

Richard J. Stillman II*

¿A dónde va la administración pública estadounidense?¹

El presente artículo aborda el problema de hacia dónde van las ideas y el estudio de la Administración Pública en Estados Unidos y cuál es la mejor manera de trazar su rumbo. El texto comienza presentando un punto de vista histórico del problema, en donde queda claro que las actuales confusiones intelectuales no sólo provienen de lo relativamente joven que es la investigación y la especialización en Administración Pública, sino que tienen su origen en fuentes históricas y herencias culturales mucho más profundas. A continuación, el autor presenta los contornos actuales de esta disciplina y reflexiona acerca de sus campos de especialización, sus técnicas científicas, su metodología y sus categorías emergentes. Por último, se ofrece una perspectiva de la dirección que puede tomar la ciencia administrativa estadounidense y a este respecto el inexistente sentido de Estado de esta nación (arraigado en su singular diseño constitucional) seguirá enmarcando su peculiar pensamiento acerca de la Administración Pública.

Palabras clave: Administración pública, Estado, educación, Estados Unidos.

Whither American Public Administration?

This paper analyzes two questions: where does United States public administration is going and which would be the best way to build its path toward the future. The author begins discussing through a historical point of view, where it is clear that there are important intellectual confusions. These are not only due to the relatively short existence of the discipline in United States, but also in deeper cultural traditions of such country. Next, the author tries to draw the conceptual boundaries of the discipline and discusses which are its special fields, scientific techniques, methodology, and emergent categories. Last but not least, the paper proposes a particular perspective regarding the direction that the United States administrative science might take given

* Richard J. Stillman II. Miembro de la facultad de la Escuela de Graduados en Asuntos Públicos (GSPA) de la Universidad de Colorado en Denver, Estados Unidos. Es editor de *Public Administration Review*. Su correo electrónico: Richard.Stillman@cudenver.edu

¹ Artículo recibido el 6 de noviembre de 2006 y aceptado el 23 de julio de 2007.

the lack of a concept of the State (beginning with its constitutional design) which might be taken as a fact for this country, continuing to affecting the United States perspective on public administration.

Keywords: Public administration, State, Education, United States.

Hay un viejo chiste. Si se caracteriza la sociología como una disciplina en busca de un tema, la Administración Pública estadounidense padece lo opuesto: ¿será un tema en busca de una disciplina? ¿O andará en busca de una profesión? ¿Un campo? ¿Un foco? ¿Un subcampo? ¿Arte o ciencia, o qué?

Evidentemente en este momento no hay consenso. Es “algo” que existe en todas partes como hecho central de la vida moderna, pero aún no hay acuerdo en torno a una definición sobre qué es ese “algo”. Definir los límites, por no hablar allá del alcance y el contenido de la Administración Pública en los albores del siglo XXI representa, en el mejor de los casos, un reto; en el peor, según sugieren algunos, una imposibilidad.

¿Qué hacer entonces? Antes de comenzar, tres advertencias. Primero, obsérvese que este texto se concentra en la Administración Pública estadounidense. Por buenas razones, como se destacará una y otra vez aquí, muestra una tradición administrativa muy diferente de la del resto del mundo, lo que hace que su estudio y sus ideas resulten únicos en comparación con los de otras naciones. Segundo, y relacionado con lo anterior, esta discusión se ocupará principalmente de sus ideas y su estudio, no de sus prácticas o procesos institucionales reales. Aquí nos limita el lenguaje. Lamentablemente el inglés no tiene más que una palabra para este término; debido a ello muchas veces se crean verdaderas nubes de confusión lingüística por las referencias a los diferentes tipos de fenómenos administrativos. Por lo tanto, en pro de la claridad en este artículo en particular, permítaseme seguir a Dwight Waldo, quien utiliza mayúsculas –Administración Pública– cuando se refiere a la teoría, y minúsculas –administración pública– para hablar de sus prácticas.² Por último, me propongo comenzar con algunas perspectivas históricas. Si bien la Administración Pública estadounidense es conocida y hasta admirada su vastedad, su vibrante inves-

² Dwight Waldo comenzó a experimentar con distinciones en mayúsculas y minúsculas para las definiciones en su libro *The study of public administration*, Nueva York, Doubleday, 1955.

tigación y su adopción de “lo nuevo” y “lo innovador” para configurar las agendas organizativas públicas del mañana con poco respeto por la tradición con los precedentes, en realidad sus ideas y estudio se arraigan en una herencia cultural poco usual que requiere cierto análisis para poder comprender su alcance y su sustancia hoy... y mañana. Por eso resultan necesarias ciertas perspectivas históricas antes de pasar a definir sus contornos actuales y futuros.

¿EL PASADO COMO PRÓLOGO?

A diferencia de la Administración Pública europea, con sus cuatro siglos (y más) de desarrollo intelectual consciente, la de Estados Unidos es relativamente reciente. La fecha precisa que acepta la mayor parte de los estudiosos es 1887, cuando apareció el primer ensayo, “El estudio de la administración”, de Woodrow Wilson, un artículo que se limitaba a promover su estudio. En 1926 se publicó el primer libro de texto con ese título: *Una introducción al estudio de la Administración Pública*, de Leonard White. Fue sólo en los treinta y los cuarenta, es decir hace unas siete décadas, cuando comenzaron a florecer de manera significativa la investigación y la especialización en la Administración Pública norteamericana. Su relativa juventud explica en parte sus actuales dificultades en términos de definición; pero sólo en parte. Más bien, sus actuales complicaciones intelectuales tienen su origen en fuentes históricas mucho más profundas.

