborne, David y Peter Plastrik, **La Reducción de la Burocracia. Cinco Estrategias para Reinventar el Gobierno**, Paidós, Barcelona, 1998.

_____ **Herramientas para Transformar al Gobierno**, Paidós, Barcelona, 2003.

Ostrom, Vincent, **The Intellectual Crisis in Public Administration**, The University of Alabama Press, Tuscaloosa, 1989.

Oszlak, Oscar (comp.), **Teoría de la Burocracia Estatal**, Paidós, Buenos Aires, 1984.

Paine, Thomas, **Derechos del Hombre**, Alianza Editorial, Madrid, 2008.

Peters, B. Guy, **El Nuevo Institucionalismo, Teoría Institucional de la Ciencia Política**, Gedisa, Barcelona, 2003.

_____ **La Política de la Burocracia**, Fondo de Cultura Económica-Colegio Nacional de Ciencia Política, México, 1999.

Peters, Thomas y Robert Waterman, **In Search of Excellence**, Warner Books, New York, 1982.

Pressman, Jeffrey L. y Aaron Wildavsky, **Implementación Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland**, Fondo de Cultura Económica -Colegio Nacional de Ciencia Política, México, 1998.

Prestes Motta, Fernando C., **Teoria Geral da Administracao Uma Introducao**, Biblioteca Pionera de Administracao e Negócios, Livreria Pioneira Editora, Octava edición, Sao Paulo, 1980.

Rabin, Jack y James S. Bowman (eds.), **Politics and Administration Woodrow Wilson and American Public Administration**, Marcel Dekker, Inc., New York, 1984.

Reinhard, Wolfgang (coord.), **Las Élités del Poder y la Construcción del Estado**, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

Real Academia Española, **Diccionario de la Lengua Española**, Espasa-Calpe, Madrid, 1984, vigésima edición.

Román Masedo, Laura, **Las Élités Político-administrativas en las Democracias Occidentales**, Universidad de La Coruña, Santiago de Compostela, 2000.

Rourke, Francis E., **Bureaucracy, Politics and Public Policy**, Little, Brown and Co., Boston, 1984.

Rousseau, Jean Jacques, **El Contrato Social o Principios de Derecho Político**, Ed. Época, México, 1998.

Salinas, Alberto, **La Reforma Administrativa**, Fondo de Cultura Económica, México, 1975.

Sánchez González, José Juan, **Gestión Pública y Governance**, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Toluca, 2002.

Sartori, Giovanni, **Teoría de la Democracia El Debate Contemporáneo**, Alianza Universidad, Madrid, 1991.

_____ **¿Qué es la Democracia?**, Taurus, Milán, 1993.

Secretaría de Programación y Presupuesto, **Antología de la Planeación en México**, Tomo XVII, Fondo de Cultura Económica-Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1986.

Selznick, Philip, **TVA and the Grass Roots**, Berkley, California, 1949.

Sfez, Lucien, **Crítica de la Decisión**, Fondo de Cultura Económica, México, 1984.

Sharkansky, Ira, **Administración Pública**, Editores Asociados, México, 1973.

Sheldon, Oliver, **La Filosofía del Management**, Ediciones Orbis, Barcelona, 1986.

Shafritz, J y A. Hyde, **Clásicos de la Administración Pública**, Fondo de Cultura Económica-Colegio Nacional de Ciencia Política, México, 1999.

Simon, Herbert A., **El Comportamiento Administrativo**, Aguilar, Madrid, 1978.

Taylor, Frederick W., **Los Principios del Scientific Management**, Orbis, Barcelona 1983.

Tocqueville, Alexis de, **El Antiguo Régimen y la Revolución**, Ed. Istmo, Madrid, 2004.

Toinet, Marie-France, **El Sistema Político de los Estados Unidos**, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

Urwick, Lyndall y M. Brech, **Historia del Management**, Ed. Orbis, Barcelona, 1984

Waldo, Dwigth, **El Estudio de la Administración**, Tecnos, Madrid, 1957.

_____ **Teoría Política de la Administración Pública**, Tecnos, Madrid, 1961.

_____ **Administración Pública. La Función Administrativa, los Sistemas de Organización y Otros Aspectos**, Trillas, México, 1967.

Walter Steiss, Alan, **Administración y Presupuestos Públicos**, Diana, México, 1976.

Weber, Marianne, **Biografía de Max Weber**, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.

Weber, Max, **El Político y el Científico**, Premia Editorial, México, 1981.

