

## **PLURALISMO Y TRADICIONES ADMINISTRATIVAS. UNA REFLEXIÓN SOBRE EL CONOCIMIENTO EN EL CAMPO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Porfirio Mauricio Gutiérrez Cortés

### **Resumen:**

Este artículo hace referencia a algunos elementos de la obra de Foucault para identificar un supuesto: el fenómeno del conocimiento científico es en sí, cultural, valorativo e histórico. A decir con Guba (1997), un campo de conocimiento no puede identificarse de forma exclusiva con ideas y supuestos articuladores de una única tradición filosófica o epistemológica. Y, por tanto, refiere distintas aproximaciones a su objeto simbólico o material de investigación. Las implicaciones de este escenario de discusión son vastas para el campo de conocimiento e investigación de la Administración Pública, asociado generalmente con un contenido empirista e instrumental, siendo posible dimensionar en su desarrollo contemporáneo, más allá de la hegemonía angloamericana, otras formas de conocer, investigar y tratar de construir soluciones a sus problemas centrales.

Encontramos, así, trabajos fundamentados tanto en el positivismo lógico, como en el constructivismo; desde posturas interpretativas, racionalistas y en ejercicio de formas críticas como el postmodernismo (Ricucci 2010). Se pone el acento en reconocer la importancia de distinguir una lectura plural y heterogénea de sus contenidos teóricos y tradiciones epistemológicas, de manera que ello permita contribuir a observar y enfrentar, con alternativas enriquecidas, los retos para dimensionar las particularidades de nuestra tradición administrativa.

*Palabras clave:* Administración pública, pluralismo teórico, tradiciones administrativas.

**Abstract:**

This article refers to some elements of Foucault's work to identify an assumption: the phenomenon of scientific knowledge is itself cultural, valued and historical. According to Guba (1997), a field of knowledge cannot be identified exclusively with ideas and supposed articulators of a single philosophical or epistemological tradition. And, therefore, it refers different approaches to its symbolic object or research material. The implications of this discussion scenario are vast for the field of knowledge and research of public administration, generally associated with an empiricist and instrumental content. Being possible to dimension in its contemporary development, beyond the Anglo-American hegemony, other ways of knowing, researching and trying to build solutions to its central problems.

We find, thus, works based on both logical positivism and constructivism; from interpretative, rationalist and in critical positions such as post-modernism (Ricucci 2010). The emphasis is on recognizing the importance of distinguishing a plural and heterogeneous reading of its theoretical contents and epistemological traditions, so that this helps to observe and face, with enriched alternatives, the challenges to dimension the particularities of our administrative tradition.

*Keywords:* Public administration, theoretical pluralism, administrative traditions.

**Introducción**

Parafraseando a Lyotard, el positivismo como forma discursiva y como estructura de fundamentación de su conocimiento no alcanza a plantearse como la *metanarrativa* que determina el desarrollo del campo de conocimiento de la Administración Pública. Sin embargo, las condiciones políticas y sociales que privan en el período formativo de los aparatos de administración estatal modernos durante los siglos XVIII y XIX, así como en los debates que acompañan la formalización de su estudio disciplinario durante el siglo XX, se caracterizan por el sustento de ideas *empiristas y positivistas* que van a caracterizar y ofrecer formas de explicar la condición humana, el funcionamiento de las organizaciones, y desde ello, los objetivos y respuestas del Estado.

Al respecto, podemos considerar al positivismo más que exclusivamente como modelo de desarrollo del conocimiento científico, como un marco de ideas que forma parte de un proceso histórico-reflexivo sobre la ciencia, el conocimiento y su traducción en modelos de conducción de las sociedades. De esta forma, es posible distinguir dos esferas de influencia que resultan importantes. La primera que pone nuestra atención sobre los valores desde los que se va a observar, conducir, e intervenir en las organizaciones que conforman al Gobierno y Estado. Y, la segunda, en la formación de marcos analíticos y criterios de validación de la generación de conocimiento que definirán un objeto de estudio y de investigación orientado a intervenir en aquellas organizaciones e instituciones buscando optimizar su desempeño.

El campo de conocimiento de la administración pública es, a raíz de esta condición de desarrollo, y de acuerdo de una gran parte de sus comunidades académicas, un campo eminentemente aplicado y práctico. Pero no debemos confundirlo con una carencia de sentido autorreflexivo.

Desde su práctica, podemos reconocer que toda forma de investigación que surge de sus estructuras formales, responde directa o indirectamente a esta forma de conocer, aunque poco nos permite saber de la diversidad que hoy manifiesta ni las opciones que esconde su reconocimiento. Sería equivocado asumir que el campo gira exclusivamente sobre una única forma de contribución al conocimiento de la realidad. Conviven tanto posturas de tradiciones de pensamiento que comparten preguntas y enfoques para ofrecer respuestas, como posiciones críticas a los principios que representan con el mismo énfasis con que lo hacen en otros campos de las ciencias sociales. Por ejemplo, explorando el sentido de significación de la historia, así como en diversas formas de reflexión filosófica que conducen a otro tipo de preguntas e incluso de respuestas; éstas se dimensionan en la narrativa disciplinaria de una manera limitativa, como causas de una fragmentación disciplinaria, y como un elemento que suma a la relativización de su práctica. Así, no pocas veces, se proyecta dogmáticamente la validez de un único modelo o forma; no obstante, esa dimensión reduccionista ha dejado de ofrecer respuestas.