En primer lugar, Estados Unidos, desde su mismo inicio, trató de eludir la administración pública, no de abocarse a ella. La Constitución norteamericana de 1787 no hace mención alguna del servicio civil, los presupuestos, el manejo público, los departamentos ejecutivos ni de nada que huelga siquiera a administración. Y por una razón muy visible: la Declaración de Independencia de 1776 contiene en gran medida una especie de lista del súper de agravios administrativos específicos contra la corona, es decir, contra Jorge III, como razón fundamental de los colonos para incitar a la revolución. Por eso, como señaló en una ocasión lord Acton, la constitución estadounidense se concentró en proteger las libertades individuales o “negativas”, es decir, “el Congreso no aprobará ninguna ley...”; más que promover

las “libertades positivas”, es decir, garantizar los derechos colectivos del pueblo a la educación, la salud y demás. En toda la historia norteamericana resuena claramente el acento en el individualismo, más que en el colectivismo. En gran medida, aunque no por entero, la Administración Pública estadounidense evolucionó en los albores del siglo xx para promulgar “derechos positivos”, como remedio necesario, aunque no muy bien recibido, a los excesos del rústico individualismo. No obstante, en una nación en la cual la Constitución se reverencia como algo sacrosanto, semejante a la Santa Biblia, tanto la administración pública como la Administración Pública fueron —y siguen siendo— consideradas por muchos como algo extra constitucional y hasta ilegítimo. Las ideas de los fundadores, que hacían hincapié en la protección de las libertades individuales contra la instrucción del gobierno funcionaban cuando el gobierno mismo, y no las grandes corporaciones o los grandes sindicatos, era la principal amenaza para los individuos, y cuando había pocos riesgos serios de inversión extranjera, con una población en su mayoría rural y de autosubsistencia, sin tecnología en gran escala ni cambio rápido. Desde luego, la veloz urbanización, las innovaciones tecnológicas masivas, el peligro militar e internacional del extranjero, la inquietud entre la fuerza de trabajo y la administración, y los considerables trastornos económicos a partir de los inicios del siglo xx, transformaron rápidamente todo eso; ello, a su vez, empezó a requerir una administración pública o una vasta gama de nuevos servicios gubernamentales proporcionados por primera vez a una sociedad de masas. Por eso, a diferencia de lo que ocurrió en Europa y en gran parte del resto del mundo, donde hubo primero Estados administrativos fuertes y después constitucionalismo democrático, Estados Unidos invirtió el proceso: primero tuvo su Constitución y sólo después, a regañadientes, creció su Estado administrativo para que, por último, hicieran su arribo las ciencias administrativas. Este incremento lento, casi imperceptible, o lo que Steven Skowronek llamó alguna vez “reuniendo” del aparato administrativo estadounidense entre 1877 y 1920, caracterizó el desarrollo institucional administrativo estadounidense (Skowronek, 1982, II), así como su manera única de pensar en relación con la Administración Pública.

Pero hay un segundo factor histórico de importancia que contribuyó a que la Administración Pública estadounidense resultase escurridiza y difícil de definir hasta

ahora. A diferencia de las ciencias administrativas europeas (y éste es el término que muchos europeos utilizan para describir el estudio de la teoría del campo) en las cuales una teoría del Estado de arriba abajo impulsó una construcción del Estado de arriba abajo (piénsese en los textos de Maquiavelo, Hobbes o Rousseau), la administración pública norteamericana fue “burbujeando” tranquila y azarosamente a partir de reformas básicas imbuidas del “mejoramiento moral” y el “idealismo democrático”, por la Liga Municipal Nacional, la Asociación para la Reforma del Servicio Civil, el Departamento de Investigación Municipal de Nueva York y, en general, el “movimiento de los departamentos” en todo el país. Como consecuencia de ello, la Administración Pública estadounidense sigue siendo inductiva, experimental, fragmentaria, aplicada, reformista, por lo menos en contraste con las ciencias administrativas de otros lugares. Una vez más, al no tener un sentimiento de Estadonación, es más, con un miedo perdurable y abyecto a todo lo que se le pareciese, a los estadounidenses les resultaba imposible, y de hecho inconcebible, adoptar un Estado de arriba abajo, informado por una teoría administrativa deductiva de “efecto cascada” resultaba imposible, es más, inconcebible, para los estadounidenses. Por ello tanto la administración pública como la Administración Pública tuvieron que crearse desde cero, inductivamente, por así decirlo, poniendo en práctica un sistema de servicio civil por aquí, ajustando su versión revisada por allá, ensayando sistema de presupuesto acullá, su adaptación en algún otro lado, un plan de manejo de un concejo para el gobierno local en otra parte, y así sucesivamente. En conjunto, toda esa pedacería de innovaciones administrativas fue ascendiendo del nivel de las ciudades al de los estados para llegar finalmente al federal y más tarde “cuajar” colectivamente en una idea a la que hoy denominamos “Administración Pública”.

Tercero, a diferencia de Europa y de muchos otros países en los cuales el derecho administrativo o la tradición positiva del derecho llegaron a ser, para el siglo XIX, la metodología básica de enseñanza e investigación, los estadounidenses se arraigaron en la ley fundamental de su Constitución, que en gran medida negaba la autoridad administrativa, así como en la tradición del derecho común basado en presidentes legales de casos previos, lo que no ofrecía mayor guía para la administración pública, la cual tuvo que buscar en otras fuentes para ampliar el alcance, la

sustancia y hasta la legitimidad de la Administración Pública. Aquí se hizo evidente en la genialidad del primer texto de Leonard White: optó por basar el nuevo campo en el proceso genérico de la administración, no del derecho, o, como escribió en el prefacio a su primera edición: “Asume que el estudio de la administración debe comenzar en una base gerencial, más que en el fundamento del derecho, y que por lo tanto está más involucrado con los asuntos de la Asociación Estadounidense de Administración que con las decisiones de los tribunales” (White, 1926, i). La administración encajaba bien con los requisitos necesarios para crear un nuevo campo de Administración Pública. Como observó sagazmente más tarde Frederick C. Mosher, los elementos que formularon la identidad de la Administración Pública norteamericana “fueron, en considerable medida, respuesta a las condiciones [de] fragmentación de las responsabilidades; ausencia de un liderazgo unificado; corrupción y motines políticos. Fueron engendradas en una época de reforma, de progresismo, de creciente profesionalización y especialización ocupacional así como de fe en la racionalidad y las ciencias aplicadas” (Mosher, 1956, 177). En pocas palabras, los mismos procesos inductivos que dieron origen a una administración pública estadounidense tan incompleta y fragmentada desde sus inicios exigían algún tipo de integración intelectual para hacerla comprensible y hasta “enseñable”. Por eso la aplicación de la metodología gerencial empresarial racional al estilo de la administración científica de Frederick Taylor nos hizo numerosos dones académicos o, por citar un anuncio muy popular, “regalos que siguen regalándose”. ¿Por qué? Principalmente porque los conceptos de la administración empresarial consolidaron la legitimidad de la Administración Pública con la popularidad, en la era progresista, de las nociones “respetables y tenaces de un hombre de negocios” para hacer que el gobierno funcionase eficiente y económicamente. Esta metodología empresarial sin rodeos, aplicada a la labor del gobierno, sigue siendo fuerte y persistente dentro de la Administración Pública, además de lo cual es la base de su actual atracción popular. Pero también su aceptación casi universal en la corriente central de la Administración Pública de Estados Unidos sirvió, gracias a cierta prestidigitación intelectual, para escindir a las ciencias administrativas de la importante autoridad legitimadora formal de “la ley”, que tanto antes como ahora planteaba perdurables desafíos teóricos en este campo. Curiosamente,

