

## LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA: TRES PROBLEMAS \*

Robert Dahl

El esfuerzo por crear una ciencia de la administración pública a menudo ha llevado a la formulación de leyes universales o, más comúnmente, a la afirmación de que dichas leyes *pueden* ser formuladas en administración pública.<sup>1</sup> En un intento de hacer la ciencia de la administración pública análoga a las ciencias naturales, las leyes, o leyes en potencia, son desposeídas de valores normativos, de las distorsiones causadas por la incorregible *psique* individual y de los efectos presumiblemente irrelevantes del entorno cultural. A menudo se arguye que *los principios de la administración pública* tienen una validez universal independiente, no sólo de los fines morales o políticos, sino también de la personalidad frecuentemente inconformista del individuo y del ambiente social y cultural.

Quizás la expresión mejor conocida de esta clase es la de W. F. Willoughby. Aunque rehusó comprometerse en si era correcto

designar a la administración como ciencia, Willoughby, sin embargo, afirmó que "en administración hay ciertos principios fundamentales de aplicación general análogos a aquellos que caracterizan a cualquier ciencia."<sup>2</sup>

Una afirmación más reciente, y evidentemente de igual influencia, es la pretensión de L. Urwick que "hay ciertos principios que gobiernan la asociación, de la misma forma que hay ciertos principios de ingeniería que gobiernan la construcción de un puente."<sup>3</sup>

Otros sólo arguyen que es posible descubrir principios generales de aplicación amplia, aunque no necesariamente universal.<sup>4</sup> De seguro, esta evaluación más modesta del papel de la administración pública, como estudio, no está, como afirmación abstracta, abierta a la controversia. Pero, incluso el descubrimiento de estos principios más limitados, está impedido por los tres problemas básicos de valores, de la personalidad individual y del marco social.

\* El artículo apareció originalmente en *Public administration review* Vol. VII. Núms. 1-2, 1947. Traducción para el INAP de Francisco Sampere y Pedro Corsi.

1 Ver, por ejemplo, F. Merson, "Public administration: a science", *Public Administration* 220 (1923); B.W. Walker Watson "The elements of public administration. A dogmatic introduction", *Public Administration* 397 (1932), *Papers on the science of administration*, ed. by Gulick & Urwick, (Institute of Public Administration 1937); Cyril Renwick, "Public Administration: Towards a Science", *The Australian Quarterly* (March 1944), p. 73.

2 *Principles of public administration* (The Brookings Institution, (1927), Preface, p. ix.

3 Ver nota 12, *infra*. para cita y paráfrasis completos.

4 Esta es, me parece, la posición del Prof. Leonard D. White. Ver su "The meaning of principles in public administration", en "*The frontiers of public administration*", University of Chicago Press, 1936 pp. 13-25.

### Administración Pública y Valores Normativos

La primera dificultad en construir una ciencia de la administración pública deriva de la frecuente imposibilidad de excluir consideraciones normativas, de los problemas de la administración pública. A la ciencia en cuanto tal, no le concierne el descubrimiento o la aclaración de valores normativos; por cierto, es aceptado, si bien no universalmente, que la ciencia *no puede* demostrar valores morales, que la ciencia no puede construir un puente sobre el abismo entre *ser* y *deber ser*.

Mientras que la falacia naturalista siga siendo un obstáculo para los filósofos, igualmente dificultará el progreso de los científicos sociales.

Mucho se podrá ganar si el contrabando clandestino de valores morales en las ciencias sociales se pudiera convertir en honesto comercio abierto. Los que escriben sobre administración pública a menudo suponen que están cómodamente aislados de los tormentos de valores confrontados; por lo común, sin embargo, están bastante preocupados por los fines en el mismo momento en que profesan no estar preocupados por ellos. La doctrina de la eficiencia es un caso ejemplar; corre como un hijo a medias visible en la tela de la literatura sobre administración pública, como un objetivo dominante de la administración. Harvey Walker ha afirmado que "el objetivo de la administración es asegurar el máximo beneficio contemplado por la ley, con el mínimo gasto de recursos sociales."<sup>5</sup> El término *recursos sociales* es suficientemente ambiguo para permitir casi cualquier interpretación, pero sugiere que el concepto general involu-

crado es el de maximizar el producto minimizando el *costo*.

De la misma forma, muchos de los beneficios prometidos por la reorganización administrativa de los gobiernos de los Estados, se presume seguirán de las mejoras propuestas en la *eficiencia de la operación*. No obstante, como Charles Hyneman ha observado agudamente, haya en un sociedad democrática otros criterios que la simple eficiencia de operación.<sup>6</sup>

Luther Gulick concede que la meta de la eficiencia está limitada por otros valores.

En la ciencia de la administración, sea pública o privada, el bien básico es la eficiencia. El objetivo fundamental de la ciencia de la administración es la realización del trabajo entre manos, con el menor gasto de recursos humanos y materiales. La eficiencia es así, el axioma número uno en la escala de valores de la administración. Esto lleva a la administración a un conflicto aparente con ciertos elementos de la escala de valores de la política, usando este término, sea en su sentido científico o en su sentido popular. Pero ambas, la administración pública y la política, son ramas de la ciencia política, de forma tal que al final nos vemos obligados a mitigar el concepto puro de la eficiencia a la luz de la escala de valores de la política y del orden social.<sup>7</sup>

El concluye, no obstante, que "estas interferencias con la eficiencia no eliminan de ninguna forma a la eficiencia como el valor fundamental sobre el que puede erigirse la ciencia de la administración. Ellas sirven para condicionar y complicar, pero no para cambiar

6 "Administrative Reorganization", *The Journal of Politics*, 62-65 (1939).

7 *Op. cit.* pp. 192-193.

