

## IV. UNA TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA SIGNIFICA EN NUESTRA ÉPOCA TAMBIÉN UNA TEORÍA DE LA POLÍTICA

DWIGHT WALDO

EL TÍTULO de este capítulo, apropiado para la ocasión, es la oración final de un ensayo escrito por John Gaus. El ensayo apareció en la *Public Administration Review* en 1950 como una reseña y una reflexión sobre las "tendencias en la teoría de la administración pública". Ahora, cuatro decenios más tarde, muchas de las referencias son obsoletas. Pero la descripción que hace Gaus del problema y su enunciado acerca de la necesidad de resolverlo son tan pertinentes hoy como hace medio siglo.

Gaus opinaba que una brecha entre lo político y lo administrativo parecía haber creado una situación histórica comparable con la generada por la declinación de la ciudad-Estado o del sistema feudal, lo que hacía surgir una necesidad comparable de ideas e instituciones nuevas. Observando el desarrollo de varias teorías respetables, pero también la ausencia de una teoría creíble que pudiera crear un universo sociopolítico, Gaus esperaba —por lo menos simbólicamente— un Jeremy Bentham, un Edmund Burke o un Adam Smith. Gaus no afirmaba que la esperada síntesis de la política y la administración pudiesen crearla los practicantes y los estudiosos de la administración. Pero creía firmemente que la administración sería

un elemento básico de cualquier teoría social que no tenga propósitos meramente decorativos [...] No puedo ver cómo haya de alcanzarse una explicación razonable de la vida política de nuestro tiempo sin esta clase de giro humilde hacia una observación de primera mano del gobierno en acción, de las funciones que la gente realiza colectivamente mediante su uso, de cómo se organiza mejor por toda la comunidad. En nuestra época, una teoría de la administración pública significa también una teoría de la política (Gaus, 1950, pp. 167-168).

¿Hemos avanzado hacia el cierre de la brecha, hacia la reparación de lo que se llama a menudo dicotomía política-administración? Varían las opiniones a este respecto; algunos podrían negar que haya habido una fisura problemática en nuestro mundo público. Pero aunque se han he-

cho muchos trabajos excelentes en los últimos decenios, la fisura sigue siendo un rasgo significativo de nuestro mundo institucional e intelectual.

En este capítulo se estudiarán algunos aspectos de esa cuestión en un estilo discursivo. Se explicará la conexión que existe entre la dicotomía política-administración en nuestro mundo conceptual, la problemática relación existente en el mundo académico entre la ciencia política y la administración pública, y la identidad y el papel problemáticos de la administración en el gobierno de los Estados Unidos. Ésta es una síntesis de la información ya publicada, pero merecedora de una atención continua.

Examinaremos en primer término la relación que existe entre la ciencia política y la administración pública. En los Estados Unidos, los politólogos y los departamentos de ciencia política se encargaron de aclarar la conciencia de la administración pública. Sin embargo, posteriormente se ha desarrollado un sentimiento de alejamiento, tanto entre los estudiosos de la administración pública como entre sus colegas disciplinarios. En algunos casos se han mantenido buenas relaciones intradisciplinarias e interdisciplinarias; en otros no ocurrió lo mismo, y en otros más se han ubicado los programas de administración pública fuera de los departamentos de ciencia política.

La palabra *alejamiento* es quizá demasiado suave para caracterizar la relación que existe entre la administración pública y otros campos de la ciencia política. La lamentación de Woodrow Wilson en 1887, porque la administración fuese "dejada a un lado como un 'detalle práctico' del que podrían ocuparse los oficinistas después de que los doctores se hubiesen puesto de acuerdo en los principios" (p. 199), no parece haber cambiado mucho en ciertos círculos de la actualidad. Me parece que, en la percepción de la mayoría de los politólogos hasta la fecha, la administración pública se ocupa de las cuestiones inferiores del gobierno, de detalles para mentes menores. Hace dos decenios señalé que

las cuestiones inferiores de las que se ocupa ahora profundamente la administración pública son aspectos tales como la defensa común, la educación, la seguridad y la salud, el desarrollo económico y la eliminación de la pobreza, los problemas de la libertad y la igualdad, la aplicación de la ley y la administración de justicia, la preservación y el desarrollo de los recursos naturales, la movilidad social y física, la planeación demográfica, la recreación, el desarrollo de la ciencia y el uso de la tecnología, así como las interacciones de todas estas cuestiones con las teorías, las instituciones y los procesos gubernamentales, en todos los niveles del gobierno en lo interno y lo externo (Waldo, 1968, n. 3).