también restringe, y hasta distorsiona en gran medida los actuales horizontes intelectuales de la disciplina al ejercer una hegemonía intelectual invisible pero generalizada sobre la Administración Pública estadounidense, que tiende a impedir que ciertas dimensiones importantes y necesarias del campo, como el derecho, encuentren un espacio aceptado o estable en las ciencias administrativas norteamericanas.

Por último, los orígenes y el crecimiento, tanto de la administración pública como de la Administración Pública se relacionaron directamente con la rápida expansión de la democracia en todos los aspectos de la sociedad norteamericana. La era progresista (que según los especialistas incluye aproximadamente las dos primeras décadas del siglo xx, entre 1900 y 1920) fue testigo de exitosos enfrentamientos con la “regla del jefe” y “la maquinaria política”, así como de la extensión del sufragio a las mujeres, la elección directa de senadores, la instauración del impuesto sobre la renta, la aprobación de medidas de iniciativa/referendo/revisión en el nivel estatal y el local, la creciente regulación de los negocios, nuevos servicios sociales y otras por el estilo. Como consecuencia de estas y de muchas otras fuerzas democratizadoras, Estados Unidos, según lo expresa el historiador Robert Wiebe, se volvió “una sociedad distendida” (Wiebe, 1967) que dispersó de manera radical la autoridad pública, exacerbando los dilemas de la gobernancia y, en última instancia, exigiendo, no menos, sino más investigación, ideas y estudio en el área de la administración para permitir el funcionamiento del gobierno. La necesidad puede ser la madre de la invención, pero en este caso engendró un tema académico completamente nuevo, la Administración Pública, cuyas teorías y enseñanza nacieron de la urgente necesidad de volver a ensamblar una nación cada vez más fragmentada y segmentada. Es indudable que esas fuerzas democratizadoras siguen vigentes, finamente imbricadas en la trama cultural del siglo xxi, brillan, en ocasiones con mayor o menor intensidad y fulgor, en toda la vida política estadounidense, pero persisten mientras la sociedad se debate con una gran variedad de cuestiones apremiantes, como la reforma de la seguridad social, la inmigración, el ambiente, el uso de la tierra, el comercio global y muchas otras. La Administración Pública está íntimamente entretejida con esas fuerzas y tensiones democratizadoras; hay quienes sugieren, incluso, que es responsable de fomentarlas. Sea o

no la causa originaria, su estrecha vocación por las fuerzas democráticas permite que las aplicaciones pragmáticas de la Administración Pública lidien con estas necesidades urgentes, y, en términos más generalizados, le confiere un cariz y un carácter peculiares, que no se parecen a los de ninguna otra ciencia administrativa del mundo.

¿EL PASADO COMO EL PRESENTE?

La paradoja central de hoy, que no pasa desapercibida para los observadores de fuera, es que Estados Unidos bien puede ser la sociedad más radicalmente antiestatista del mundo, pero en realidad se gobierna a sí misma, y gobierna a otros, como la última superpotencia global, a través de un enorme y poderoso Estado administrativo. En consecuencia, su Administración Pública, es decir, su teoría y estudio, tienen también el mismo sello de una personalidad de dos rostros, que parece mirar repetidamente en direcciones opuestas en el mismo momento. En los inicios del siglo XXI sus principales características aparecen y reaparecen continuamente como un contrapunteado inherente, con frecuencia por entero contradictorio, de dualidades:

1. Una persistente falta de consenso acerca de qué es ese “algo” —o qué debería ser— pero sin graves rencores ni debates respecto a estos conflictos intelectuales fundamentales:

Un rápido vistazo a las principales tendencias educativas para organizar la docencia y formación en administración en Estados Unidos refleja, en este momento, una impresionante variedad de acercamientos: *a)* como subcampo de la ciencia política o de la administración empresarial, en el cual el enfoque académico general ubica a las ciencias administrativas dentro del contexto más amplio de la educación política o empresarial; *b)* como un campo o una disciplina que se alberga dentro de un departamento distinto, que hace hincapié en la Administración Pública como tema autónomo, holístico, dividido en subcampos básicos, como personal, gerencial, presupuestal, etc.; *c)* como áreas funcionales independientes y especializadas:

administración de la aplicación de la ley, trabajo social, administración de la salud pública, etc., dedicada a formar a quienes quieren hacer una carrera en esas áreas ocupacionales restringidas; *d*) dentro de departamentos o facultades de ciencias políticas, muchas veces con el nombre de “teoría de la implementación”, e impartidas con frecuencia como una serie de técnicas cuantitativas sumamente especializadas, relegadas a poner en práctica medidas ya existentes; *e*) como un campo, foco o emprendimiento profesional, que en ocasiones se denomina, de manera general, “asuntos públicos”, título en el que cabe de todo, que abarca una gran variedad de acercamientos cualitativos y cuantitativos que preparan de manera general a quienes quieren hacer su carrera en aquél, para trabajar en una amplia diversidad de entidades públicas, no lucrativas y hasta empresariales. Es una impactante multiplicidad de alternativas pedagógicas, y aún pueden agregarse otras a esta lista. En realidad, en las grandes universidades estadounidenses es posible encontrar todos estos formatos programáticos alternos en un mismo campus, y habrá incluso algunas opciones adicionales. No obstante, a diferencia de lo que ocurría a finales de los sesenta y principios de los setenta, cuando las discusiones acerbadas y hasta los rencores profundos en torno a elementos organizativos fundamentales, tales como el propósito, los métodos, medios y valores relativos a la Administración Pública dominaban los debates en las principales publicaciones periódicas y las obras teóricas, parece haber una mayor aceptación de tal aparente diversidad teórica, tal vez una disposición a vivir y dejar vivir con las contradicciones, así como con las consecuencias. Los choques entre los seguidores de la decisión pública, la decisión racional, los posmodernistas, la Nueva Administración Pública, los tradicionalistas y demás han cesado, o por lo menos no son ya tan destacados como tres decenios atrás. ¿Señal de madurez intelectual? ¿O será simplemente que la Administración Pública se está ocupando de cuestiones más urgentes?