5 *Public administration*. Farrar & Rinehart, 1937, p.8

el único criterio último de valor en administración.”<sup>8</sup>

Está lejos de ser claro lo que Gulick quiere decir con *interferencias con la eficiencia*, causadas por valores políticos esenciales que pueden *condicionar* y *complicar*, pero no *cambian* el *único criterio último* de la eficiencia como el objetivo de la administración. ¿Es la eficiencia la meta suprema, no sólo de la administración privada, sino también de la administración pública, como Gulick sostiene? Si es así, ¿cómo puede uno decir, como lo hace Gulick, que “hay. . . arreglos altamente ineficientes como Consejos de ciudadanos o pequeños gobiernos de educación”? ¿Por qué hablar de la eficiencia como el “único criterio último de valor en la administración” si no es último; si, por decir, en un conflicto entre la eficiencia y *el dogma democrático* (para usar la expresión de Gulick), éste debe prevalecer? ¿Debe este dogma prevalecer solamente porque tiene mayor fuerza política y social detrás de sí, que el dogma de la eficiencia? ¿O debe prevalecer porque tiene, en algún sentido, mayor valor? ¿Cómo pueden discriminar los administradores y los estudiantes de administración pública entre aquellas partes del dogma democrático que son estratégicas y, por tanto, que deben prevalecer en cualquier conflicto con la eficiencia, y aquellas otras que son esencialmente intrusiones subordinadas, irrevelantes o incluso falsas en la hipótesis democrática? ¿Qué es la eficiencia? Belsen y Dachau fueron *eficientes* de acuerdo a una escala de valores. Y en cualquier caso, ¿por qué es la eficiencia el criterio esencial? ¿De acuerdo a qué y a la escala de valores de quién, la eficiencia está colocada en los más altos pedestales? ¿No

es el culto a la eficiencia en sí mismo una expresión particular de un juicio de valor especial? ¿No arranca, acaso, de un modo de pensar y de una hipótesis moral especial que descansa en una distinción aguda entre fines y medios?

Los problemas básicos de la *administración pública* como disciplina y ciencia en potencia, son más amplios que los problemas de la mera *administración*. La preocupación necesariamente más amplia de un estudio de *administración pública*, en contraste con *administración privada*, inevitablemente enreda los problemas de la administración pública en los lazos de las consideraciones éticas. Así, el embrollado asunto del derecho de los funcionarios públicos a la huelga, difícilmente puede ser contestado sin una premisa normativa tácita de algún tipo. Una respuesta pragmática es satisfactoria en tanto nadie recurre a la cuestión de los *derechos* involucrados. Y resolver la cuestión de los derechos recitando únicamente las normas *legales* al respecto, es evadir el asunto entero; es confesar que debe buscarse una respuesta a este problema vital del personal público en otro lugar, que con los estudiosos de la administración pública. Es más, si uno se contentara con dejar descansar su propio caso en derechos legales, sería imposible reconciliar en una única *ciencia de la administración pública* los diversos aspectos legales e institucionales del derecho a la huelga en Francia, Inglaterra y los Estados Unidos.

La gran cuestión de la responsabilidad, ciertamente central en estudio de la administración pública una vez que se le ha levantado por encima del nivel de disquisición académica en la gestión de una oficina, se apoya en último término en alguna definición de fines, metas y valores, de la sociedad. El agudo conflicto entre puntos de vista sobre responsabilidad

8 *Op. cit.*, p. 193.

expresados hace varios años entre Carl Friedrich y Herman Finer, resultó de interpretaciones básicamente diferentes de la naturaleza y los objetivos del gobierno democrático. Friedrich supuso de manera tácita ciertos valores en su discusión de la importancia de la *verificación interna* del burócrata, como instrumento de control. Finer enfocó claramente los valores no expresados de Friedrich y en una crítica acalorada dudó de su compatibilidad con la fe democrática.<sup>9</sup>

Es difícil, por otra parte, escapar a la conclusión que gran parte del debate sobre legislación delegada y adjudicación administrativa, tanto en este país como en Inglaterra, en realidad deriva de un conflicto no aparente entre objetivos. Aquellos para quienes es anatema la regulación y el control de la economía, se han opuesto con considerable consistencia al crecimiento de la legislación delegada y a la expansión de los poderes de los tribunales administrativos; sin duda a partir de la convicción que los derechos y privilegios económicos previamente existentes están más seguros en las cortes que en los tribunales administrativos, mientras que aquellos que apoyan esta expansión de poder y técnicas administrativas generalmente también favorecen una mayor regulación y control económicos. Gran parte del debate que se ha formulado en términos de medios debería ser evaluado con mayor pro-

piedad como un conflicto sobre los objetivos generales sociales.

Uno puede sostener justificadamente que la función de una ciencia de la administración pública no es la de determinar fines, sino idear los mejores medios para los fines establecidos por aquellas agencias de gobierno encargadas de la fijación de políticas sociales. Podría argumentarse 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. "Díganme lo que desean conseguir" podría decir el científico de la administración pública, "y yo les diré cuales métodos administrativos son los mejor concebidos para sus propósitos".

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 nunca con claridad fines y medios, pues los fines determinan los medios y a menudo los medios, por último, determinan los fines.<sup>10</sup>

El estudioso de administración pública no puede evitar una preocupación en relación a los fines. Lo que él **debe** evitar es el error de no explicitar los fines o los valores que forman el fundamento de su doctrina. Si fueran consistentemente expuestos los propósitos y las consideraciones normativas, resultaría una ganancia neta para la ciencia de la administración pública. Pero el rehusar reconocer que el estudio de esta disciplina debe estar fundamentado en alguna aclaración de fines, es perpetuar el

9 C.J. Friedrich, "Public policy and the nature of administrative responsibility", en *Public Policy*, Harvard University Press 1940; Herman Finer, "Administrative responsibility in democratic government" *Public administration review*, 335 (1940-41). Ver también la formulación inicial de Friedrich, que encendió la disputa, "Responsible government service under the american constitution", en *Problems of the american public service*. McGraw-Hill Book Co., 1935; la respuesta de Finer a Friedrich en *51 Political Science Quarterly* 582 (1936).

10 Ver la discusión de Aldous Huxley en *End an menas* Harper & Bros., 1937; y Arthur Koestler, *The Yogi and the commissar* (Mac-Millan Co., 1945).

galimatías de la ciencia en el área de los propósitos morales.