_____ **Economía y Sociedad. Esbozo de Sociología Comprensiva**, Fondo de Cultura Económica, México, 2004.

White, Leonard D., **Introduction to the Study of the Public Administration**, MacMillan, Chicago, 1926.

Woolsey, Theodeore Dwigth, **Political Science, or the State Theoretically and Practically Considered**, Scribner Armstrong, New York, 1877.

Wright, Deil S., **Para Entender las Relaciones Intergubernamentales**, Fondo de Cultura Económica-Colegio Nacional de Ciencia Política, México, 1997.

Artículos

Ackerman. John M., “La Política del Desarrollo Administrativo en Estados Unidos”, en **Gestión y Política Pública**, CIDE, Vol. XIV, Núm. 2, 2º semestre de 2005.

Aguilar, Luis F., “El Itinerario de Max Weber Hacia la Ciencia Social. Una Sinopsis”, en **Estudios, Filosofía, Historia**, Ed. Letras, México, 1998.

_____ “Los Partidos de la Gobernación y Gestión Pública al Comienzo del Siglo XXI”, en **Enlace**, Revista del Colegio Nacional de Ciencia Política, Núm. 51, Enero-Marzo, 2001, México.

Arellano Gault, David, “Nueva Gestión Pública: ¿A Dónde Está lo Nuevo? Bases para el Debate de la Reforma Administrativa”, en David Arellano Gault (coord.), **Más Allá de la Reinención del Gobierno: Fundamentos de la Nueva Gestión Pública y Presupuesto por Resultados en América Latina**, Porrúa-Centro de Investigación y Docencia Económica, México, 2004.

_____ “Gestión Pública en Estados Unidos: Crisis y Estado del Arte”, en **Gestión y Política Pública**, Centro de Investigación y Docencia Económica, Vol. IV, Núm. 1, 1er semestre de 1995.

Aucoin, Peter, “Reforma Administrativa en la Gestión Pública: Paradigmas, Principios, Paradojas y Péndulos”, en Quim Brugué y Joan Subirats, **Lecturas de Gestión Pública**, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1998.

Baena del Alcázar, Mariano, “Perspectivas y Tendencias de los Estudios sobre Ciencia de la Administración”, en **Perspectivas y Tendencias del Derecho Público en la Segunda Mitad del Siglo XX**, Vol. IV, Instituto de Investigaciones en Administración Local, Madrid, 1969.

Baldi, Brunetta, “Beyond the Federal-Unitary Dichotomy”, Working Paper 99-7, **Institute of Governmental Studies**, University of California, Berkeley, septiembre de 1999.

Ball, Terence, “Una Alianza Ambivalente: La Ciencia Política y la Democracia Estadounidense”, en James Farr, et. al., **La Ciencia Política en la Historia**, Ed. Istmo, Madrid, 1999.

Bañón, Rafael, “Los enfoques para el Estudio de la Administración Pública: Orígenes y Tendencias Actuales”, en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps.), **La Nueva Administración Pública**, Alianza Universidad Textos, Madrid, 1997.

Barrera Zapata, Rolando, “Política y Administración Pública: Valladares ante el Nuevo Gerencialismo”, en **Revista de Administración Pública**, Núm. 100, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1999.

Bendix, Richard, “Burocracia”, en David Sills (ed.), **Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales**, Tomo II, Aguilar, Madrid, 1974.

Brodkin, Evelyn Z. y Dennis Young, "El Sentido de la Privatización: ¿Qué Podemos Aprender del Análisis Económico y Político?", en Sheila B. Kamerman y Alfred J. Kahn, (comps.), **La Privatización y el Estado Benefactor**, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

Caiden, Gerald E., "In Search of an Apolitical Science of American Public Administration", en Jack Rabin y James S. Bowman (eds.), **Politics and Administration Woodrow Wilson and the American Public Administration**, Marcel Dekker Inc., New York, 1984.

_____ "What Lies Ahead for the Administrative State?", en Keith M. Henderson y O. P. Dwivedi, **Bureaucracy and the Alternatives in World Perspective**, Macmillan, England, 1996.

Collier, David y Robert Adcock, "Democracy and Dichotomies: A Pragmatic Approach to Choices about Concepts", en **Annual Review of Political Science**, 1999, Núm. 2.

Cox III, Raymond W., "The New Dichotomy: Why the Dead Horse We Were Beating Managed to Escape" (Paper presentado en la Public Administration Theory Conference, Cleveland State University, 30 mayo-1 junio de 2002).

Chau, Bin, "Rethinking New Public Management: A Metaphorical Approach", Ponencia presentada en la 15a Conferencia Anual Internacional de Administración Pública, Cleveland, Ohio, mayo de 2002.