2. Un impulso a especializarse, subespecializarse y así sucesivamente, pero, irónicamente, bajo la denominación generalista de “Administración Pública”:

La Administración Pública, como estudio y teoría, comenzó, según se comentó antes, como respuesta a una intensa fragmentación institucional que se produjo durante la era progresista. Procuraba entender las realidades de esa dinámica de di-

visión y —cosa más importante— buscar maneras de “entretrejer” las partes en un todo que funcionase. Ya fuese gracias al acrónimo simplista POSDCORB (término acuñado por Luther Gulick para denotar la secuencia presumiblemente lógica de pasos para realizar una “buena administración”, y que corresponde a los términos que en inglés significan planificación, organización, personal, dirección, coordinación, revisión, presupuesto) o por medio de las percepciones gerenciales más complejas de Leonard White y otros, los procesos gerenciales generalizados llegaron a verse como la manera integradora apropiada aceptada por muchos especialistas en administración de primera generación. No obstante, esta visión gerencial compartida, configurada y aceptada en el momento culminante de la época más demandante del siglo xx, la gran depresión y la segunda guerra mundial, se desintegró rápidamente después de la guerra ante el embate de las filosas críticas intelectuales de Herbert Simon, Dwight Waldo, James Fesler, Robert Dahl y otros académicos de diversas universidades. La tendencia a la especialización y la subespecialización se ha acelerado en años recientes y, por lo tanto, exagera el problema de definir qué es ese “algo”. Paradójicamente, en ningún lado ha sido más pronunciada esta tendencia que dentro de la principal asociación dedicada a promover una Administración Pública generalizada, la Sociedad Estadounidense de Administración Pública, ASPA. Ésta se inició en 1939 como asociación nacional con filiales en las principales ciudades, que reunía a académicos/practicantes con muchos antecedentes distintos, pero con el interés compartido en ocuparse de problemas administrativos de tipo generalista. A partir de la creación de la primera sección de la ASPA, en los años setenta, la Sección sobre Administración Internacional y Comparativa (SICA), la asociación cuenta ya con veinte secciones que cubren una amplia gama de especializaciones, como presupuesto, derecho, personal, ética, etc. La vitalidad intelectual se ha inclinado mucho, aunque no por entero, hacia la actividad de las secciones, muchas de las cuales llevan a cabo sus propias reuniones y publican revistas de primer nivel. Incluso se están desprendiendo subdivisiones de las anteriores secciones; un ejemplo fue el establecimiento formal, en 2006, de la Sección sobre Administración Pública China, cuyas actividades, hasta poco tiempo antes, se habían llevado a cabo al abrigo de la SICA. Es indudable que la especialización fomenta la erudición, pero también tiende a estrechar y restringir la comprensión teórica del

“panorama global”, incluyendo de qué manera las partes encajan en un todo, que fue, en retrospectiva, la justificación primordial para crear la Administración Pública como campo y la ASPA como organización.

3. El crecimiento de metodologías tecnológicas y técnicas científicas, muchas veces desconectadas de las deliberaciones filosóficas e históricas significativas:

Desde que surgió este campo, cuyos cimientos están sobre todo en los principios de la administración científica, y que luego fue absorbiendo numerosas metodologías empíricas, cuantitativas, como investigaciones de operaciones, ciencias de las decisiones, análisis político y otras, la Administración Pública estadounidense sigue sintiéndose atraída por las técnicas innovadoras para tomar decisiones administrativas “buenas y correctas”. No obstante, a diferencia de muchos otros campos, la Administración Pública mantuvo un saludable equilibrio entre sus dimensiones científicas y humanistas, al menos tal como se refleja en los artículos de sus principales publicaciones académicas. Sin embargo, el impulso por la especialización introdujo un florecimiento concomitante de los métodos tecnológicos, que resultan más notorios que en cualquier otro lado en las páginas del *Journal for Public Administration Research and Theory (j-part)*. Esta revista, fundada hace quince años, está cuidadosamente editada, bien citada, aplica procesos muy exigentes de revisión de pares y publica los textos de algunos de los más destacados científicos estadounidenses de la administración. Una ojeada a sus páginas ilustra muchas de las aplicaciones metodológicas más avanzadas y sofisticadas de las técnicas científicas. Se hace mayor énfasis en la cuantificación que en el análisis cualitativo. Se favorece claramente la especialización más que la generalización filosófica. Entre sus artículos se encuentra poco o nada de historia. Otro ejemplo: uno de los libros estadounidenses sobre ciencia administrativa más importante y creativo publicado recientemente, que ofrece una manera fundamentalmente nueva de ver y hacer la administración pública, es el de Lester Salamon, *The tools of government*. Capítulo a capítulo Salamon y sus coautores proponen nuevas “herramientas analíticas” sin dar respuestas buenas ni malas, sólo métodos para sopesar los costos y beneficios de diversas formas alternativas de sistemas de proporcionar servicios públicos (Osborn y Gaebler, 1992). Los capítulos de este volumen, de manera que se aseme-

ja al *J-PART*, parecen desapegados, si es que no conscientemente desconectados, de las deliberaciones filosóficas e históricas más amplias y significativas que pueden encontrarse en la actualidad en una serie tan impresionante de revistas de ciencias de la administración como *Public Integrity*, *Administration and Society* o *Administrative Theory and Praxis*. Como lo implican sus títulos, en contraste con *J-PART*, estas revistas se ocupan de algunos de los problemas cualitativos más profundos a los que se enfrenta la disciplina. Sus autores procuran investigar e interpretar —o reinterpretar— supuestos, valores y métodos fundamentales de la Administración Pública, y frecuentemente se basan en perspectivas históricas. En general los académicos vinculados con estas revistas y sus diversas asociaciones, como la sección de ética de ASPA o PATNET no se mezclan mucho con los que publican en *J-PART*. Por citar a Gabriel Almond, cuando caracterizó muy atinadamente los diversos campos que integran la ciencia política contemporánea, “se sientan en mesas separadas”.