Frente a ello, una nueva forma de debate ha comenzado a permear en su discusión desde el seno de tradiciones ajenas a las impuestas desde la lógica anglosajona y angloamericana. En una investigación concluida en 2012 —de la que se recuperan elementos para este escrito—, se observó que distintas

aproximaciones epistemológicas han ido tomando lugar en el desarrollo de la investigación en el campo de la administración pública, estableciendo un debate abierto entre diversas formas de entender la condición de construcción de conocimiento y su problematización. Al reconocer este debate, se acentuó la necesidad, con diferente énfasis en distintas tradiciones intelectuales, de construir nuevos caminos para mostrar el desarrollo del campo de estudio en busca de alternativas a la comprensión y solución de los problemas a los que se enfrentan gobiernos y sociedades.

El objetivo de este escrito es mostrar que en el estudio de la administración pública y de los asuntos públicos, resulta importante volver evidentes tanto las implicaciones prácticas de sus premisas epistemológicas como la diversidad de posiciones metodológicas que pueden nutrir su investigación. Esto representa, de manera inicial, dar un paso lateral de los supuestos del postpositivismo imperante, en tanto principal posición filosófica en la que se articula su origen disciplinario. No implica un llamado a abandonarlo, sino abrir la posibilidad de reconocer las contribuciones que nutren su desarrollo a partir de otras posturas y aproximaciones desde las que se dimensionan y abordan los complejos fenómenos que integran las agendas de interés y de investigación. Es decir, es una invitación a considerar dejar de seguir el protocolo que determina formas que buscan homogeneizar el conocimiento y la realidad.

El escrito expone algunos de los argumentos que se consideran importantes para asentar el reconocimiento del pluralismo metodológico y la posibilidad de diálogo entre paradigmas epistemológicos en el campo de la administración pública para alejarlo de la narrativa de homologación, reconociendo una vía de interpretación complementaria en la que se asienta la posibilidad de abrir el campo a explorar nuevas formas de comprender su objeto de estudio y sus interacciones con entornos, sin confrontarlos con lógicas que afirman la diferencia como irregularidad de su núcleo duro.

### **En busca del pluralismo epistemológico y metodológico**

Esta significación complementaria o paralela comienza en torno a la explicación y significación del fenómeno del conocimiento científico. Vivimos, de acuerdo con Miller y Fox (2001), un escenario en el que se destaca la dificultad de sostener principios dogmáticos y formas universales de aproximación a la realidad

social. La ciencia, de acuerdo a Guba (1997), no puede identificarse de forma exclusiva con las ideas y supuestos articuladores de una única tradición filosófica. En su lugar, sin privilegio de posturas, todo conocimiento científico parte y genera distintas formas de aproximación a su objeto simbólico o material de investigación. La ciencia puede ser vista como una construcción social, cuya caracterización se articula a lo largo de varias centurias como un proceso histórico no acumulativo de ideas. Se puede señalar que de su reflexión han emergido paulatinamente patrones de pensamiento que han configurado mentalidades y visiones sobre el mundo, incluyendo la teoría y la práctica científica.

Esto lo encontramos en autores como Feyerabend (1993) y Foucault (1970), desde quienes distinguimos que éste es también un fenómeno cultural, valorativo e histórico. Este argumento puede ofrecernos múltiples lecturas, de las cuales parece significativo para argumentar, dos cuestiones: es cultural en tanto que las ideas que conforman sus supuestos y debates son resultado y parte de un proceso histórico colectivo que trasciende la dimensión taxonómica con que identificamos las épocas de su desarrollo. Es decir, que su influencia no es exclusiva de la discusión sobre la producción y desarrollo de conocimiento, sino que esta manifestación es parte de una construcción cultural de mayores dimensiones en la que estas ideas surgen y reproducen una visión acerca del mundo que trasciende en múltiples esferas de acción y reflexión. Algo que, en el propósito este trabajo, se recupera desde los términos con que Foucault plantea sus categorías de *episteme* y *dispositivo*.

Retomamos brevemente el concepto *episteme*, que después el propio Foucault lo llevará a un tratamiento más profundo en la categoría *dispositivo*. Así, sin que se entienda que hago un tratamiento que divida la significación de estos conceptos, parece que en los momentos que plantea su desarrollo el concepto de *episteme*, le da claridad a lo que inicialmente busco señalar. Foucault entiende en su concepto de *episteme* un sentido discursivo, es decir:

La Episteme no es una forma de conocimiento o un tipo de racionalidad que, atravesando las ciencias más diversas, manifestara la unidad soberana de un sujeto, de un espíritu o de una época: es el conjunto de las relaciones que se pueden descubrir, para una época dada, entre las ciencias cuando se las analiza al nivel de las regularidades discursivas (Foucault, 1970: 323).