Resulta interesante observar que un politólogo, al describir su educación en el nivel de graduado a principios de los años setenta, documen-

tó la baja estima de la administración pública. Profesores y estudiantes graduados "enterados" trataban a la administración pública con "particular desdén". "Quienes optaban por dedicar sus carreras de graduados a estudio de la administración pública eran calificados simplemente como oscurantistas" (Postbrief, 1982, p. 573).

De ese modo aparecía entonces el estudioso de la administración pública. Así parece persistir ahora la situación, de acuerdo con los títulos de números recientes de la *History of Political Thought*, como "Los Estados griegos y los oráculos griegos" y "Nicolás de Cusa y los monjes tiroleses". Tales ensayos resultan interesantes para quien desea convertirse en teórico político, pero para un estudioso de la administración pública no son más apropiados para conducir el gobierno y el futuro de la sociedad que las reseñas de artículos en las revistas de administración pública.

Creo que cuando nos preguntamos cuál elemento de la dicotomía política-administración es correcto, estamos planteando un interrogante sin sentido, que además conduce a la controversia y la desviación.

La baja estima por la administración pública obedece a varias razones (Waldo, 1986). Un factor es el espíritu de las artes liberales. En la medida en que este espíritu sobrevive e impregna a la ciencia política, crea un sesgo en contra de los temas útiles desde el punto de vista ocupacional. Se sostiene así que la educación tiene por objeto enriquecer la mente, refinar las sensibilidades, elevar el espíritu y obtener el equilibrio y la sabiduría, mas no adiestrar para el empleo, que es puro oscurantismo.<sup>1</sup> El estudio de la Guerra del Peloponeso, la audición de Bach, la lectura de Plutarco son actividades indudablemente mejores que el conteo de alcantarillas. ¿Quién negaría esto aparte de los oscurantistas? En cambio, se siente cierta simpatía por el administrador cuyos asistentes potenciales puedan conjugar verbos en cuatro idiomas, aunque no puedan administrar un estanquillo.

Un aspecto del espíritu de las artes liberales ha sido el hecho de que, a pesar de la prominencia de las empresas, ha persistido en gran medida el desprecio histórico por el comercio. "El campo de la administración es un campo de negocios", declaró Wilson (1887, p. 209), y la administración pública ha tomado de las empresas, en forma abierta y profusa, sus conceptos y sus técnicas. Dadas las circunstancias históricas, esto es entendible, quizá inevitable; pero debemos señalar aquí que el escepticismo se convirtió también en un elemento de la "mezcla", como lo indica la popularidad de la frase de Wallace Sayre: las organizaciones empre-

<sup>1</sup> Gaus me comentó cierta vez que se hace una exención de cortesía para los teóricos políticos que adiestran a otros teóricos políticos para la ocupación de adiestrar a otros teóricos políticos.

sariales y las organizaciones públicas son fundamentalmente similares en todos los sentidos no importantes.

Otra razón de la baja estima de la administración pública —en algunos sentidos lo opuesto al espíritu de las artes liberales— fue el hecho de que no participara de forma importante en el movimiento conductista que prevaleció en la ciencia política durante los años cincuenta y sesenta. Los estudiosos de la administración pública podían alegar que su investigación conductista se estaba realizando en áreas como la psicología social y el comportamiento organizacional, mientras que ellos se ocupan exclusivamente de preparar personas para seguir carreras administrativas, de modo que no debían disculparse por nada. Éstas eran consideraciones oportunas, pero no enteramente pertinentes y estratégicas. Los estudiosos de la administración pública debieron mostrarse más sensibles a la investigación empírica en la organización y la administración públicas. La clasificación es difícil, pero podemos señalar algunas obras importantes, como las de Robert Golembiewski, Herbert Kaufman, Norton E. Long, Frederick C. Mosher, Robert Presthus, Harold Seidman, Victor Thompson y Aaron Wildavsky.

En los últimos años ha aumentado la cantidad de obras respetables desde el punto de vista metodológico y significativas desde el punto de vista teórico. Y la cuidadosa investigación empírica posterior ha tenido algunas ventajas. Hemos obtenido algunas lecciones de los éxitos y los fracasos de la oleada conductista.