4. Mientras prosperan la diversidad de metodologías, así como campos especializados funcionales de la Administración Pública, perduran corrientes subterráneas de reformismo democrático y empirismo pragmático:

Las especializaciones funcionales siguen floreciendo por toda la Administración Pública estadounidense, como lo demuestra el número siempre creciente de secciones dentro de ASPA que se dedican a analizar y realizar investigación en sus respectivas áreas. Igualmente impresionante es el tapete de bienvenida que se ofrece a numerosos enfoques cualitativos y cuantitativos. De hecho, muchas veces los especialistas del extranjero encuentran una comunidad intelectual más receptiva en las conferencias de ciencia administrativa norteamericanas que en su propio país. De este lado del Atlántico tales reuniones reciben con beneplácito a la vanguardia que propicia ideas experimentales y aplicaciones prácticas en este terreno, incluso si provienen de teorías tan abstrusas y abstractas como el posmodernismo, los estudios de género y las teorías interpretativas. Por su mero tamaño, apertura y vibrante diversidad, esas reuniones son notables e invitadoras (y a veces abrumadoras para los nuevos concurrentes). Sin embargo, las corrientes subterráneas más antiguas que forjaron en sus comienzos a la Administración Pública norteamericana

aparecen siempre bastante cerca de la superficie, en particular los temas gemelos del reformismo democrático y el empirismo pragmático. Ambos siguen dándoles a las ciencias administrativas estadounidenses su sabor y apariencia únicos. Recordemos cómo el “movimiento de los departamentos” combinó de forma innovadora ambos aspectos teóricos a fin de impulsar los programas de reforma administrativa desde las bases a principios del siglo xx y cómo, en consecuencia, auspiciaron el crecimiento de la Administración Pública generalista en todo Estados Unidos. El campo, literalmente, emergió de manera inductiva a partir del estudio empírico de la reparación de baches como parte esencial del impulso de la reforma urbana. En los albores del siglo xxi el reformismo y el empirismo persisten como ingredientes esenciales, como su marca de fábrica teórica, inherente y distintiva. Un rápido vistazo a los libros que aparecen en las colecciones de administración pública en varias editoriales importantes, como The Brookings Institution, M. E. Sharpe Publishers, Johns Hopkins University Press, University of Alabama Press o University Press of Kansas, refleja una intrincada mezcla de esos temas gemelos. Rara es la publicación, ya sea que se base en sofisticados conjuntos de datos o que aplique un único análisis de caso detallado, que no procure explicar la situación “real” o verdadera, con el propósito último de sugerir reformas prácticas en nombre del “interés público” del problema administrativo que pretenda investigar, cualquiera que éste sea. Si bien hoy pueden estar pasados de moda la burda “elevación moral” o el “empirismo anticuado y pedestre”, el propósito democrático y el impulso reformista pragmático arraigados en la realidad empírica siguen estando allí —aunque muchas veces no muy obvios—, en los cimientos analíticos.

5. Si continúa el “burbujeo” inductivo de las innovaciones administrativas, la circulación de ideas hoy es más rápida y viene de todos lados:

La forma en que la Administración Pública estadounidense, como teoría y estudio, evoluciona hoy, notablemente, sigue el mismo patrón con que lo hiciera desde sus inicios, sobre todo “burbujeando” desde abajo, y no “infiltrándose” desde arriba. Igual que en el pasado, ese “algo” emerge fundamentalmente de la experimentación básica en el nivel local, ascendiendo hacia el nivel nacional y hoy, incluso, el internacional. Su pensamiento se deriva predominantemente de las pruebas empí-

ricas inductivas, no de principios deductivos consolidados. La gran mayoría del pensamiento administrativo de Estados Unidos es financiado y aplicado a la investigación estatal y local y, como tal, sus ideas y teorías se elevan y expanden a partir de esas fuentes. Un ejemplo de ello es la reforma a la seguridad social. En gran medida —aunque no exclusivamente— debido a la experimentación en el nivel estatal, sobre todo en estados progresistas como Wisconsin, se configuraron reformas administrativas, que fueron vistas de manera favorable, puestas en práctica y más tarde implantadas nacionalmente en el nivel federal, a través de la Ley de Reforma de la Seguridad Pública. Reformas administrativas populares, como la de “reinventar el gobierno”, se iniciaron en el nivel municipal gracias a administradores urbanos pioneros como Ted Gaebler, y después se institucionalizaron en todo el nivel federal por medio de las medidas de reinención del gobierno del vicepresidente Al Gore (Salamon, 2002). Es cierto que la circulación de estos y otros inventos administrativos se acelera mucho gracias a los medios, las computadoras y las relaciones públicas modernas. Avanzan en apenas meses o años, en contraste con la lenta difusión de reformas progresistas como los presupuestos ejecutivos, los conceptos de mérito y los planes concejo-administrador, que tardaron décadas en gestarse y luego ir filtrándose hacia arriba dentro del sistema intergubernamental. Así como la rapidez del cambio es mayor, también el lugar en el que nacen las ideas administrativas es marcadamente diferente. Ahora el globalismo trae a tierras norteamericanas numerosas ideas administrativas de muchas fuentes de otros países, ya se trate de la “nueva administración pública” o de “medidas del ombudsman”, aunque incluso en estos casos siguen persistiendo los antiguos patrones para su introducción y desarrollo, por los cuales se experimenta con las iniciativas sobre todo desde abajo, antes de que se produzcan la adaptación y adopción más amplias y difundidas hacia arriba y por toda la burocracia norteamericana.