Este concepto parece que ayuda a entender de una forma más puntual que en tanto construcción cultural, el modelo de ciencia newtoniana-positivista no sólo se manifiesta en un sentido de conducción de las formas de desarrollo de un campo y de sus problemas, sino que, a su vez, su construcción forma parte de un marco de ideas que trascienden la esfera propiamente del conocimiento y se manifiesta entre otros elementos, como narrativa.

Particularmente, refiriéndose al campo de la Administración Pública, se puede apuntar que su desarrollo formal tiene que ver tanto con los compromisos de conocimiento como con el marco de valores, de ideas, de imágenes, de discursos, de simbolismos de los que emana como construcción histórica y política en tanto objeto material de estudio; es decir, se constituye a partir de una forma de concebir el desarrollo de la sociedad y del Estado.

De esta forma, su participación en el marco de valores dominante en Occidente, ya bien acerca del conocimiento científico como sobre la política, es pieza clave —aunque ya es cuestionable si es determinante— para dimensionar la comprensión que permite hacer de los problemas y los fenómenos a los que se dirige su estudio. Podríamos decir que, incluso, se ven fuertemente influenciados por los valores que articulan la tradición liberal-democrática que caracteriza a los Estados occidentales modernos.

La misma idea de compromisos lleva a considerar el argumento de Bourdieu en tanto que todo conocimiento representa un ejercicio de poder; es decir, detrás de los compromisos, la defensa de las ideas y de los valores que se representan en el desarrollo de un campo de conocimiento, se destacan tanto criterio de validez como de ejercicio de poder por parte de las comunidades académicas y de otros factores exógenos que es difícil obviar.

Al respecto, el concepto *dispositivo* nos introduce a una idea sugerente. El *dispositivo* como instrumento parte del supuesto de observar los acontecimientos como una problematización<sup>1</sup> histórica desde el presente. Foucault dirá a propósito de la categoría:

---

<sup>1</sup> *La problematización no es una representación de un objeto preexistente, o la creación de un objeto que no existe. Es la totalidad discursiva y no discursiva de prácticas que proporcional algo al juego de la verdad y la falsedad colocándola como un objeto para la mente.* Traducido al español del original Michel Foucault (1984), “Le souci de la vérité” (entrevista con F. Ewald), Daniel Defert y Francois Ewald (dirs.) (2001), *Michel Foucault, Dits et Écrits*,

[...] trato de designar con este nombre [...] en primer lugar, un conjunto resueltamente heterogéneo, que implica discursos, instituciones, disposiciones arquitectónicas, decisiones reglamentarias, leyes, medidas administrativas, enunciados científicos; proposiciones filosóficas, morales, filantrópicas; en síntesis, tanto lo dicho como lo no dicho [...]. El dispositivo mismo es la red que puede establecerse entre estos elementos (Foucault, 1977: 229).

En segundo término, lo que quisiera señalar en el *dispositivo* es justamente la naturaleza del vínculo que puede existir entre estos elementos heterogéneos. Así, cierto discurso puede aparecer como programa de una institución, o por el contrario como un elemento que permite justificar y enmascarar una práctica que, en cuanto tal, permanece muda, o bien funcionar como reinterpretación secundaria de esta práctica, brindarle acceso a un nuevo campo de racionalidad. Dicho con pocas palabras, entre esos elementos —discursivos y no discursivos— existe algo así como un juego, cambios de posición, modificaciones de funciones, que pueden, también ellos, ser muy diferentes.

En tercer lugar, por dispositivo entiendo una especie —digamos— de formación que en un momento histórico dado ha tenido como función principal la de responder a una *urgencia*. El dispositivo tiene pues una función estratégica dominante (Foucault, 1970: 184-185).

A fin de aclarar un poco el concepto, podemos añadir que el tratamiento metodológico que plantea el *dispositivo*, representa un cierto campo de problematización que se va construyendo a través de la historia en la medida en que no refiere un proceso dado o inducido, sino la posibilidad de reconocer su construcción. Sugiere entonces un campo de problematización que puede ser abordado genealógicamente, es decir, a partir de una historia del presente. De acuerdo con Arteaga:

[...] a partir de estas definiciones pueden adoptarse varias líneas de trabajo. Quizá la más evidente es de tipo filosófica, en segundo lugar está

---

tomo II, París, Gallimard, pp. 1992, por Nelson Arteaga Botello, *Pobres y delincuentes. Estudio de sociología y genealogía*, México, H. Cámara de Diputados VIX Legislatura, UAEM, FCPyAP, Miguel Ángel Porrúa, 2006, p. 21.

la línea histórica (Deleuze, 1990). Pero también explorarse aspectos vinculados más con la Sociología como lo sugieren Fusulier y Lanoy (1999) o Latour (1995). De lo cual se pueden desprender dos tipos de examen: aquellos que analizan la utilización del término dispositivo como objeto mismo de análisis del que hay que rendir cuenta sociológicamente; por otro lado, aquellos que toman el término en su acepción de herramienta teórica para la exploración de fenómenos sociales (Artega, 2006: 26).