Algo relacionado con lo anterior es el hecho de que la administración pública no se haya ocupado pronto y decisivamente del área de las políticas. Durante cerca de dos decenios, luego de quedar bien establecido que los administradores públicos debían ocuparse inevitablemente de las políticas, surgieron pocas respuestas significativas. Cuando el estudio de las políticas, la ciencia política, el análisis de las políticas, la evaluación de las políticas —cualquiera que sea el término preferido— se desarrolló rápidamente a fines de los años sesenta y durante los años setenta, la atención, la energía, las ideas y las técnicas provinieron en gran medida de la economía y otras fuentes. Por supuesto, en los años ochenta hubo cierto acuerdo. Típicamente, los programas de instrucción en la administración pública incluían un componente de políticas, y los programas de políticas incluían un componente administrativo, aunque casi seguramente bajo el término menos sofisticado de gerencia.

Desde el principio, los problemas de definición e imagen de la administración pública se han complicado con algo relacionado con la ciencia política, pero que tiene también un gran referente externo: el derecho —todo el complejo de leyes, tribunales y abogados—. ¿Qué es la administración separada del derecho?

En el periodo inicial de autoconciencia de la administración pública, este problema era tan grave que el primer libro de texto —el de L. D. White— lo trataba en el prefacio. White (1948a) “supuso” —según su propia expresión— que la administración es un proceso universal, de modo que el estudio de la administración “debe partir de la base de la administración de empresas, no de los fundamentos del derecho” (p. xii).

No fue fácil establecer una identidad independiente del proceso legal y sus órganos, ni se logró un éxito completo; pero más tarde, a mediados del siglo, el asunto se abandonó. Persistieron los problemas de definición y relación, pero los estudiosos de la administración pública presunieron que habían establecido un papel y una identidad aparte del derecho.

Es obvio que varios de los aspectos de la administración pública que he identificado, si no es que todos ellos, guardan relación con la arquitectura y la terminología de la Constitución. Me refiero, por supuesto, a la creación del Poder Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial y a la ausencia del término *administración*. Los forjadores (de la Constitución) dejaron a la historia determinar, con escasos referentes, la forma como se facultaría, organizaría, operaría y controlaría lo que consideramos como administración pública. Los estudiosos de la administración pública han tratado también de legitimar su función sosteniendo que la administración pública es lo mismo que el Poder Ejecutivo o una extensión de tal poder. Esto puede defenderse superficialmente, pero no de manera convincente (Waldo, 1986).

Algo que no es tan obvio, pero sí muy apropiado, es el hecho de que los órganos y el aparato del Poder Judicial pueden considerarse de manera legítima como instrumentos constitucionalmente privilegiados y funcionalmente especializados de la administración pública. La tarea o el papel del administrador público consiste en interpretar y aplicar la ley. La tarea o el papel del órgano judicial consiste en interpretar y aplicar la ley. Por supuesto, hay algunas diferencias modales y, en los extremos —digamos un policía encubierto y un magistrado de la Suprema Corte—, tales diferencias son muy marcadas. Pero no sólo la lógica apoya la noción de que los tribunales son órganos administrativos. Es indudable que, a través de la historia, los tribunales han sido órganos de la administración gubernamental, a menudo importantes y a veces fundamentales para el proceso gubernamental. También es indudable que ahora son órganos de la administración y, cada vez más, centros de la actividad administrativa.

Sugiero ahora una perspectiva que ayudará a entender la dicotomía política-administración, la problemática de la administración pública en la disciplina que le dio origen, y el problema de la identidad y el papel de la administración en el gobierno estadounidense.

En Occidente, el gobierno puede concebirse como el surgimiento y la fusión de dos tradiciones: la griega y la romana. Las dos tradiciones, designadas como la "cultura cívica" y la "imperial", han sido incrementadas y alteradas por la experiencia medieval y la moderna y, por supuesto, por la diversidad de historias regionales, étnicas y nacionales. Pero ambas tradiciones han sido influyentes y lo siguen siendo. Los Estados o países modernos de Occidente combinan en proporciones variables la tradición griega y la romana, por más que la historia y las circunstancias, en casos particulares, añadan elementos que no se encuentran en ninguna de esas tradiciones.