6. Un debate vibrante sobre viejas cuestiones fundamentales, aunque dentro del contexto de nuevas categorías emergentes:

Las cuestiones intelectuales seminales siguen exasperando a la disciplina, igual que cuando empezaron a aparecer, hace más de un siglo, los primeros textos sobre ciencia administrativa. ¿Qué es una sociedad buena? ¿Quién debe gobernar? ¿La ad-

ministración debería ser centralizada o descentralizada? ¿Deberían dividirse la política y la administración? ¿De qué manera? ¿Cuál es el significado de “mérito”? ¿Y de eficiencia? ¿Economía? ¿Efectividad? ¿Cuál es la mejor manera de garantizar la rendición de cuentas de la burocracia? ¿Y su supervisión y control? ¿Su relación con la democracia? ¿Su capacidad de respuesta a los ciudadanos?, y muchas preguntas más. Una rica corriente de bibliografía dedicada al diálogo sobre estas cuestiones administrativas fundamentales sigue manando incesante de las plumas (las computadoras, mejor dicho) de una gran variedad de científicos contemporáneos de la administración. Aunque cuando se inició el campo esos debates se limitaban a un grupo relativamente pequeño de académicos, como Woodrow Wilson, Frank Goodnow, Leonard White, Luther Gulick y W. W. Wiloughby, ahora, gracias a la inmensa expansión de la educación superior a partir de la segunda guerra mundial, en este gran diálogo interviene una muestra mucho mayor y más representativa de especialistas, como David Rosenbloom, Phillip Cooper, Beryl Eadin, Don Kettl, Norma Riccucci, Kenneth Meier, Camilla Stivers, Paul Light, Rosemary O’Leary, Hal Rainey, Naomi Caiden, Lawrence O’Toole, Fred Thompson y muchos, muchos más. Pero las antiguas categorías conceptuales que en otros tiempos organizaran estas discusiones en torno a temas POSDCORB u otros límites teóricos familiares que definían aspectos nucleares de las ciencias administrativas han cedido el paso a una terminología más amplia. “Gobernanza” y “asuntos públicos”, u otros términos que abarcan muchos conceptos, parecen tener hoy más aceptación en todo el campo para instruir, debatir e investigar sus elementos esenciales. El énfasis definido y lógico en los elementos administrativos nucleares, como presupuesto, personal, organización y demás, aunque prosperan como áreas temáticas separadas, que otrora estuvieran reunidas bajo el título general de Administración Pública, ha dejado su espacio a otra terminología que vincula laxamente conceptos especializados que abarcan intereses políticos y culturales más amplios, casi despojados de toda frontera teórica identificable. De hecho tales términos muestran cierta ambigüedad y arbitrariedad en su aplicación y su uso. Por consiguiente, cada vez más la “Administración Pública” como idea significativa y propositiva parece ir desvaneciéndose por completo, como el gato de Alicia. O, como comentó un bromista, el reciente aumento de secciones de ASPA requiere que se cree una nueva sección, illamada

“Administración Pública”! Pero hay que agregar rápidamente: ¿se trata en realidad de un dilema específicamente estadounidense? Recordemos: desde el primer momento Estados Unidos intentó escapar del Estado, no adoptarlo. Así que, lingüísticamente, incluso hoy el lenguaje estadounidense inventa novedosos sustitutos para identificar a su Estado administrativo y a la Administración Pública, términos que prefiere no reconocer, o, mejor aún, para evitarlos o arreglárselas sin ellos. Por eso las palabras “gobernanza” y “asuntos públicos”, junto con títulos de subcampos especializados, cubren una multiplicidad de sonrojos (¿o serán pecados?).

7. La Administración Pública estadounidense, de cabeza, incremental, experimental, sigue siendo su principal activo oculto, aunque no carece de inconvenientes:

Como ocurre en la mayoría de las naciones, la Administración Pública estadounidense refleja su administración pública; su teoría es espejo de su práctica. Así que si la administración norteamericana es incremental, experimental, reformista, democrática, pluralista, llena de estrepitosos debates y demás, lo mismo pasa en sus ciencias administrativas. Y tal vez ésta siga siendo su principal fortaleza: al permitir que el experimentalismo fragmentario prospere sin restricciones, su administración pública, o sus instituciones y prácticas, se adaptan y sobreviven fácilmente a circunstancias que cambian con gran rapidez. Son bienvenidas las ideas, ya vengan de adentro, de afuera o de donde sea, siempre que sirvan para “arreglar” o “manejar” los problemas administrativos inmediatos del momento. Bien puede que aquí resida el secreto de la supervivencia de la última superpotencia del planeta. Dentro de un vasto, poderoso y global Estado administrativo difícilmente escasean los problemas que hay que subsanar. Cuando no puede darse por sentada o “establecida” ninguna idea administrativa, sino que todas están sometidas a debate y discusión, la administración pública es flexible y se adapta fácilmente a situaciones velozmente cambiantes. Esta flexibilidad intelectual única promueve la poco común capacidad del Estado administrativo estadounidense para innovar, cambiar y renovarse a fin de hacerles frente a sus responsabilidades de gobierno cada vez más complicadas y de dimensiones mundiales. Tal vez en eso radique el secreto de su supervivencia y expansión en contraste con sus “competidores perdidos”, la mayoría de los cuales tenían una ciencia administrativa rígida, estática, muchas veces

monolítica y de arriba abajo. Aunque ello no deja de tener consecuencias: su mismo experimentalismo inductivo la tipifica como una clase extraña de campo de conocimiento-creación en comparación con otras disciplinas que se imparten en las universidades. Para muchos parece ser un elemento marginal, no científico, en la educación superior de Estados Unidos. Ese “algo”, ¿es un arte? ¿Es una ciencia? ¿Sigue las reglas “normales” de la investigación científica? ¿Cómo “encaja” su metodología de investigación en el perfil de una disciplina científica “normal”? Su comprensión de la realidad, ¿no parece rara y fuera de lugar? ¿Donde están sus primeros principios? ¿Y su objeto de interés? ¿Su alcance y sus fronteras intelectuales? En pocas palabras, ¿qué es ese “algo”? De esta forma continúa el debate sobre su esencia, en gran medida porque la Administración Pública estadounidense es incapaz, repetidamente, de alcanzar (en opinión de muchos) los cánones ortodoxos de una “ciencia” aceptable que plantea la educación superior contemporánea. Como desde un principio este campo nunca se tragó enteros tales supuestos científicos, sería imprudente, y hasta tonto, esperar que ahora —o mañana— adoptara premisas “puristas” de las ciencias naturales, ya que tiene que funcionar día a día, siempre con un pie firmemente plantado en el terreno de la realidad pragmática.