Una ciencia de la administración pública puede proceder, por tanto, sobre estos lineamientos:

1. **Estableciendo una hipótesis básica.** Una ciencia no normativa de la administración pública puede descansar sobre una hipótesis básica que haya removido los problemas éticos del área cubierta por la ciencia. La **ciencia** de la administración pública comenzaría donde las **hipótesis básicas** terminan. Uno podría discrepar con las suposiciones morales o metafísicas en la hipótesis básica; pero todo argumento normativo tendría que ser llevado a ese nivel y no al nivel de la ciencia. La ciencia, como tal, no tendría contenido ético. ¿Podría ser creada una hipótesis básica tal? Para este escritor, el problema aparece cargado con enormes y quizá insuperables dificultades; sin embargo, no es probable que una ciencia de la administración pública sea jamás posible mientras no se haya dado este primer paso.

2. **Condicionando los fines honestamente.** Algunos problemas del servicio público, como el de la responsabilidad, evidentemente no puede ser divorciados de ciertos fines implicados en una sociedad atendida por los servicios públicos. Si esto es cierto, no puede haber nunca una ciencia universal de la administración pública, mientras las sociedades y los Estados varíen sus objetivos. En todos los casos en donde los problemas de la administración pública se encuentran inherentemente relacionados a fines y propósitos sociales específicos, lo más que se puede hacer es forzar al descubierto todas las suposiciones normativas, y no dejarlas yacer medio escondidas en la jungla de los hechos llevando a la destrucción del incauto.

## ADMINISTRACION PUBLICA Y COMPORTAMIENTO HUMANO

Un segundo problema mayor surge del hecho ineludible de que la ciencia de la administración pública debe ser un estudio de ciertos aspectos del comportamiento humano. En efecto, hay partes de la administración pública en las cuales el comportamiento humano puede ser ignorado tranquilamente; quizá sea posible discutir asuntos de contabilidad y contraloría gubernamental sin considerar demasiado las características del comportamiento de los contadores y auditores gubernamentales. Sin embargo, la mayor parte de los problemas de la administración pública giran en torno a seres humanos; y el estudio de la administración pública debe ser, por tanto, esencialmente el estudio de los seres humanos tal y como se comportan, y como se pueda esperar o predecir que se comporten bajo circunstancias especiales. Lo que demarca el área de la administración pública, de las correspondientes a la psicología, la sociología o las instituciones políticas, es su interés por *el comportamiento humano en el área de los servicios prestados por las agencias gubernamentales.*<sup>1 1</sup>

El interés por el comportamiento humano limita en gran parte la potencialidad inmediata de una ciencia de la administración pública.

11 Véase la excelente y útil distinción entre Estado, gobierno y administración, de Ernest Barker en *The development of public services in Western Europe, 1660-1930* (Oxford University Press 1944), página 3. *Administración* "es la suma de personas y cuerpos que se encuentran ocupados, bajo la dirección del gobierno, en resolver los servicios públicos ordinarios que deben ser atendidos diariamente, si el sistema legal y las obligaciones y derechos están correctamente formulados. Todo derecho y obligación implica un correspondiente servicio; y mientras más se multiplique el Estado, los derechos y los deberes, más se deberán multiplicar los servicios necesarios de sus funcionarios públicos". Véase también León Duguit, *Law in the modern state* B.W. Huebsch, 1919. Ch. II.

Primero, disminuye la posibilidad de usar procedimientos experimentales; y el experimento, aunque quizá no indispensable para el método científico, es de gran ayuda. Segundo, ese mismo interés por el comportamiento humano limita seriamente la uniformidad de los datos, ya que el punto de referencia es el diferenciado y muy variable hombre o mujer. Tercero, porque los datos concernientes al comportamiento humano constituyen una masa increíblemente nueva y compleja, la parte correspondiente a la preferencia de lo observado es exagerada y las posibilidades de una verificación independiente se encuentran disminuidas. Cuarto, el interés por los actos humanos debilita la confiabilidad de todas "las leyes de la administración pública", ya que se conoce demasiado poco de los resortes que mueven la acción humana para asegurar, con exactitud, o por lo menos con una alta probabilidad, las predicciones sobre la conducta del hombre.

Todos estos puntos débiles han sido señalados con tal frecuencia al ser discutidos los problemas de las ciencias sociales, que no debería ser necesario repetirlos aquí. Y, sin embargo, muchas de las leyes de la administración pública, así como muchas de las pretensiones de una ciencia de la administración pública, derivan de suposiciones acerca de la naturaleza del hombre que a esta fecha son débilmente sustentables.

El campo de la teoría organizacional sirve de ejemplo extremo, ya que es particularmente en él en donde la naturaleza del hombre es con frecuencia perdida de vista en las interminables discusiones sobre las formas organizacionales idealizadas y abstractas. En este desarrollo, los que han escrito sobre administración pública han sido fuertemente influidos por el carácter racional que el capitalismo ha impuesto en la organización de la producción,

habiendo ignorado las características irracionales del hombre mismo.

El capitalismo, en especial en su forma industrial, fue esencialmente un intento para organizar la producción por medio de lineamientos racionales. En la organización del proceso productivo, el empresario buscó destruir las viejas prácticas y normas restrictivas del feudalismo y del mercantilismo; liberar el proceso productivo del conjunto de métodos y técnicas heredados que caracterizaban a los gremios y a los trabajadores del medievo; en resumen, organizar la producción de acuerdo a conceptos racionales, en lugar de los tradicionales. En combinación con un nuevo ideal de adquisición, este enfoque racional de la producción transformó no sólo todo el proceso económico, sino la sociedad misma. El rápido crecimiento de la mecanización, la rutina y la especialización en el trabajo, siguió incrementando la cualidad técnicamente racional de la producción capitalista. Era quizá inevitable que surgieran conceptos que subordinaran caprichos individuales y discrepancias con los requerimientos ordenados del proceso productivo, ya que fue esta misma subordinación la que llevó a cabo el reemplazamiento de las instituciones feudales y mercantilistas, por el capitalismo. La organización (pero no el control) de la producción se convirtió en el interés del ingeniero; y debido a las prácticas restrictivas autorizadas por la tradición, las normas protectoras de los gremios, las regulaciones benevolentes de la monarquía mercantilista, e incluso los ideales no adquisitivos del individuo habían sido borrados, por lo que ya era factible organizar la producción sin mucha consideración hacia la personalidad individual variable de aquellos involucrados en el proceso productivo. El proceso productivo que para el artesano medieval era tanto medio como fin en sí, se convirtió solamente en un medio.