La tradición romana o imperial se originó en los antiguos imperios del Cercano Oriente y el Mediterráneo. La Roma imperial fue el último y más grande de tales imperios, y su legado de dominio de varios siglos sobre un gran territorio de tres continentes ha sido determinante de gran parte de lo que luego sucedió. Para lo que ahora nos importa, señalamos esta influencia: cuando se creó el Estado moderno, reuniendo los fragmentos de gobierno dispersos en el sistema feudal, la idea y la aureola de Roma dieron una inspiración y el derecho romano aportó una especie de guía. Esto se resume muy bien en el lema "el rey es emperador en su propio reino". La mayor parte del continente se ha inclinado hacia la tradición imperial.

La tradición de la cultura cívica surgió en la experiencia y los escritos de la *polis*, incrementada con cuestiones como la experiencia de la república romana y las primeras ciudades-Estados modernas. Por varios conductos se trasmitió al desarrollo constitucional inglés-británico, mezclándose con un componente romano-imperial introducido por la Conquista y la Iglesia y con componentes sajones, feudales y otros de naturaleza indígena. Nuestros padres fundadores crearon un gobierno muy semejante al de la cultura cívica.

En una presentación ideal-típica o paradigmática de la cultura cívica, la ciudadanía —afiliación— en la entidad política tiene una base amplia y un valor positivo. Se cree generalmente que las ventajas de la ciudadanía están acompañadas por obligaciones de servicio y de participación en la entidad política. En términos ideales-típicos: en una entidad de cultura cívica, cada ciudadano es una autoridad pública. Los ciudadanos son iguales ante la ley y disfrutan de gran libertad. La igualdad y la libertad, ya sean compatibles o incompatibles, tienen un alto valor en la cultura política. En la toma de decisiones de políticas, por el aparato administrativo y para él, hay un componente relativamente elevado de amateurismo en oposición al profesionalismo y los conocimientos especializados. El ejercicio del poder en la entidad política se ve restringido por factores teóricos constitucionales.

Hay un sentido débil del *Estado*. La frontera entre la sociedad y el Estado es borrosa, cambiante, porosa. *De jure* o *de facto*, o ambas cosas, hay una considerable autonomía regional y local para las actividades y las funciones gubernamentales. La organización del aparato administrativo tiende a tener una apariencia poco clara, más orgánica y pragmática, menos lógica o formalmente racional. Las funciones del gobierno se realizan en medida importante mediante grupos secundarios o asociaciones intermedias entre la familia por una parte y las burocracias estatales oficiales por la otra (Waldo, 1981).

No es esencial el acuerdo con todos los renglones en la caracterización de la administración de la cultura cívica. Basta convenir en que el esquema se busca en general. No se intenta una descripción ideal-típica de lo imperial.<sup>2</sup> También basta decir que algunos de los elementos descriptivos serán similares, mientras que otros, en particular el sentido del Estado, serán diferentes.

Si se acepta este argumento en general, ¿cómo podría ayudarnos a entender la operación y los problemas gubernamentales en los Estados Unidos? Los padres fundadores concibieron y pusieron en operación un esquema basado en gran medida en el modo de la cultura cívica; pero en dos siglos, el gobierno de los Estados Unidos ha avanzado significativamente en la dirección imperial. Algunos de los problemas pueden entenderse a la luz de este cambio de paradigma o esta fricción paradigmática que ha generado lagunas, conflictos y enigmas. Los padres fundadores no podían imaginar a los Estados Unidos con una presencia militar por todo el mundo.

En sus términos más amplios, el argumento dice que, para entender la dicotomía política-administración y su reflejo en las tensiones y divisiones intradisciplinarias e interdisciplinarias, debemos verla no simplemente como un pleito parroquial y chismoso entre los especialistas estadounidenses. Lo implicado en gran medida es una divergencia y una tensión entre la influencia griega y la romana. En Grecia y en Roma se originaron los modos de la cultura cívica y la cultura imperial, y los dos modos están profundamente arraigados en la historia y la cultura posteriores de Occidente. El argumento se ha simplificado. Están involucradas muchas otras cuestiones, como la filosofía helénica, la teología, las instituciones judeocristianas y variaciones de la teoría y la filosofía modernas. La simplificación trata de destacar un punto: nuestra política es griega, pero nuestra administración romana. Esto se entiende en dos sentidos: uno es histórico, cultural y causal, y el otro simbólico, analógico y heurístico.