¿EL FUTURO COMO EL PASADO?

Así que volvemos a nuestra pregunta inicial: ¿adónde va la Administración Pública estadounidense? ¿Cuál es la mejor manera de trazar su rumbo? Si el pasado en algo sirve de guía para el futuro, los orígenes no estatales de Estados Unidos persistirán (asumiendo que no se acaben ni el país ni el mundo tal como lo conocemos). Por lo tanto, el inexistente sentido de Estado de esta nación, arraigado como lo está en su singular diseño constitucional, seguirá enmarcando el peculiar pensamiento de la Administración Pública. En contraste, Europa continental, así como la mayor parte del resto del mundo, funcionan con un dominante sentimiento cultural de Estado como sustancia del gobierno, y esos países muestran una formación y estudio académicos de la Administración Pública mucho más precisos y racionalizados. Todavía hoy puede verse en Europa un aprecio por el bienestar de toda la comuni-

dad, logrado por medio de un Estado activista y centralizado, incluso en una era de globalización intensa que promueve la descentralización, la fluidez y la evaporación de las fronteras nacionales. El movimiento contemporáneo del “gobierno unido” en la Unión Europea, por ejemplo, pretende rectificar los excesos de la “nueva administración pública” a fin de reconstruir instituciones administrativas nucleares fuertes y eficaces (es un movimiento popular que resultaría inconcebible de este lado del Atlántico). Los estadounidenses, en cambio, conservan un pétreo prejuicio populista contra la autoridad estatal. O, como lo expresó Barry Karl, el logro de la oportunidad del Sueño Americano “debía darse sin una interferencia significativa del Estado; tenía que crearse por esfuerzos individuales de automejoramiento. Ésta era la clave del significado del individualismo para los estadounidenses. Los individuos que triunfasen, entonces, se lo deberían a sí mismos, no al Estado (Karl, 1983, 233).” Si el acento cultural estadounidense sigue estando puesto en el individuo, y sobre todo en aumentar la libertad individual, no la del todo colectivo, la Administración Pública estadounidense, sus ideas e ideales, seguirán expresando sus discusiones valorativas fundamentales en torno a esa cuestión: cuál es la mejor manera de incrementar la libertad individual con medios administrativos. En otras palabras, volver a las raíces latinas de la palabra “administrador”, servir, pero servir a una noción de “público” o *publius*, implicando que el “bienestar público” debe alcanzarse en gran medida, como se dijo antes, garantizando “libertades negativas” por “medios positivos”. De esta forma, en los albores del siglo XXI estamos presenciando un “gran debate sobre el Estado” en las ciencias administrativas norteamericanas, en el cual se plantean explícita e implícitamente modelos administrativos que se discuten prueban y analizan, sin que alcance a verse el fin, y sin que haya doctrinas o métodos establecidos ni acuerdos respecto a alcance ni propósito.

Un lado de este debate reconoce las creencias del “Estado negativo” o la ausencia de Estado, cuyos seguidores están a favor de volver al barrio, la comunidad, las entidades no gubernamentales con o sin fines de lucro, para promover el “bienestar público”. Quienes lo proponen hacen hincapié en el valor de los acuerdos gubernamentales cada vez más descentralizados y no formales para poner en práctica medidas “buenas” o “efectivas”. Los que están en pro de la elección pública, la elección racional, los posmodernistas y los comunitaristas tienden a adoptar estas

prescripciones de un Estado mínimo en el cual las instituciones de la administración pública desempeñan papeles limitados, como ocuparse de la seguridad nacional, el orden interno, funciones judiciales y demás, con una máxima dependencia de los sectores privados y de otros tipos para proveer la enorme mayoría de los bienes y servicios. En consecuencia, el papel de los administradores públicos se concibe como el de poco más que administradores contratados o técnicos con una autoridad limitada, que facilitan más o menos las iniciativas privadas e individuales. Sin embargo, ese apoyo total a los valores del “Estado negativo” plantea problemas fundamentales de factibilidad: ¿cómo puede Estados Unidos funcionar como la última superpotencia global de la actualidad sin un aparato estatal fuerte? ¿Son capaces el mercado libre, las empresas privadas, los mecanismos comunales no gubernamentales, de proporcionar de manera efectiva la enorme diversidad de servicios que exige una economía tecnológica avanzada para trescientos millones de personas? ¿Serían justos y equitativos los resultados? ¿O permitirían tener la certeza de asegurar que se satisfagan las necesidades individuales más básicas?

Una segunda faceta de las ciencias administrativas estadounidenses del mañana puede encontrarse en las ideas respecto a un Estado firme. Sus recomendaciones son sumamente distintas, y apoyan que las instituciones administrativas sean más fuertes. En opinión de quienes las sustentan, los que se inclinan por el “Estado negativo” proponen un “Estado vacío” o un “vaciamiento del Estado”, que despojaría a los Estados modernos de funciones públicas esenciales, volviéndolos inoperables. Por lo tanto, la construcción del Estado es un tema central en toda esta bibliografía que abunda en la administración pública norteamericana establecida, sobre todo en la Sociedad Estadounidense de Administración Pública, la Academia Nacional de Administración Pública, la Asociación Nacional de Escuelas de Asuntos Públicos y Administración, la Asociación Internacional de Administración Urbana y otras. La corriente del Estado firme atrae sobre todo a hombres y mujeres que deben enfrentarse a las realidades cotidianas de la gobernanza, a “los de adentro”, que están en la línea de fuego y tienen que enfrentarse directamente a los difíciles y complejos detalles de hacer que funcionen los organismos públicos. Si bien ya no se usan acrónimos simplistas en materia de administración, como POSDCORB, los entusiastas del Estado firme apoyan una administración pública efectiva con una amplia auto-