Al fin, por supuesto, hombres como Taylor proveyeron una base teórica imponente para considerar a la función como la verdadera base de la organización, basándose en la distribución y la especialización lógica del trabajo.

Hombres como Urwick modificaron y continuaron adelante el trabajo de Taylor, habiendo influido fuertemente en este proceso a los escritores de la administración pública. Urwick proveyó una base para una genuina ciencia de la administración. "Debe haber principios -escribió- que gobiernen el ordenamiento de la asociación humana de cualquier tipo. Estos principios pueden ser estudiados como un asunto técnico, independientemente del propósito de la empresa, del personal que la compone o de cualquier teoría constitucional política o social, subyacente a su creación."<sup>12</sup> Y luego, "Cualquiera que sea el motivo que subyace a la persistencia de las malas estructuras es siempre más doloroso al mayor número, que una buena estructura."<sup>13</sup>

Generalizaciones arrasadoras como ésta dieron la promesa de un conjunto de *principios universales*: es decir, una ciencia. Era imposible que los estudiosos de la administración pública norteamericana no fueran impresionados.

Aparte del hecho de que Urwick ignoró todo lo relacionado con los fines, está claro que también propuso (aunque en ningún lado establece qué clase de personalidad humana sugiere) un individuo responsable y esencialmente racional; presupuso individuos que aceptarían la organización lógica y que (por razones irrelevantes e irracionales) no se rebelarían en contra de ella o la reemplazarían calladamente por una organización de tipo informal, más apropiada a sus necesidades de personalidad. Urwick debe haber supuesto esto, ya que si hay una gran cantidad de irracionalidad en el comportamiento humano, una estructura organizacional formada con base a lineamientos lógicos puede en la práctica frustrar, enojar y amargar a su personal.

En contraste, una organización no basada en la lógica de principios organizacionales, puede utilizar en mejor forma la personalidad peculiar y variada de sus miembros. ¿Hay alguna evidencia que sugiera que en tal caso la organización lógica logre su propósito en algún sentido, mejor o más eficientemente que la organización que adapte las necesidades de la personalidad a los propósitos de la organización?<sup>14</sup> ¿En base a qué clase de evidencia es-

12 L. Urwick, "Organization as a Technical Problem", *Papers on the science of administration*, página 49. Véase también su "Executive decentralization with functional coordination". *Public Administration* 344 (1935), en el cual agrega: "algunos axiomas de la organización", entre otros el que "hay ciertos principios que gobiernan la asociación de seres humanos para cualquier propósito, así como hay ciertos principios de ingeniería que gobiernan la construcción de un puente. Tales principios deberían tener prioridad sobre todas las consideraciones tradicionales, personales o políticas. Si éstos no son observados, la cooperación entre los interesados será menos efectiva de lo que debería ser al realizar el propósito para el cual hayan decidido cooperar. Esto sería un desperdicio del esfuerzo "Véase también esfuerzo", su crítica de la "falacia del hombre práctico", página 346.

13 *Ibid.*, p. 85

14 Véase la excelente definición de John M. Gaus: Organización es el ordenamiento del personal para facilitar el cumplimiento de algunos propósitos acordados, por medio de la asignación de funciones y responsabilidades. Es la relación de esfuerzos y capacidades de los individuos y los grupos, comprometidos en una tarea común, de tal forma de asegurar el objeto deseado con la menor fricción y la mayor satisfacción para aquellos para quienes la tarea es realizada y para aquellos comprometidos en la empresa,... ya que la organización consiste en gentes relacionadas en cierta forma debido a un propósito humanamente evolucionado, está claro que debería ser flexible más que rígido. Será necesario un constante reajuste debido a las personalidades y a otras fuerzas naturales, y a las situaciones impredecibles aparecidas en estas operaciones". "A Theory of organization in public administration", en *The frontiers of public administration*, pp. 66-67.

tamos obligados a suponer que la racionalidad de la estructura organizacional dominará sobre la irracionalidad del hombre?

De manera definitiva la pretensión de que un sistema de organización es más racional que otro, y por lo tanto mejor, es válido sólo: a) si los individuos son dominados por la razón o b) si son tan completamente dominados por el proceso técnico (como en la línea de ensamble) que sus preferencias individuales puedan ser ignoradas sin preocupación. Sin embargo, mientras que la última suposición puede ser aplicada a la industria (asunto de duda considerable), tiene poca aplicación a la administración pública, donde los procesos técnicos son, en conjunto, de una importancia bastante subordinada. En lo que a la primera suposición respecta, ésta ha sido desacreditada por todos los descubrimientos de la psicología moderna. La ciencia de la organización ha aprendido demasiado de la industria y no lo suficiente de Freud.

Mientras más han pasado los escritores de la administración pública del aula a la oficina de un administrador, más han cedido los principios universales de Urwick. Ya en 1930, Harold Lasswell, en un trabajo pionero, describe los elementos irracionales e inconscientes del administrador exitoso y del fracasado.<sup>15</sup> Mientras tanto, experimentos en la planta de Hawthorne de la Western Electric Company fueron indicando, fuera de duda, que las personalidades individuales y las relaciones sociales tenían gran efecto aún en los trabajos de rutina de la industria. El incremento en la producción era el resultado de "la organización de las relaciones humanas, más que de la organización de las

técnicas."<sup>16</sup> Urwick había dicho (con poca o ninguna evidencia): "la idea de que las organizaciones deberían formarse alrededor y ajustadas a las idiosincrasias individuales, más que a los individuos debería adaptarse a los requerimientos de los sólidos principios de la organización, es tonta. . ." El experimento de Hawthorne demostró contrariamente que ". . . ningún estudio sobre situaciones humanas que falle en tomar en cuenta las rutinas sociales no lógicas, puede esperar un éxito práctico".<sup>17</sup>

En 1939, Leonard White habilitó el principio de la subordinación de los individuos a la estructura, añadiendo la frase salvadora del economista neoclásico: *A la larga*, hasta que

16 L.J. Henderson, T.N. Whitehead y Elton Mayo, "*The effects of social environment*", en *Papers on the science of administration*, página 149. No tiene ningún valor que este ensayo, correctamente interpretado contradiga las suposiciones implícitas de cada uno de los otros ensayos de este volumen; es el único estudio totalmente empírico en el volumen.