Esta última dimensión permite una reflexión importante al respecto de lo que tratamos de señalar. Es interesante entender que la construcción del campo de conocimiento es un fenómeno de estudio en sí mismo que no puede abordarse exclusivamente desde un sentido lineal y de forma aislada del entorno que le significa. A partir de Foucault podemos señalar que también es sujeto de estudio y descripción genealógica, y que en esta dimensión se encuentra una parte significativa de su comprensión, como por ejemplo a partir de alguno de los sentidos con que Foucault plantea el dispositivo, a decir con Castro (1998): dispositivos disciplinarios, dispositivo carcelar, dispositivos de poder, dispositivos de sexualidad, dispositivos de alianza, dispositivos de seguridad, dispositivos de subjetividad, etcétera.

A partir del concepto de *dispositivo* de Foucault, puede reconocerse que el análisis del poder juega un papel determinante y que éste puede observarse en la relación entre lo discursivo y lo no discursivo. Referido al campo de conocimiento de la administración pública, aunque sea de forma muy general, se reconoce que en tanto *dispositivo* no está representado en una única y exclusiva dimensión material, sino que se manifiesta en la conjunción de múltiples elementos, de manera similar a la lógica con que referimos la caracterización del conocimiento científico líneas arriba, salvo que no se limita a su expresión discursiva.

El estudio de la administración pública, no importando su estructura, origen, forma u objetivo, se enfrenta a un *dispositivo* por condición heterogénea que implica —como señala la referencia que se presenta líneas arriba—, una compleja red entre discursos, instituciones, decisiones reglamentarias, leyes, medidas administrativas, proposiciones filosóficas, morales, programas, acuerdos, prácticas específicas, lineamientos organizacionales; en síntesis, elementos

discursivos y no discursivos que cambian de posición, funciones y que en esencia plantean un escenario de una fascinante complejidad a la cual se busca dar orden para explicar su gestación, su funcionamiento y conducir su participación.

En ese sentido, su estudio científico ha buscado construir un discurso y una realidad racional y lógica desde las cuales observar su propia complejidad, con objetivos variados dependiendo del enfoque desde el que se articule: normativo, predictivo, positivo; pero que a su vez se enfrenta a una doble condición: a partir de estas formas discursivas y no discursivas el campo de conocimiento se configura como reproductor de valores, al mismo tiempo que se enfrenta a espacios en que se manifiestan distintos marcos valorativos que son producto de las diferentes tradiciones singulares de las que emerge el objeto material que estudia, y que se corresponde con formas históricas diferentes.

Esto nos conduce a señalar un aspecto distintivo del campo de conocimiento, que es fuente a su vez de múltiples debates, pues así como su estudio científico/formal nos deja ver la influencia de las ideas con que se articula su propia discusión, así también la influencia de dos tradiciones intelectuales dentro de su estudio (Angloamericana y Europea) marcan al mismo tiempo las formas discursivas y analíticas con que se busca desarrollar el conocimiento, tanto como en cierta medida los valores que estas construcciones discursivas defienden. Estas formas dan lugar a fenómenos de contraposición, vinculación, retroalimentación, o confrontación que originan posiciones ideológicas sobre el conocimiento, pero en la misma dimensión de importancia también señalan la necesidad de considerar que el campo de conocimiento, si bien puede estudiarse desde el conocimiento científico, no puede desvincularse de esta condición valorativa que le da significación a su participación en la realidad. Es decir, el campo se concibe al mismo tiempo como dispositivo de conocimiento y como dispositivo de poder.

Ambas posiciones se encuentran en el reconocimiento de la influencia de dos tradiciones que lucen principales para el estudio, desarrollo científico y filosófico, como político e institucional dado su poder y dominación cultural y política en las pautas de organización de los aparatos de administración pública de los Estados occidentales modernos. No forma parte del interés de este trabajo el reproducir los debates ideológicos que se generan sobre esta posición, aunque se reconoce su interés por destacar sus posturas. Lo que me parece más

relevante es distinguir que uno de los principales problemas que enfrenta el estudio de la administración pública es la distinción entre la importancia de comprender el fenómeno de formación de los aparatos administrativos —por su significación en la comprensión de las prácticas de administración y de gobierno—, y el estudio de esos fenómenos, a partir de un marco de ideas para entender su funcionamiento y significación.

Esta distinción se hace más difícil que en otros campos a raíz de la simbiosis que persiste entre la comprensión de las experiencias de formación de ciertos aparatos administrativos, y las aportaciones surgidas de sus mismas estructuras, que se plantan como escuelas, modas o enfoques de conocimiento. Para dimensionar esta forma de relación, es importante no encasillarla en una relación entre fuentes de origen y espacios de adaptación, sino reconocer la diversidad y singularidad que estos espacios representan como un principio de identificación cultural que permita su contraste.