<sup>2</sup> El uso del término *imperial* es intencionalmente denotativo, descriptivo, no peyorativo. Es posible que la palabra *continental* fuese igual o mejor para designar los Estados fuertemente influidos por la experiencia romana: Francia es el Estado paradigmático.

No es ninguna novedad aseverar que Grecia y Roma han influido en el desarrollo de Occidente, aunque en formas distintas. Tampoco lo es la idea de que lo diferente de la influencia se aplica a lo político-gubernamental; esto se ha discutido ampliamente en la academia. No exploraremos aquí esa literatura. Ahora nos interesa el complejo político-gubernamental de los Estados Unidos, así como la autoconciencia de la ciencia política y la administración pública en esa relación.

El argumento se inicia con la etimología. Por supuesto, la política y lo político derivan de *polis*. Gobierno deriva del latín *gubernare*, que a su vez deriva de la raíz griega que diera la palabra *cibernética*. Por supuesto, administración y manejo tienen raíces latinas. Tenemos una American Political Science Association y una American Society for Public Administration, pero no una American Government Association.

La *polis* griega era, a lo sumo, del tamaño de una ciudad estadounidense mediana. Pequeña en población y simple en tecnología, la *polis* no requería un aparato administrativo grande o complejo. La administración en la cúspide era típicamente amateur y honorífica, tanto un deber como un honor para los ciudadanos. Una parte de la administración era remunerada, pero los esclavos hacían la mayor parte del trabajo.

A medida que se expandía el dominio romano, la administración se volvía grande y compleja. En una escala weberiana de la burocracia, nunca ascendió mucho, pero funcionaba y dejó un legado para la Iglesia y el Estado.

Entre los grandes logros de los griegos se encuentra la autoconciencia de lo político-gubernamental. De acuerdo con cualquier definición razonable, el gobierno había precedido en dos milenios a la Grecia clásica, pero fueron los griegos quienes lo vieron y filosofaron al respecto.

Pero lo que vieron y abordaron era el modo griego; los imperios contemporáneos eran creaciones monstruosas de mentes menores. (En términos políticos, los griegos eran etnocéntricos.) Al definir el gobierno en términos de la *polis*, los griegos influyeron de manera importante en el curso de la historia política-gubernamental de Occidente. Influyeron en la forma como pensamos acerca del gobierno hasta nuestros días.

Mi biblioteca personal contiene varias historias voluminosas de la teoría, el pensamiento o la filosofía políticas, comoquiera que se les llame. Ninguna de ellas se ocupa de la administración, la administración pública o la administración de empresas. Sólo una se ocupa de la burocracia y otra de la organización.

Esto es revelador... y sorprendente. Para que haya un gobierno se requiere un componente administrativo y, dado que en términos cuantitativos es la mayor parte de un gobierno, ¿cómo podremos omitirlo?

Llegué a advertir que el término *Estado administrativo*, al que quizá

yo haya ayudado a popularizar, es un pleonasma, algo así como un cubo de seis lados. Es posible que esta expresión sea útil para destacar lo destacable, pero todos los Estados son administrativos o no son Estados. Tres veces he escrito acerca de la ciencia política estadounidense: sus orígenes, sus conceptos, sus intereses, sus métodos, etc. Siempre me sorprendió advertir cierta carencia de raíces. La ciencia política estadounidense, a medida que cobraba conciencia de sí misma, podía relacionarse con diversos antecedentes, como la historia de la teoría política, los cursos universitarios de filosofía moral, el germen del reformismo o el surgimiento de la ciencia. Y, por supuesto, el inicio formal derivó de la American Historical Society.

Pero la historia en que se fundaba en su origen era bastante parroquial, en parte fantasiosa y dotada de un sesgo étnico. ¿Dónde estaba la historia del gobierno como empresa general, su papel en lo que llamamos civilización?, ¿no debiera tener la ciencia política esta clase de fundamento?, ¿por qué habría de haber una revista de *historia del pensamiento político* y no una de *historia del gobierno*?