Christensen, Tom y Per Laegreid, "La Nueva Administración Pública: El Equilibrio entre la Gobernanza Política y la Autonomía Administrativa", en **Gestión y Política Pública**, Vol. X, Núm. 1, 1er semestre de 2001, México, CIDE.

Dahl, Robert, "La Ciencia de la Administración Pública: Tres Problemas", en **Revista de Administración Pública**, Núm. 40, Instituto Nacional de Administración Pública, México, octubre-diciembre, 1979.

Darlien, Hans-Urich, "Gestión Pública y Política", en Quim Brugué y Joan Subirats, **Lecturas de Gestión Pública**, INAP, Madrid, 1998.

Doig, James W., "If I See a Murderous Fellow Shaping a Knife Cleverly... The Wilsonian Dichotomy and Public Authority Tradition", en Jack Rabin y James S. Bowman (eds.), **Politics and Administration Woodrow Wilson and the American Public Administration**, Marcel Dekker Inc., New York, 1984.

Donnelly, Jack, “El Realismo y el Estudio Académico de las Relaciones Internacionales”, en James Farr, et. al., **La Ciencia Política en la Historia**, Ed. Istmo, Madrid, 1999.

Dunleavy, Patrick y Christopher Hood, “From Old Public Administration to New Public Management”, en **Public Money and Management**, julio-septiembre, 1994, England.

Falcao Martins, Humberto, “Administración Pública Gerencial y Burocracia. La Persistencia de la Dicotomía entre Política y Administración”, en **Reforma y Democracia**, Núm. 9, octubre de 1997, Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

Frederickson, H. George, “La Nueva Administración Pública”, en J. Shafritz y A. Hyde (comps.), **Clásicos de la Administración Pública**, FCE-CNCP, México, 1998.

Fried, Robert C., “Administración Pública Comparada”, en Naomi B. Lynn y Aaron Wildavsky (comps.) **Administración Pública El Estado Actual de la Disciplina**, FCE-CNCP, México, 1999.

Golembiewsky, Robert T., “El Comportamiento y la Teoría de la Organización en el Sector Público: Perspectivas de los Problemas Molestos y del Progreso Real”, en Naomi B. Lynn y Aaron Wildavsky (comps.), **Administración Pública El Estado Actual de la Disciplina**, FCE-CNCP, México, 1999.

“Today City Managers: A Legacy of Success-Becoming-Failure”, en **Public Administration Review**, Vol. 54, Núm. 6, nov-dic., 1994.

Goodsell, Charles, T., “Nuevos Problemas en la Administración Pública”, en Naomi B. Lynn y Aaron Wildavsky (comps.) **Administración Pública El Estado Actual de la Disciplina**, FCE-CNCP, México, 1999.

Gripenburg, Rüdiger, “Función de la Administración Pública en el Estado Burgués”, en Wolfgang Abendroth y Kurt Lenk, **Introducción a la Ciencia Política**, Ed. Anagrama, Barcelona, 1971.

Gunnal, John G., “La Declinación del ‘Estado’ y los Orígenes del Pluralismo Estadounidense”, en James Farr, et. al., **La Ciencia Política en la Historia**, Ed. Istmo, Madrid, 1999.

Guttnam, Dan, “De Gobierno a Gobernanza: La Nueva Ideología de la Rendición de Cuentas, Sus Conflictos, Sus Defectos y Sus Características”, en **Gestión y Política Pública**, CIDE, Vol. XIII, Núm. 1, 1er semestre de 2004.

Hecló, Hugh, "Las Redes de Asuntos y el Poder Ejecutivo", en Luis F. Aguilar, **Problemas Públicos y Agenda de Gobierno**, Miguel Ángel Porrúa, México, 1993.

Henry, Nicholas L., "La Raíz y las Ramas: Peripecias de la Administración Pública hacia el Futuro", en Naomi B. Lynn y Aaron Wildavsky (comps.), **La Administración Pública El Estado Actual de la Disciplina**, FCE-CNCP, México, 1999.

Hood, Christopher, "Racionalismo Económico en la Gestión Pública: ¿De la Administración Pública Progresiva a la Nueva Gestión Pública?", en Quim Brugué y Joan Subirats, **Lecturas de Gestión Pública**, INAP, Madrid, 1998.

Hunold, Christian, "Corporatism, Pluralism and Democracy: Toward a Deliberative Theory of Bureaucratic Accountability", en **Governance: An International Journal of Policy and Administration**, Vol. 14, Núm. 2, abril 2000.