Su identificación en estas premisas no es sencilla, pero Ricucci (2010) ofrece un primer marco de referencia para comprenderlas. En este trabajo se reconocen siete formas que enmarcan las aproximaciones de construcción de conocimiento en el campo: positivismo lógico, constructivismo, racionalismo, empiricismo, y desde una postura de interpretación, postpositivismo y postmodernismo. Este trabajo y su contraste con trabajos de investigación en el campo de conocimiento derivados de estas premisas epistemológicas diferenciadas, nos permite observar la posibilidad de ampliar horizontes de comprensión del fenómeno administrativo público, más allá del empleo de metodologías y técnicas adecuadas a la caracterización del conocimiento.

En el cuadro 1, recuperamos, a manera de contraste, tres columnas que ayudan a ejemplificar lo hasta aquí señalado. Son referidas a trabajos enmarcados en el positivismo, en el post positivismo y en el post modernismo y la Teoría Crítica, y donde podemos reconocer no sólo la vigencia de unos y otros, sino la necesidad de evidenciar su desarrollo.

**Cuadro 1. Resumen y ejemplos de aproximaciones epistémicas al estudio de la administración pública.**

	Positivismo	Post positivismo	Postmodernismo/teoría crítica
Ejemplos	<p>-Estudios experimentales como prueba sobre los efectos de las prácticas manageriales en el comportamiento de los burócratas a nivel de calle.</p> <p>-Análisis de regresión como una forma de explicar las potenciales diferencias entre sistemas de información de management público y privado.</p> <p>-Pruebas de modelos de ecuaciones estructurales sobre si el género ayuda a explicar el pago en los trabajos del gobierno.</p>	<p>-El uso de Q-methods para determinar el grado en que los valores públicos se reflejan en las políticas públicas.</p> <p>-Uso de métodos mixtos para determinar si el uso de contratos afecta el desempeño organizacional.</p> <p>-Uso de métodos mixtos para examinar globalmente las reformas gerenciales.</p>	<p>-Análisis crítico y deconstrucción de los conceptos principales, por ejemplo, rendición de cuentas democráticas.</p> <p>-Análisis crítico sobre la naturaleza de las políticas y sus implicaciones para una aproximación científica al gobierno.</p> <p>-Discurso feminista sobre los roles de género en la administración pública.</p>
Técnica	Cuantitativo.	Cualitativo; cuantitativo.	Cualitativo.
Métodos	Análisis regresivos; modelación de ecuaciones estructurales; investigación experimental.	Etnografía; narrativas; narración de historias; estudios de caso de análisis de políticas de participación; metodología Q, análisis cualitativo comparativo.	Crítica literaria; ensayos históricos; análisis dialéctico; investigaciones de campo; análisis de discurso; estudios de caso.
Exponentes contemporáneos	Boyne, Bozeman, Bretschneider, Brewer, Hainrich, Kaiser, Kellough, Meier, O'Toole, Selden, Pandey.	Bouckaert, Durning, Goodsell, Guy, Ingrham, Ricucci, Romzeck, Sandfort, Thomson.	Box, Fischer, Fox, Hummel, Hutchinson, McWite, Miller, Raaschelders, Spicer, Stivers, Wamsley, White, Yanow.

Fuente: Ricucci, 2010: 118.

Algunos ejemplos importantes a destacar son los encontrados en el post modernism de Charles Fox y Hugh Miller (2005), *Postmodern public administration: Toward discourse*; Hugh Miller (2002), *Postmodern public policy*; Hugh Miller y Charles Fox (2006), *Postmodern public administration*; McSwite (1997 y 2002), *Legitimacy in public administration* y *An innovation to public administration*; Spicer (2001), *Public administration and the state: a postmodern perspective*; Jay White (1999), *Taking lenguaje seriously: The narrative foundations of public administration*; Dvora Yanow (2002), *Constructing race and ethnicity in America: Category-making in public policy and administration*; Ralph Hummel (2006 y 2007), *We don't need no stiking badges —Modernists vs. postmodernists: Kant, Foucault, Weber, Loewith, Arendt*", entre otros.

Todas estas fuentes de debate que en un primer momento parecen ajenas a las discusiones propias de nuestra tradición intelectual, apuntan a distinguir la construcción de nuevas formas de significar y dimensionar el estudio y desarrollo de lo que se entiende por investigación referido a las problemáticas político-administrativas en los gobiernos y sociedades contemporáneas.

Realizar un ejercicio de estas dimensiones implicaría en sí mismo un estudio diferente; sin embargo, a partir del concepto de dispositivo de Foucault, puede reconocerse que el análisis del poder juega un papel determinante y que puede observarse en la relación entre lo discursivo y lo no discursivo. Referido al campo de conocimiento de la administración pública, aunque sea de forma muy general, se reconoce que en tanto *dispositivo* no está representado en una única y exclusiva dimensión material, sino que se manifiesta en la conjunción de múltiples elementos, de manera similar a la lógica con que referimos la caracterización del conocimiento científico líneas arriba, salvo que no se limita a su expresión discursiva.