La historia de algunos gobiernos ha sido bien explorada, y hay una bibliografía abundante sobre el surgimiento del Estado moderno, escrita en gran medida por historiadores y sociólogos. Pero la historia del gobierno como tal, sus funciones, instituciones y operaciones no es una disciplina, hasta donde yo sé, y he cuestionado a los historiadores al respecto. Lo que más se aproxima a una historia del gobierno entre lo que me resulta conocido es la obra en dos volúmenes de E. N. Gladden (1972) *A History of Public Administration*, y lo que más se aproxima a una historia del gobierno en los Estados Unidos es la obra en varios volúmenes de L. D. White (1948, 1951, 1954) sobre nuestra administración pública, una aseveración que no sorprenderá al lector en este momento.

La teoría de la organización ha sido durante varios decenios un área de crecimiento dentro de las ciencias sociales, y sigue creciendo. Hay centenares de libros y diversas revistas que se ocupan parcial o completamente de este tema. Se supone que todo plan de estudios de la administración pública o la política pública a nivel de maestría asegurará que los estudiantes aprendan algo de diversas variedades de la conceptualización y la teoría.

A principios de los años sesenta, y de nuevo a fines de los setenta, reseñé un conjunto de libros sobre la teoría de la organización. En ambas ocasiones comenté lo que me parecía un hecho significativo: ninguna rama de la teoría organizacional podía identificarse como derivada o tomada de la ciencia política. Las perspectivas, las teorías y las escuelas habían sido aportadas —arrojadas, si se prefiere— por los antropólogos, los administradores de empresas, los economistas, los juristas, los filó-

solos, los sociólogos, los sociobiólogos, los teóricos de sistemas y los teólogos. Pero no por los politólogos. ¿Por qué ocurría esto?

A principios de los años setenta se anunciaba un libro con el título de *The Political Process in Modern Organizations* (Rogers, 1971). Lo pedí con cierto entusiasmo. El libro era provechoso, pero el aparato conceptual provenía de la teoría de sistemas y la antropología. En la bibliografía obligatoria se citaban dos obras de politólogos, pero no se utilizaban en el análisis.

Es posible que exista una teoría de la organización —que no sea apolo-gética del sistema o del régimen políticos— a la cual no le haya dado yo el crédito debido, porque esté demasiado familiarizado con ella para reconocerla como tal teoría, o porque yo carezca de objetividad. Podríamos pensar, en tal sentido, en la teoría de la decisión, en la teoría del poder y en diversas clases de teorías de la organización democrática. Éste es un tema que merece discutirse. ¿Por cuáles criterios son tales teorías un producto de la ciencia política?, ¿por cuáles criterios son teorías de la organización?, ¿son empíricas o normativas?, ¿cuál es su relación con las disposiciones constitucionales, más generalmente con los valores de un régimen?, etc. No podemos proseguir aquí esta discusión.

Pero si estoy en lo correcto, así sea en términos generales, ¿qué significa esto?, es decir, para la ciencia política. Y ahora debiéramos agregar para la administración pública.

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. En cierto sentido, la mayoría de la culpa podría atribuirse a ambas partes por su ignorancia, arrogancia, estupidez, etc. Por mi lado, acepto una porción doble; pero si mi tesis central es correcta, nuestros problemas de comunicación, cooperación y esfuerzo serán no sólo personales y disciplinarios. Su fuente se encuentra en una fisura de la historia y la cultura de Occidente, supuestamente ensanchada o profundizada por la experiencia estadounidense. Desde luego, el embrollo de los *contras* de Irán ha demostrado cuán lejos estamos de lograr una fusión de lo político y lo administrativo que sea generalmente aceptable y entendible.

En el ensayo que me sugirió el título de este artículo, Gaus expresaba la opinión de que estamos en un periodo de discontinuidad y transición comparable con los subsecuentes a la declinación de la ciudad-Estado y el feudalismo. En esta opinión, por supuesto, Gaus no se encuentra solo, sino que tiene una compañía abundante y variada. Si se trata de una opinión correcta, examinándola mejor de lo que hemos hecho en el pasado en nuestro campo intelectual-institucional, podremos avanzar seguramente en su búsqueda. No será una tarea fácil. Se requiere tiempo y

esfuerzo, al igual que un poco de suerte y —si Gaus tiene razón— un toque de genialidad.