Kariel, Henry S., "Pluralismo", en David Sills (ed.), **Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales**, Tomo VIII, Aguilar, Madrid, 1984.

Kauffman, Herbert, "El Fin de una Alianza: La Administración Pública en los Años Ochenta", en Naomi B. Lynn y Aaron Wildavsky (comps.), **La Administración Pública El Estado Actual de la Disciplina**, FCE-CNCP, México, 1999.

Long, Norton E., "Power and Administration", en **Public Administration Review**, Vol. 9, Núm. 4, julio-agosto, 1949.

_____ "Public Policy and Administration: The Goals of Rationality and Responsibility", en **Public Administration Review**, Vol. 10, Núm. 14, 1954.

Lynn, Laurence, E. Jr., "Globalization and Administrative Reformer: What is Happening in Theory?", Documento preparado para su publicación en **Public Management**, y basado en una presentación en The Cloing Plenary of the Fourth International Research Symposium on the Public Management, Erasmus University, Rotherdam, Netherlands, 2000.

_____ y Sydney Stein, "The Myth of the Bureaucracy Paradigm: What Traditional Public Administration Really Stood," **Public Administration Review**, vol. 61, Núm. 2, marzo 2001.

_____ "La Realización de las Políticas como un Bien Colectivo: Una Perspectiva sobre la Gestión de Programas Sociales", en Barry Bozeman

(coord.), **La Gestión Pública. Su Situación Actual**, FCE-CNCP, México, 1998.

_____, “Public Management in North America”, en **Public Management: An International Journal of Research and Theory**, Vol. 1, Núm. 2, Routledge, 1999.

Mannori, Luca y Bernardo Sordi, “Justicia y Administración”, en Maurizio Fioravanti (ed.), **El Estado Moderno en Europa. Instituciones y Derecho**, Ed. Trotta, Roma, 2004.

Marando, Vincent L. y Patricia S. Florestano, “La Administración Intergubernamental: El Estado de la Disciplina”, en Naomi B. Lynn y Aaron Wildavsky (comps.), **La Administración Pública El Estado Actual de la Disciplina**, FCE-CNCP, México, 1999.

Mathiareu, David G., “The New Public Management and Its Critics”, en **Advances in International Comparative Management**, Supplement 3, JAI Press Inc., 1997.

McGregor, Eugene Jr., “Orígenes y Tendencias del Análisis de las Políticas Públicas”, en **Política y Sociedad**, Núm. 3, Madrid, 1989.

Majone, Giandomenico, “Políticas Públicas y Administración: Ideas, Intereses, Instituciones”, en Robert Goodin y Hans Klingemann (eds.), **Nuevo Manual de Ciencia Política**, Tomo II, Ed. Istmo, Madrid, 2001.

Maynard-Moody, S.W., “Exorcising the Ghost of the Politics-Administration Dichotomy: An Institutional Theory of Administration Policy Making”, en **International Journal of Public Administration**, 1998, vol. 21, Núm. 6/8.

Merton, Robert K., “Burocracia y Personalidad”, en **Teoría y Estructura Sociales**, FCE, México, 1946.

Miewald, Robert D., “The Origins of Wilson Thought. The German Tradition and the Organic State”, en Jack Rabin y James S. Bowman (eds.), **Politics and Administration Woodrow Wilson and American Public Administration**, Marcel Dekker Inc., New York, 1984.

Mintzberg, Henry y Jan Jorgensen, “Una Estrategia Emergente para la Política Pública”, en **Gestión y Política Pública**, Vol. IV, Núm. 1, 1er semestre de 1995, CIDE, México.

Montjoy, Robert S. y Douglas J. Watson, “A Case for Reinterpreted Dichotomy of Politics and Administration as a Professional Standard in

Council-Manager Government”, en **Public Administration Review**, may-jun., 1995, Vol. 55, Núm. 3.

Nalbandian, John, “Reflections of a ‘Pracademic’ on the Logic of Politics and Administration”, en **Public Administration Review**, Vol. 54, Núm. 6, noviembre-diciembre, 1994.

Nelson, Barbara J., “Políticas Públicas y Administración: Una Visión General”, en Robert Goodin y Hans Klingemann (eds.), **Nuevo Manual de Ciencia Política**, Tomo II, Ed. Istmo, Madrid, 2001.

Pastori, Giorgio, “Administración Pública”, en Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, **Diccionario de Política**, Siglo XXI eds., México, 1981.

Peters, B. Guy, y Vincent Wriqth, “Políticas Públicas y Administración”, en Robert Goodin y Hans Klingemann (eds.), **Nuevo Manual de Ciencia Política**, Tomo II, Ed. Istmo, Madrid, 2001.