El estudio de la administración pública, no importando su estructura, origen, forma u objetivo, se enfrenta a un *dispositivo* por condición heterogéneo que implica —como señala la referencia que se presenta líneas arriba—, una compleja red entre discursos, instituciones, decisiones reglamentarias, leyes, medidas administrativas, proposiciones filosóficas, morales, programas, acuerdos, prácticas específicas, lineamientos organizacionales; en síntesis, elementos discursivos y no discursivos que cambian de posición, funciones y que en esencia plantean un escenario de una fascinante complejidad a la cual se busca dar orden para explicar su gestación, su funcionamiento y conducir su participación.

En ese sentido, su estudio científico busca construir un discurso racional y lógico desde el cual observar esta complejidad, con objetivos variados dependiendo del enfoque desde el que se articule lo normativo, lo predictivo, lo positivo, pero que a su vez se enfrenta a una doble condición: a partir de estas formas discursivas y no discursivas el campo de conocimiento se configura como reproductor de valores, al mismo tiempo que se enfrenta a espacios en que se manifiestan distintos marcos valorativos que son producto de las diferentes tradiciones singulares de las que emerge el objeto material que estudia y que se corresponde con formas históricas diferentes.

Esto nos conduce a señalar un aspecto distintivo del campo de conocimiento, que es fuente a su vez de múltiples debates, pues así como su estudio científico/formal nos deja ver la influencia de las ideas con que se articula su propia discusión, así también la influencia de dos tradiciones intelectuales dentro de su estudio: la angloamericana, y la europea. Ambas posiciones se encuentran en el reconocimiento de la influencia de dos tradiciones que lucen principales para el estudio, desarrollo científico y filosófico, como político e institucional dado su poder y dominación cultural y política en las pautas de organización de los aparatos de administración pública de los Estados occidentales modernos.

No forma parte del interés de este trabajo el reproducir los debates ideológicos que se generan sobre esta posición, aunque se reconoce su interés por destacar sus posturas. Lo que parece más relevante es distinguir que uno de los principales problemas que enfrenta el estudio de la administración pública es la distinción entre la importancia de comprender el fenómeno de formación de los aparatos administrativos —por su significación en la comprensión de las prácticas de administración y de gobierno—, y el estudio de esos fenómenos, a partir de un marco de ideas para entender su funcionamiento y significación.

Esta distinción se hace más difícil que en otros campos a raíz de la simbiosis que persiste entre la comprensión de las experiencias de formación de ciertos aparatos administrativos, y las aportaciones surgidas de sus mismas estructuras que se plantan como escuelas, modas o enfoques de conocimiento. Para dimensionar esta forma de relación, es importante no encasillarla en una relación entre fuentes de origen y espacios de adaptación, sino reconocer la diversidad y singularidad que estos espacios representan como un principio de identificación cultural que permita su contraste.

### **La relevancia de las tradiciones administrativas**

Al respecto Painter y Peters (2010) ofrecen un marco que es de gran utilidad para dimensionar el criterio de relevancia de los marcos valorativos que reproduce y de los que forma parte el campo. El argumento que presenta su trabajo denominado *Traditions in Public Administration* —del cual sólo se hace una breve mención—, permite reconocer la diversidad de formas que adquiere el objeto que es tanto material discursivo y no discursivo, que entendemos como administración pública. Esto permite observar que este concepto no refiere a un cuerpo homogéneo, estable, inmutable y que pueda incluir sólo un marco reducido de problemas, sino que sintetiza las distintas experiencias que le dan forma a las variantes de formación, materialización y operación de los aparatos administrativos de los Estados modernos, sean o no liberales y/o democráticos, haciendo más rico el espectro de problemas que puede concebir su estudio y por tanto mayor el reto para dimensionar los criterios de selección de instrumentos necesarios para entenderlos y atenderlos.

En dicho trabajo, Painter y Peters recogen la experiencia de un grupo importante de autores como Phillippe Bezes, Ahmed Shafiqul Huque, Martin Lodge, Edoardo Ongaro y Jon Pierre, por mencionar algunos, y que realizan una exploración de la categoría “tradición”, como un concepto que busca identificar las particularidades de las burocracias públicas en razón de sus fenómenos de conformación histórica. No obstante, se puede decir que por diversas razones y procesos, hay cierta similitud en su dimensión contemporánea, y esto no es un criterio de uniformidad que deba sostenerse a efecto de operar, medir o estudiar sus experiencias de reforma.

En esencia, la idea central señala críticamente el criterio de homogeneidad con que en las discusiones contemporáneas se aborda sobre los sistemas administrativos a las burocracias públicas, así como en general desde los enfoques contemporáneos a cualquier criterio de estudio y reforma del sector público. Los autores apuntan a que no obstante ser evidente la existencia de formas comunes en los aparatos administrativos, es innegable que a pesar de que las estructuras hayan cambiado, persistan ciertos valores que los diferencian.