17 Urwick, *op. cit.*, página 85, y Henderson, *et. al.*, página 155. Urwick ha armado un falso dilema que hace su solución más persuasiva. En realidad, la decisión no es entre: a) subordinar toda la estructura organizacional a las personalidades individuales, lo que realmente podría llevar al caos, o b) forzar todas las personalidades dentro de una estructura organizacional abstractamente correcta que podría (y con frecuencia lo hace) llevar al desperdicio y a la fricción. Existe una tercera elección, c) empleando la estructura y las personalidades organizacionales para la realización del propósito. Excluyendo el propósito, Urwick efectivamente ha hecho la organización un fin en sí. Un ejército de la organización puede ser organizado con más eficiencia (de acuerdo a los principios abstractos organizacionales) que la estructura política del Estado democrático; pero nadie, con excepción de un autoritario, es de esperar que sostenga que es una organización superior a excepción de los propósitos que *le han sido designados para resolver*. Ahora bien, una vez que se ha admitido el elemento del propósito, la fácil generalización acerca de los principios organizacionales no se convierte en difícil sino en imposible; y la aceptación de presupuestos, especialmente en el caso de la administración pública, es una clara declaración de fines y propósitos.

<sup>15</sup> *Psychopathology and politics*, University of Chicago Press, 1930, Ch.8 "Political Administrators".

punto es deseable reorganizar la estructura preferentemente a reemplazar al personal, es un asunto de la práctica a determinar a la luz de casos especiales. A la larga, la necesidad de una organización sólida requiere del ajuste del personal a ella, más que el sacrificio de las relaciones normales de organización a las necesidades o capricho de los individuos."<sup>18</sup>

En el mismo año, Macmahon y Millett fueron más allá de los principios deductivos acostumbrados en la teoría de la administración pública haciendo un verdadero estudio biográfico de un cierto número de administradores federales.<sup>19</sup>

En los textos más recientes sobre administración pública, la importancia de la personalidad es francamente admitida: . . . "la investigación administrativa -dicen los autores- no busca su fin en la formulación de reglas o ecuaciones mecánicas, a las cuales el comportamiento humano debe amoldarse. Más bien, busca el ordenamiento sistemático de las funciones y las relaciones humanas de tal forma que las decisiones organizacionales puedan y sean basadas en la certeza de que cada paso tomado sirva realmente al propósito de la organización como un todo."<sup>20</sup> Y así, todo un capítulo de este texto está dedicado a las organizaciones informales, esas relaciones que frecuentemente dominan la estructura formal de la organización.

Así, por medio de un camino largo y circunspeto, el hombre ha sido conducido por la puerta trasera y readmitido a la respetabilidad. Es conveniente exilar al hombre de la ciencia

de la administración pública; es más sencillo olvidarlo y escribir con precisión científica, que recordarlo y ser maldecido por su impredecibilidad alocada. Ahora bien, su exclusión se tornará en realidad estéril, sin valor y esencialmente irreal.

Si alguna vez debe existir una ciencia de la administración pública, ella debe derivar de un entendimiento del comportamiento humano en el área demarcada por las fronteras de la administración pública. Esta área, para estar seguros, no puede nunca estar claramente separada del comportamiento humano en otros campos; todas las ciencias sociales son dependientes de las motivaciones del hombre y de sus respuestas. Ahora bien, el terreno de interés peculiar para una ciencia prospectiva de la administración pública, es esa amplia región de los servicios administrados por el gobierno; mientras las múltiples motivaciones y acciones en esta amplia región no hayan sido exploradas y convertidas en predecibles, no puede haber ciencia de la administración pública.

Es más fácil definir esta área en el espacio, que en la profundidad. Uno puede restringir arbitrariamente la ciencia prospectiva de la administración pública a cierta región de la actividad humana; pero no se puede decir con certeza qué tan profundamente debe minarse esta región, con el fin de descubrir sus secretos.

¿Debe entenderse por este interés en el comportamiento humano, que el investigador de la administración pública deber ser un psiquiatra o un sociólogo? ¿O debe, más bien, significar que al investigar el comportamiento humano el investigador debe ser capaz de usar los estudios de los psiquiatras y de los sociólogos? La necesidad de la especialización -una necesidad que la misma ciencia parece imponer a la investigación humana- sugiere que la última alternativa debe ser la respuesta pragmática.

18 Leonard White, *Introduction to the study of public administration* Mac-millan Co., 1939, p. 38.

19 A.W. Macmahon y J.D. Millet. *Federal Administrators*, Columbia University Press, 1939.

20 Fritz Morstein Marx, *Elements of public administration*. Ed. Prentice-Hall, 1946 o, 49.

El desarrollo de una ciencia de la administración pública, implica el desarrollo de una ciencia del hombre en el área de los servicios administrados por el público. Tal desarrollo no puede ser logrado meramente por la constante y reiterada aseveración de que la administración pública ya es una ciencia. No podemos lograr esta ciencia creando un "hombre administrativo" mecanizado, un moderno descendiente del hombre racional del siglo XVIII, cuya existencia sólo se encuentra en los libros de administración pública y cuya única actividad es la estricta obediencia a "la ley universal de la ciencia de la administración".

### ***La Administración Pública y su Marco Social***

Si conocemos especialmente poco acerca de "el hombre administrativo" como un individuo, quizá conozcamos aún menos acerca de él como un animal social. Ahora bien, no podemos permitirnos el ignorar la relación entre administración pública y su marco social.