Rathgeb Smith, Steven y Helen Ingram, “Rethinking Policy Analysis: Citizens, Community and the Reestructuring of Public Services”, en **The Good Society**, Vol. II, Núm. 1, 2002, Penn State University, Pennsylvania.

Riggs, Fred W., “Professionalism, Political Science and the Scope of Public Administration”, en James Charlesworth (ed.), **Theory and Practice of Public Administration**, The American Academy of Political and Social Science, Filadelfia, 1968.

Rosenbloom, David H., “Have an Administrative Rx? Don’t Forget the Politics!” en **Public Administration Review**, noviembre-diciembre 1993, Vol. 53, Núm. 6.

Rutgers, Mark, “Splitting the Universe On the Relevance of Dichotomies for the Study of Public Administration”, en **Administration & Society**, Vol. 33, Núm. 1, marzo 2001, Sage Publications, Inc.

Scott, Frank E., “Can an Administrative Ethics Course Impact Ethical Reasoning Among in Service Students? Some Theoretical Underpinnings”, Sn. Francisco State University, 2002.

Skok, James E., “Policy Issue Networks and the Public Policy Circle: A Structural-Functional Framework for Public Administration”, en **Public Administration Review**, Vol. 55, Núm. 4, jul-ago., 1995.

Stempel, Jeffrey W., “Beyond Formalism and False Dichotomies: The Need for Institutionalizing a Flexible Concept of the Mediator’s Role”, en **Florida State University Law Review**, Vol. 24, Florida, U.S.A., 1997.

Svara, James H., "Dichotomy and Duality: Reconceptualizing the Relationships Between Policy and Administration in Council-Manager Cities", en **Public Administration Review**, enero-febrero 1985, Vol. 45, Núm. 1.

_____ "The Politics-Administration Dichotomy Model like Aberration", en **Public Administration Review**, enero-febrero, 1998, Vol. 58, Núm. 1.

_____ "Complementarity of Politics and Administration as a Legitimate Alternative to the Dichotomy Model", en **Administration & Society**, Vol. 30, enero 1999.

_____ "The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration", en **Public Administration Review**, marzo-abril, 2001, Vol. 61, Núm. 2.

_____ "The Conceptual and Empirical Bases for the Complementarity of Politics and Administration", Documento presentado en la Conferencia Annual 2001 de la Red de Teoría de la Administración Pública, Leiden, Holanda, 22 de junio de 2001.

Thayer, Frederick C., "Woodrow Wilson and the Upstairs/Downstairs Problem. Is Change Possible?", en Jack Rabin y James S. Bowman (eds.), **Politics and Administration: Woodrow Wilson and the American Public Administration**, Marcel Dekker Inc., New York, 1984.

Uvalle Berrones, Ricardo, "El Sentido Axiológico de la Función Pública", en **Gobierno y Gestión**, Revista del IAP-UAP, Puebla, Año 3, Núm. 11, febrero-marzo, 2002.

Van Riper, Paul P., "The Politics-Administration Dichotomy: Concept or Reality?" en Jack Rabin y James S. Bowman (eds.), **Politics and Administration Woodrow Wilson and the American Public Administration**, Marcel Dekker Inc., New York, 1984.

Waldo, Dwigth, "Development in Theory of Democratic Administration", en **American Political Science Review**, Núm. 46, 1952.

_____ "Administración Pública y Cultura", en Roscoe C. Martin, **Administración Pública (Ensayos en Honor a Paul Appleby)**, Herrero, Hnos., México 1967.

_____ "Administración Pública", en David Sills (ed.), **Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales**, Tomo I, Aguilar, Madrid, 1974.

_____ “The Perdurability of the Politics-Administration Dichotomy: Woodrow Wilson and the Identity Crisis in Public Administration”, en Jack Rabin y James S. Bowman (eds.), **Politics and Administration Woodrow Wilson and American Public Administration**, Marcel Dekker Inc., New York, 1984.

Werner, Jann, “¿Del Análisis de Políticas a la Gerencia Política? Una Mirada Externa a la Preparación en Política Pública en los Estados Unidos”, en Peter Wagner, **et. al.**, **Ciencias Sociales y Estados Modernos**, FCE-CNCP, México, 1999.

Wilson, Woodrow, “Study of Administration”, en **Political Science Quarterly**, 2 de junio de 1887.

Wing-Yee Lee, Eliza, “Political Science, Public Administration and the Rise of the American Administrative State”, en **Public Administration Review**, noviembre-diciembre, 1995, Vol. 55, Núm. 6.