Esta propuesta no representa una forma de construcción taxonómica de las diferencias, sino que enmarca una preocupación y un problema de fondo de mayor relevancia. Junto a este principio de diferencia se encuentra una idea de cambio permanente y de múltiples transformaciones que responden a la propia

interacción entre tradiciones y que influyen en las formas en que se estructuran los aparatos de administración. La importancia de su identificación radica en comprender las múltiples influencias que inciden, en forma del ejercicio de la política o de factores externos, en la identificación de los sistemas administrativos contemporáneos.

El papel de las tradiciones como base para la comprensión contemporánea de los sistemas administrativos es quizás más compleja de lo que normalmente podría considerarse, con la interacción entre los patrones nacionales y culturales más amplios y patrones "familiares". Por lo tanto, esta cuestión ofrece un rico y complejo punto de entrada para la comprensión de la administración pública comparada. Esto conduce a una cuestión crucial acerca de cómo entender estos efectos en las raíces subyacentes de la conducta.

Vemos las tradiciones administrativas como compuestas de dos ideas y estructuras. Una tradición administrativa es un patrón más o menos duradero en el estilo y la sustancia de la administración pública en un determinado país o grupo de países. Las tradiciones "viven" tanto a través de los pensamientos y de las acciones de los actores contemporáneos y también a través de la "mano muerta" de las estructuras heredadas y sus limitaciones en mayor o menor medida (Painter y Peters, 2010: 3-6).

Las variables que utilizan estos autores y a las cuales se refiere el libro en su conjunto son cuatro: Relationships with Society, Relationship with Political Institutions, Law vs Management, Accountability. Estas variables se emplean para identificar y problematizar en torno a patrones familiares o nacionales en los sistemas administrativos.

El estudio de estas variables permite dimensionar principalmente las implicaciones de observar diferentes relaciones de cambio en los sistemas administrativos con miras a presentar relaciones de conflicto, de las que emergen preguntas de conocimiento interesantes como: what does institutional theory tell us about the capacity of administrative systems to accept change? (Painter y Peters, 2010: 9), así como a dimensionar los problemas que representa el cambio planeado del cambio orgánico.

La clasificación inicial que proponen los autores destaca por buscar integrar herencias compartidas para referir a los grupos o familias en que las divide.

Un primer elemento de gran relevancia para la visión restrictiva del campo a la influencia de dos tradiciones entendidas como Estados Unidos y Europa, es la particularización que presentan. Así, nos recuerdan que culturalmente hablando, Occidente comprende múltiples fuentes de influencia no sólo al respecto de la configuración de sus aparatos estatales. Pero a este respecto dimensionan cuatro principales tradiciones administrativas: Angloamericana (principalmente el Reino Unido, Irlanda, los Estados Unidos, Australia, Canadá británica y Nueva Zelanda). Es significativo destacar que en el trabajo de Peters en el libro, hace un análisis profundo acerca de si la influencia determinante de los Estados Unidos puede representar su consideración como el elemento dominante, en cuyo caso hablaríamos de una tradición angloamericana o sólo americana.

La segunda tradición occidental es la tradición napoleónica a razón de la gran influencia del gobierno de Napoleón Bonaparte en Francia, pero también en España y en otras naciones del sur de Europa como Portugal, Italia y Grecia.

La tercera tradición es la Germánica, que comprende a Alemania, Austria, Suecia y Noruega.

Y la cuarta tradición occidental de mayor importancia es la Escandinava, que integra a los países nórdicos: Dinamarca, Suecia, Noruega y Finlandia. Sus características distintivas se resumen en el cuadro 2 que se presenta a continuación.

**Cuadro 2. Las cuatro tradiciones administrativas occidentales.**

	Anglo/americana	Napoleónica	Germánica	Escandinava
¿Existen bases legales del Estado?	No	Sí	Sí	Sí
Sociedad y Estado.	Pluralista.	Intervencionista.	Organicista.	Organicista/ "Welfarist"/ "Gobierno abierto".
Organización del gobierno.	"Gobierno limitado"; UK: unitario, con un débil "auto-	La indivisible República "Jacobina"; jerárquica y	Integrada; federalismo cooperativo;	Descentralizado, mediante descentralización

	gobierno local"; US: "compuesto por una Repú- blica".	centralizada (España: semi- federalizado).	cooperación de encalvamiento.	política o admi- nistrativa.
Servicio civil.	UK: estatus ele- vado, unificado, generalista neu- tral, y perma- nente; US: ran- gos superiores temporales, po- litzado.	Francia: estatus elevado, perma- nente, entrena- miento de la élite especiali- zada, segmen- tado en "cuer- pos".	Estatus muy elevado, perma- nente; entrena- miento legal; rangos superio- res permanen- tes, pero pue- den ser abierta- mente partdis- tas.	Estatus elevado; profesionalizado, no politizado (Suecia: segmen- tado y descentra- lizado).

Fuente: Painter y Peters (2010).