Ningún antropólogo sugeriría que el principio social extraído de una cultura específica es posible de ser transmitido sin cambio a otra cultura; las descripciones de Ruth Benedict acerca de los Indios Pueblo de Zuñi, de los Melanesios de Dobu y de los Indios Kwakiutl de la Isla de Vancouver, dejan poca duda acerca de que las culturas pueden ser integradas sobre lineamientos tan distintos como para ser casi incomparables.<sup>21</sup> Aunque los estados-nación de la civilización occidental no tienen por ningún concepto culturas tan completamente contrastantes como los nativos de Zuñi,

Dobu y la Isla de Vancouver, de todos modos pocos científicos políticos sostendrían que un principio de organización política extraído de una nación podría ser adoptado con el mismo éxito por otra; se argumentaría débilmente que el federalismo tiene en todas partes la misma utilidad o que el mismo Estado unitario sería igualmente viable en Gran Bretaña, que en los Estados Unidos, o que el sistema presidencial americano operaría sin cambios en Francia o en Alemania.

No debería de haber razón alguna para suponer que el principio de la administración pública tiene la misma validez en cualquier estado-nación, o que las prácticas exitosas de la administración pública en un país debieran ser exitosas en diferentes medios sociales, económicos y políticos.

Un estado-nación, en particular, incorpora los resultados de muchos episodios históricos, traumas, fracasos y éxitos que, a su vez, han creado hábitos particulares, costumbres, trayectorias institucionalizadas de conducta, *Weltanschauungen*, e incluso "psicologías nacionales".<sup>22</sup> No se puede suponer que la administración pública pueda escapar a los efectos de este condicionamiento; o que es en cierto modo independiente y aislada de la cultura o del marco social en el que se desarrolla. Así como se va ganando terreno por un estudio comparativo del gobierno, basado en el respeto debido a las diferencias en los medios político, social y económico de los estados-nación, el estudio comparativo de la administración pública irá haciéndose recompensante. No obstante, los aspectos comparativos de la administración pública han sido ignorados ple-

21 Véase la discusión fragmentaria pero reveladora sobre las diferencias nacionales en *Human Nature and Enduring Peace* (Third Yearbook of the Society for the Psychological Study of Social Issues) Gardner Murphy, ed. (Houghton Mifflin, 1945).

22 Ibid la discusión fragmentaria, pero no reveladora, sobre las diferencias nacionales en *Human Nature and Enduring Peace* (Third Yearbook of the Society for the Psychological study of social Issues), Gardner Murphy Ed. (Houghton Mifflin, 1945).

namente; en tanto el estudio de la administración pública no sea comparativo, las demandas por "una ciencia de la administración pública" suenan más bien huecas. Es concebible que haya una ciencia de la administración pública norteamericana, una ciencia de la administración pública británica y una ciencia de la administración pública francesa; pero ¿puede haber "una ciencia de la administración pública" en el sentido de un cuerpo de principios generalizados, independientes de sus marcos nacionales peculiares?

Hoy en día nos encontramos ante una ignorancia casi total de la relación existente entre los principios de la administración pública y sus marcos generales. ¿Puede ser afirmado, con seguridad, con base en los conocimientos existentes sobre la administración pública comparada, que hay *algún* principio independiente de su medio ambiente especial?

La discusión sobre una clase administrativa en el servicio civil, proporciona un ejemplo útil sobre las dificultades de cualquier enfoque que no se apoye en un examen profundo de las diferencias del desarrollo y del medio ambiente.

Los beneficios y méritos de la clase administrativa británica llevaron en algunas ocasiones a los estudiosos de la administración pública norteamericana a sugerir el desarrollo de una clase administrativa en el servicio civil norteamericano; sin embargo, proposiciones de este tipo rara vez dependieron de una comparación profunda de los factores históricos que hicieron de la clase administrativa británica un logro exitoso, que podría o no podría ser duplicado acá. Así, Wilmerding llegó prácticamente a proponer la transferencia detallada de todos los elementos del servicio civil británico a los Estados Unidos; aunque no basa explícita-

mente su proposición en experiencias británicas, a excepción de unas pocas ocasiones, siguen las prácticas británicas con una fidelidad casi completa.<sup>23</sup> Asimismo, White por la creación de "un cuerpo administrativo" bajo los lineamientos de la clase administrativa británica, sugirió que la reforma del servicio civil en Inglaterra, así como la creación de una clase administrativa británica, fueron logrados en poco más de dos generaciones; por lo que aprovechando la experiencia británica, argumenta, deberíamos ser capaces de lograr dicha reforma en un tiempo aún más corto.<sup>24</sup> Ya que el tema de una clase administrativa es quizá el caso más sobresaliente en el cual los escritores norteamericanos dedicados a la administración pública emplearon el método comparado, al grado de hacer uso de la experiencia exterior, vale la pena hacer un breve análisis para descubrir algunos de los problemas de una "ciencia de la administración pública", ya que sacan claramente a la luz las dificultades fundamentales provenientes de obtener conclusiones universales a partir de las instituciones de cualquier país; y, al mismo tiempo, delinear claramente el problema correlacionado con la comparación de instituciones de diversos países, con el objeto de derivar principios generales del mayor número posible de experiencias.

23 Lucius Wilmerding, Jr. *Government by merit* Macgraw-Hill Book Co. 1935.

24 "El servicio civil británico, que a la fecha todo el mundo admira, pasó por cerca de 20 años de transición antes de que sus servicios hubieran sido correctamente establecido. Debemos, sin embargo, necesitar diez años de crecimiento constante, conscientemente dirigido y planeado, para poner en funcionamiento un nuevo cuerpo administrativo, y es probable que otros diez años más, antes que se encuentre totalmente instalado".  
Government career service University of Chicago Press, 1935. p.8

La dificultad central de las generalizaciones universales puede ser indicada en esta forma: una clase administrativa basada en el mérito descansa en cuatro condiciones. Todos estos prerrequisitos estuvieron coincidentemente presentes en la mitad del siglo XIX en Inglaterra, y ninguno de ellos se encuentra presente, en la misma forma, aquí.