Cuando elaboro mentalmente una lista de quienes se han ocupado de algún aspecto del problema en una forma creativa o perspicaz —Appleby, Follett, Friedrich, Gaus, Sayre, White, por sólo nombrar algunos que ya no están con nosotros—, observo que la mayoría de ellos eran politólogos. Es posible que esto sólo sea un accidente de la cronología y las oportunidades de la carrera, pero también que se trate de un dato significativo, en cuyo caso me pregunto si no habré sido injusto con la ciencia política. Quizá sea así. Tal vez no debiera imputarse a la ciencia política un fracaso en la solución de problemas insolubles. En todo caso, el asunto es apropiado para el futuro de los programas de administración pública, cualquiera que sea el nombre que les impongan las modas y las estrategias académicas, ya sea dentro o fuera de los departamentos de ciencia política.

Durante los años sesenta y setenta, por lo menos, creo que lo más aconsejable era la separación. En esas épocas, afortunado era el programa de administración pública que no padecía nada peor que el desdén. En el prefacio de *The Development of the Modern State*, en 1978, Gianfranco Poggi observó que “por lo que toca a la ciencia política, me parece que durante los últimos 30 años se ha esforzado increíblemente para olvidar al Estado...” (p. xiii). Como si lo recordara, pocos años más tarde la American Political Science Association tomó al “Estado” como tema de su reunión anual. Aunque esto equivalía a que la American Medical Association dedicara su reunión anual al “cuerpo”, la idea se acogió con beneplácito. Hay otras señales prometedoras, en particular el tamaño y la vitalidad de la recientemente recreada Sección de Administración Pública de la asociación.

Para que la separación institucional o programática continúe y se vuelva decisiva, los encargados de los programas de administración pública tendrán que convertirse en sus propios politólogos. Tendrán que hacerlo para que la fisura no se ensanche y ellos puedan desempeñar con éxito su función educativa. Por lo menos puedo aspirar a que ellos, o quienes se encuentran del otro lado de la fisura, sean cada vez más conscientes y concededores de la administración para que le den una atención bien informada y seria.

Una nota final: se reconoce que somos los beneficiarios y a la vez las víctimas de la fisura existente entre la política y la administración. La fisura deja un margen de maniobra. Sus tensiones, fallas, desconciertos y contradicciones sirven a veces a fines que apreciamos. En efecto, puede sostenerse que algunos de los fines que apreciamos han sido creados por la existencia de la fisura.

Si buscamos un término para designar a una colectividad humana donde la política y la administración estén bien integradas, tendríamos que considerar los términos *totalitaria* y *utópica*. Es evidente que no corremos ahora el riesgo del totalitarismo ni tenemos a la vista una utopía. Pero a medida que tratamos de avanzar hacia la última, debemos estar conscientes del primero.

## RECONOCIMIENTO

Este capítulo es una versión revisada de la Conferencia John M. Gaus dictada en la reunión anual de la American Political Science Association el 3 de septiembre de 1987.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Gaus, John, 1950, "Trends in the Theory of Public Administration", *Public Administration Review* 10 (3): 161-168.
- Gladden, E. N., 1972, *A History of Public Administration*, vols. 1 y 2, Totowa, N. J.: Biblio Distribution Center.
- Poggi, Gianfranco, 1978, *The Development of the Modern State*, Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- Postbrief, Sam, 1982, "Review of Waldo: *The Enterprise of Public Administration*", *Ethics* 92 (3): 573-574.
- Rogers, Rolf E., 1971, *The Political Process in Modern Organizations*, Nueva York: Exposition Press.
- Waldo, Dwight, 1968, "Public Administration", *Journal of Politics* 30: 443-449.
- , 1981, "Civic Culture Administration", en *Encyclopedia of Public Administration—An International and Integrative Concept*, Klaus König y Michael Protz (comps.), Speyer, Alemania: Hochschule für Verwaltungswissenschaften.
- , 1986, "Afterword", en *A Search for Public Administration*, Brack Brown y Richard J. Stillman (comps.), College Station: Texas A & M University Press.
- White, Leonard D., 1948a, *The Federalists: A Study in Administrative History*, Nueva York: Macmillan.
- , 1948b, *Introduction to the Study of Public Administration*, Nueva York: Macmillan.
- , 1951, *The Jeffersonians: A Study in Administrative History, 1808-1829*, Nueva York: Macmillan.
- , 1954, *The Jacksonians: A Study in Administrative History, 1829-1861*, Nueva York: Macmillan.
- Wilson, Woodrow, 1887, "The Study of Administration", *Political Science Quarterly* 2: 197-222.