ridad de toma de decisiones, como un todo, remontándose al marco de referencia gerencial de Leonard White para consolidar a la Administración Pública como entidad operante, o en partes, para reforzar elementos específicos, por ejemplo de los procesos presupuestales o de personal. Sin embargo, hay fuerzas históricas y constitucionales que siguen contraponiéndose enérgicamente a los argumentos en pro de un Estado firme, porque van en contra de las tradiciones políticas norteamericanas más profundas cuando plantean cuestiones tales como: ¿de qué manera es posible injertar las propuestas de un Estado firme en la Constitución de 1787, con su énfasis primordial en la protección de las “libertades negativas” ante la intrusión gubernamental? ¿Qué fuentes constitucionales legitiman a las nociones del Estado firme? ¿Es posible que sus fines, por meritorios que sean, justifiquen sus medios?

Los teóricos preestatalistas plantean un curso intermedio para la Administración Pública estadounidense del mañana. Esa bibliografía es, en general, sumamente sensible a las tradiciones administrativas normativas e históricas, y reconoce las complicaciones operativas y las limitaciones políticas con las cuales funcionan. Sus propuestas tienden a inclinarse por “irla llevando” más que por manejar las cosas; por el ajuste incremental, no por las grandes reformas; por ocuparse de los detalles que se dan en las orillas, no de los “problemas nucleares” de raíz; prefieren pensar en los papeles administrativos en términos de regatear, equilibrar, negociar, de encontrar compromisos y términos medios, lo que funciona, no de alcanzar un idealismo que postula una situación paradisiaca. En muchos sentidos sus textos representan, colectivamente, parte del pensamiento más sofisticado y refinado de la Administración Pública norteamericana. En términos individuales, sus publicaciones provienen de las plumas de los científicos contemporáneos seminales de la administración, como David Rosenbloom, John Rohr, Patricia Ingraham, Chester Newland, Rosemary O’Leary y muchos más. Si bien en conjunto sus numerosos libros y ensayos describen cuidadosa y sensiblemente las realidades de la Administración Pública estadounidense contemporánea, el pensamiento preestatal tiende a ser en extremo particularista e ideográfico, restringido a un único organismo, programa, momento, lugar, con generalizaciones limitadas, así que no carecen de sus propios acertijos intelectuales inherentes: ¿cómo es posible que esas ideas, con

visiones limitadas, hagan frente de manera amplia a las directrices administrativas del mañana; que desarrollen sus propios programas; que manejen completa y profundamente los inmensos desafíos que les esperan; que de verdad puedan inspirar y guiar al sector público hacia adelante; que sean capaces de avanzar creativamente y con claridad?

Por último, en este momento una cuarta faceta destacada de la Administración Pública estadounidense, la de quienes proponen “el estado tecnocrático global”, propone adoptar soluciones técnicas genéricas, sin referencia a las tradiciones culturales norteamericanas ni de ningún otro lugar, como panacea para crear la sociedad ideal del mañana. Son herederos directos de Frederick Taylor y de Herbert Simon, cuyas ideas gerenciales hacen hincapié en poderosas aplicaciones cuantitativas de ciencia empírica sin atención a la historia, la política o los valores normativos, a fin de “resolver” los dilemas actuales del sector público. Ya sea en forma de investigación de operaciones, medición estadística del desempeño, análisis costo-beneficio, “metodologías-herramienta” o la aplicación generalizada de técnicas presupuestales como PPB (planeación, programación, presupuestación) o ZBB (presupuesto de base cero), esta copiosa bibliografía refleja una fe profunda en la ciencia aplicada directamente a tratar y resolver problemas administrativos espinosos. Si el pensamiento preestatal tiene cierta calidad conservadora al estilo de Edmund Burke, los que promueven el “Estado tecnológico”, con su idealismo científico, muestran un toque decimonónico de St. Simon y Comte. Sus textos son optimistas en relación con el manejo de los retos administrativos de hoy y de mañana, y no se abstienen de proponer, como soluciones, una gran diversidad de técnicas, tecnologías y herramientas especializadas. Si bien sus metodologías colectivas pueden ocuparse bien de cuestiones administrativas de nivel relativamente bajo, como hacer que los trenes circulen con puntualidad, asuntos de mayor envergadura —como: ¿van los trenes en la dirección correcta?; ¿está bien que se muevan?— tienden a eludir a esos teóricos o a ser ignorados por entero. Más en general, ¿cuál es el objetivo o el propósito de aplicar una experiencia técnica restringida, de visión de túnel, a una multiplicidad de complejos dilemas de política pública? ¿Cuál su mérito y su valor último para toda una comunidad, sociedad, nación o humanidad? ¿Los fines justifican los medios, o la aplicación exitosa de estas técnicas simple-

mente se convierte en su propia justificación? Lo que funciona en lo pequeño, ¿hará progresar necesariamente el bien público como un todo?

Así que, ¿adónde va la administración pública estadounidense? En última instancia, ¿se podrán descubrir respuestas en los intersticios de este debate enormemente interesante, interminable, entre la ausencia de Estado, el Estado firme, el preEstado y el Estado tecnológico? ☒

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Karl, Barry D., *The Uneasy State*, Chicago, Chicago University Press, 1983.
- Mosher, Frederick C., "Research in Public Administration", *Public Administrative Review*, 16, verano de 1956, p. 177.
- Osborn, David y Ted Gaebler, *Reinventing Government*, Reading, Addison-Wesley, 1992.
- Salamon, Lester M. (ed.), *The Tools of Government*, Nueva York, Oxford University Press, 2002.
- Skowronek, Stephen, *Building a New American State*, Cambridge, Cambridge University Press, 1982.
- White, Leonard D., *Introduction to the Study of Public Administration*, Nueva York, Macmillan, 1926.
- Wiebe, Robert H., *The Search of Order, 1877-1920*, Nueva York, Hill y Wang, 1967.