Primero, una clase administrativa de tipo británica se basa en la aceptación política generalizada de la idea de la jerarquía. Esta aceptación en Gran Bretaña no fue el producto de 40 años; fue el resultado de cuatro centurias. No es mucho decir, que fueron cuatro siglos durante los cuales el servicio público fue la prerrogativa particular de la clase superior, quien hizo posible la estructura del servicio civil jerarquizado. La monarquía Tudor se había apoyado sobre la combinación del poder de la corona administrada por el Rey, por medio de representante de la clase media alta y el de las clases profesionales en los pueblos y los recientemente creados miembros de la clase media en el campo; la autoridad Tudor fue, por tanto, efectivamente derivada de la alianza del Rey y las clases medias altas de las ciudades. Cualquiera que hayan sido los logros del proyecto de reforma de 1832 respecto a colocar abiertamente la oligarquía urbana en las oficinas administrativas, nadie en Gran Bretaña tuvo muchas ilusiones acerca de un cambio en la estructura jerárquica de la política y de los servicios públicos. Las clases medias altas no fueron más decididas de lo que fue la clase media del siglo XVIII en abrir las puertas del servicio público y de la política a la "chusma". De todo este largo bagaje histórico, salió la idea de una clase administrativa. Las premisas políticas calladas de estos grupos dominantes de la nación, reflejan una estructura jerárquica social, económica y política de

la Gran Bretaña; el argumento, tan presente en la escena americana, de que una clase administrativa es no-democrática, no desempeñó ningún papel real en la mitad del siglo XIX en Inglaterra.

Bien podríamos preguntarnos si sería tan fácil de crear una clase administrativa en cualquier sociedad, como la americana, en la que la igualdad se encuentra tan firmemente fundamentada como un dogma político; por deseable que esa clase pudiera ser, y por poco que pudiera en realidad violar los ideales democráticos, nos vemos en la necesidad de dudar qué tan posible es en la política norteamericana la creación abierta de esa élite administrativa.<sup>25</sup> De una o de otra forma, la idea debe ser ajustada al marco especial de los Estados Unidos y no puede ser simple y ligeramente trasplantada de la Gran Bretaña a este país.<sup>26</sup> Segundo, la idea de una clase

25 Significativamente, el más reciente estudio de reforma del servicio civil norteamericano dice: "no recomendamos la formación de un cuerpo administrativo especialmente organizado para el cual se proponga un tipo especial de selección y entrenamiento". Report of President's Committee on Civil Service Improvement (government Printing Office, 1941), página 57. En cambio, el comité recomienda que "todos los puestos cuyos trabajos sean administrativos por naturaleza en grados CAF-11, p-4, y más elevados sean identificados como un grupo ocupacional dentro de la estructura de clasificación existente". Este es un paso digno de tomarse en cuenta hacia un intento de obtener las ventajas de una clase administrativa, dentro del marco de las costumbres e instituciones americanas. Es, por tanto, un gran avance sobre las proposiciones anteriores en el *Report of the Commission of Inquiry on Public Service Personnel, Better Government Personnel* (MacGraw-Hill Book Co., 1935), que recomendaba la creación de una clase administrativa diferente, p. 30

26 Este era el punto central, dicho en términos más específicos, de la crítica de Lewis Meriam sobre la idea de un cuerpo administrativo. Véase su excelente *Public Service and special training* University of Chicago Press, 1936.

administrativa descansa sobre un sistema escolástico que crea educados no especializados, así como un sistema de reclutamiento que los selecciona. Con demasiada frecuencia, la tendencia ha consistido en reclutar a personas con entrenamiento general, más que a personas especializadas para un "cuerpo administrativo", sin resolver el problema primario de producir tales "generalistas" en las universidades. El sistema escolar público británico y las universidades, han estado por largo tiempo dominados por el ideal del gentil hombre educado; y por siglos han logrado un admirable éxito en producir la mente "generalista", aun cuando esa mentalidad está aparentemente alimentada por materias especializadas.

Una peculiar paradoja británica consiste en que las personas de una elevada habilidad general, son reclutadas para el servicio civil por medio de exámenes que valoran en forma elevada especificidades tales como lenguas clásicas y las matemáticas. En tanto que este país tiene un ideal educacional (asunto del cual este escritor habla con gran azoro), parece ser el ideal del especialista. Además, esto es mucho más complejo que una mera cuestión de educación; en principio es un problema de costumbres sociales que dan al especialista un prestigio y una utilidad social que ninguna persona de educación general puede tener. Que el proceso de reclutamiento ha sido forzado para adaptarse a la especialidad educacional característica de las universidades norteamericanas (uno podría aún decir del modo de vida americano) no tiene nada de asombroso. Podría ser más asombroso si la comisión del servicio civil fuera capaz de reclutar "generalistas" no existentes, para realizar funciones no reconocidas dentro de un cuerpo de prácticos en el

cual casi todos se consideraran como especialistas en alguna materia.<sup>27</sup>

En tercer lugar, la idea de la clase administrativa reposa sobre la aceptación del mérito como criterio de selección. En Gran Bretaña, esta aceptación no era el mero accidente de un inexplicable cambio de 20 años en los estándares públicos de moralidad. Si el padrinazgo desapareció en Gran Bretaña, fue en parte debido a que dejó de tener una función real, mientras que la eficiencia había adquirido una nueva utilidad social y política. Antes del siglo XIX, el padrinazgo tenía dos funciones vitales; proporcionaba un lugar para los hijos de los aristócratas que eran excluidos de la herencia por la primogenitora y ponía en manos del Rey y de sus ministros un sistema para garantizar, bajo las limitadas franquicias del siglo XVIII, una Cámara de los Comunes favorable. Ambos factores desaparecieron durante las primeras décadas del siglo XIX. Con la expansión del electorado, a partir de 1832, la monarquía fue forzada a retirarse de la política o arriesgarse a una seria pérdida de prestigio ante un electorado que ahora era demasiado grande para ser controlado.<sup>28</sup> Mientras tanto el desarrollo de la disolución como un poder a disposición del Primer Ministro,

27 Es de tomarse en cuenta que el último anuncio del U.S. Civil Service Commission para el junior professional assistant examination (Noviembre, 1946), se apega al concepto de especialista; el junior professional assistant será reclutado en términos de especialidades inimaginables en los exámenes para universitarios graduados de la clase administrativa británica. Véase por comparación, Specimen Question Paper for the Reconstruction Competition for Recruitment to: 1. The Administrative Class of the Home Civil Service, 2. The Senior Branch of the Foreign Service, (C.S.C.18) (H.M.s/c Stationery office 1946).

28 Véase D. Lindsay Keir, *The Constitutional History of Modern Britain 1485-1937* (A. & C. Black, 1943) p.405.

tan pronto éste lo requiriera de la Corona, dio al ejecutivo un medio de disciplina y control del partido mucho más efectivo que una promesa de puesto. Finalmente, el acceso al poder de las clases manufactureras y comerciales, por la reforma de 1832, puso un nuevo énfasis en la eficiencia como un medio de recortar los gastos públicos y asegurar economías en el gobierno, como (en especial después de 1848) el alejar la amenaza gubernamental.<sup>29</sup> Todas estas condiciones hicieron posible y quizá inevitable la sustitución del mérito por el padrinazgo. Pensar que la reforma surgió de algún cambio en la moralidad pública, oscura y misteriosa en origen, pero laudable en su carácter, es perder de vista todo el significado de las reformas británicas.

En la política de los días actuales de los Estados Unidos, no es tan claro que la utilidad del padrinazgo haya desaparecido; bajo el sistema norteamericano de separación de poderes, sigue siendo casi tan útil como lo era bajo la Constitución Británica del siglo XVIII. Y en todo caso, es evidente que aquí el problema se encuentra dentro de un marco político y social claramente diferente al de la Inglaterra Victoriana.

Finalmente, una clase administrativa exitosa descansa en la condición de que tal grupo posea el prestigio de una élite, ya que, a no ser que esta clase tenga el estatus de una élite, se encontraría en una posición muy desfavorable para competir en contra de cualquier otra élite por el cerebro de la nación. El argumento de que la mera creación de una clase administrativa sería suficiente para galardonar a este grupo de prestigio en los Estados Unidos

puede o no ser válido; ciertamente, es inválido argüir que ésta haya sido la secuencia causal en Gran Bretaña. Al evaluar la habilidad del servicio civil británico para reclutar los mejores productos de las universidades, sería difícil pasar por alto el profundo significado del hecho de que por reglas el servicio público fue una de las pocas carreras a las cuales podía entrar un miembro de la aristocracia, sin perder su prestigio.

Al igual que la Iglesia, el ejército y la política, así como la diferencia del negocio y el comercio, el servicio público era una profesión con la cual la aristocracia podía comprometerse sin violar las normas de su clase. Aún durante el siglo XVIII y la primera mitad del XIX, cuando la carga de su incompetencia y el padrinazgo se encontraban en su punto más alto en el servicio público, el gobierno era un campo en que la élite social podía entrar sin una disminución de prestigio y, con frecuencia, aun sin pérdida de su comodidad. A lo largo de la edad del padrinazgo, el servicio público británico logró obtener algunas de las mejores capacidades de la Gran Bretaña.<sup>30</sup> El efecto de las reformas posteriores a 1853, fue hacer más atractiva una profesión que ya sobrepasaba a los negocios y a la industria en valores de prestigio. Tanto en Gran Bretaña como en Alemania, el beneficio psicológico derivado de una carrera en el servicio civil, compensaba sobradamente las menores entradas económicas. Esto contrastó con los Estados Unidos de Norteamérica, donde desde la Guerra Civil el prestigio ha derivado mayormente hacia un éxito de tipo adquisitivo.

Es apenas asombroso que en los Estados Unidos de América el problema de la compe-

29 Véase J. Donald Kingsley, *Representative Bureaucracy, An Interpretation of the British Civil Service* (Antioch Press 1944), Ch.III.

30 Hiram Stout, *Public Service in Great Britain*, University of North Carolina Press, 1938, pp. 25-26, 82-83.

tencia del gobierno con los negocios, por las capacidades de la comunidad, no sea más aguda.

Si estas observaciones acerca de la clase administrativa británica fueran bien fundadas, entonces estas conclusiones sugieren ellas mismas:

1. Las generalizaciones derivadas de la operación de la administración pública en el medio de un Estado-nación, no pueden ser universalizadas y aplicadas a la administración pública en medios distintos. Un buen principio *puede* ser aplicable en diferentes marcos. Pero su aplicabilidad únicamente puede ser determinada luego del estudio en particular de ese marco.

2. No hay generalizaciones universales verdaderas acerca de la administración pública, sin un profundo estudio de las características nacionales y sociales variables con que tropieza la administración pública para determinar qué aspectos de ésta, si es que hay alguno, son realmente independientes del marco nacional y social. ¿Hay principios descubribles de validez *universal* o todos los principios son válidos únicamente en términos de un medio especial?

3. Le sigue que el estudio de la administración pública se convertirá inevitablemente en una disciplina con bases mucho más amplias, apoyada no en un conocimiento estrechamente definido de técnicas y procesos, sino más bien

extendido a los factores condicionantes variables históricos, sociológicos, económicos y que dan a la administración pública de cada país su sello.

La relación de la administración pública con su medio peculiar no ha sido del todo ignorada.<sup>31</sup> Sin embargo, desgraciadamente los estudios comparativos son demasiado infrecuentes; y en el mejor de los casos, sólo prevén trabajos básicos. Necesitamos mucho más estudios de administración comparada, antes que sea posible argumentar la existencia de principios universales de administración pública.

### *Conclusión*

Estamos muy lejos de una ciencia de la administración pública. Ninguna ciencia de la administración pública es posible a no ser que: 1. el sitio de los valores normativos sea aclarado; 2. la naturaleza del ser humano en el área de la administración pública, sea mejor comprendida y su conducta más predecible; y 3. que haya un conjunto de estudios comparados, de los cuales sea posible descubrir principios y generalidades que trasciendan las fronteras nacionales y las experiencias históricas peculiares.

31 Véase, por ejemplo, Walter Dorn, "The Prussian Bureaucracy in the Eighteenth Century", 46 *Political Science Quarterly* 403-23 (1931) y 47 *Ibid.*, 75-94, 259-73 (1932); Fritz Morstein Marx, "Civil Service in Germany", en *Civil Service Abroad*, MacGraw-Hill Book Co., 1935 John M. Gaus "American Society and Public Administration", *The frontiers of public administration* University of Chicago Press, 1936.