A partir de estas tradiciones, de sus interrelaciones y sobre todo observando las relaciones coloniales que mantuvieron con otras formas culturales, se derivan otras formas mixtas que por su diversidad es más difícil de identificar, pero que en general, se observan por los autores de la siguiente manera:

El primer caso de estas relaciones es la tradición que caracteriza a Latinoamérica, definida por las conquistas española y portuguesa, por sus procesos de independencia y la adopción de formas similares a las presentes en la tradición napoleónica, principalmente creando desde ello una variante a partir de su desarrollo político y social que se conjuga con la experiencia tecnocrática de la segunda mitad del siglo XX.

El segundo caso de este tipo refiere las experiencias que se sintetizan en la tradición postcolonial en el este de Asia y en África, el primero dominado por las tradiciones hindúes y la colonización inglesa desde la East India Company que proveyó de la organización del modelo británico a la India, que luego reprodujo en Malasia, Uganda, Hong Kong, por mencionar algunas naciones, y en el segundo en África se combinarían las experiencias de dominación de los modelos de Francia, Inglaterra, Bélgica y Portugal. Al respecto, "Las tradiciones contemporáneas de administración de las excolonias que hoy son los Estados africanos y asiáticos deben mucho a la experiencia colonial. Pero lejos de ver el

resultado como un mero constructo de mimetismo puro, esta experiencia histórica tiene su propia lógica” (Painter y Peters, 2010: 25).

El caso de la tradición que puede reconocerse en el Este de Asia es un caso muy significativo producto de un complejo proceso de herencia y modernización, muchas veces asociado con importación de ideas del extranjero. La influencia de los modelos de Europa Continental y de la tradición Anglo-Americana puede relacionarse con dos identidades culturales para dimensionar —según los autores— dos formas de tradiciones y sus combinaciones que se representan en el siguiente cuadro:

**Cuadro 3. Tradiciones asiáticas, trasplantes europeos: la herencia administrativa de Estado de Asia Oriental**

Trasplante	Tradicón	
	Confusianismo	No-confusianismo
Europa Continental	Japón, Korea, Taiwan, China, Vietnam.	Indonesia, Tailandia.
Anglo-americana	Hong King, Singapur	Filipinas, Malasia

Fuente: Painter y Peters (2010).

Dos formas que se diferencian de las anteriores corresponden a una compleja generalidad que se identifica en dos tradiciones distintas: La tradición soviética y la tradición islámica, ambas difíciles de identificar y de describir; la primera por la combinación entre la tradición comunista en los Estados del centro y del este de Europa que resulta muy ambigua; la segunda, porque a pesar de poder señalar un origen común en los tres grandes imperios islámicos (persa, otomano y moghul) que dan cuenta de una tradición teocrática, en casos como los Estados árabes modernos se distingue una gran influencia del colonialismo francés e inglés, que ofrecen un amplio panorama de condiciones de desarrollo.

Desde luego que los argumentos acerca de este tema son de una mayor profundidad, pero en el argumento del presente trabajo nos conduce a observar algo de lo que referimos en su primera sección. El escenario que abarca la comprensión del funcionamiento de los sistemas administrativos, si bien se reconoce influenciado desde nuestra experiencia y relación con las diferentes

tradiciones por nuestros procesos históricos, no es en ningún sentido determinante para condicionar su desarrollo.

Hay entonces dos preguntas que se aparecen frente a estas reflexiones y que son parte de dos procesos paralelos pero no simultáneos: la primera atiende al argumento que acabamos de señalar, y enmarca una serie de preguntas significativas para su estudio : ¿cómo entender la forma en que se desarrollan y principalmente las formas en que operan los aparatos de administración?, de la cual podemos derivar otras como: ¿cuál es la significación de lo que se administra?, ¿qué es lo administrable?, ¿existe una única o una mejor forma de administrar?, ¿qué relación se guarda con lo administrado y el espacio de incidencia de su acción?

La segunda parte sin duda de esas consideraciones, pero se concentra en las formas en que se dimensionan estas preguntas, la importancia de conocer su tratamiento y atención, las implicaciones y la significación de su acción, es decir, ¿cuál es la mejor forma de estudiar y comprender el fenómeno de formación de los sistemas administrativos?, ¿cómo diseñar un marco explicativo que nos permita comprender o dirigir las acciones y resultados de estas acciones producto de la operación de los sistemas organizacionales que conforman un sistema administrativo?, ¿cómo impacta la acción de la administración en el entorno político de una sociedad?

Las condiciones de atención a la primera nos orientan a observar la operación de los aparatos administrativos, las segundas son preguntas generadas en el marco de una forma de conocerlos y estudiarlos. Hacer evidentes estas dimensiones de interrelación, y dimensionar las condiciones que genera para su desarrollo y su estudio, es uno de los grandes temas y debates en el campo de conocimiento. En ocasiones parece tan difícil de abordar sistemáticamente que es muy sencillo que las propuestas de diferenciación caigan en lugares comunes, difíciles de explicar y sostener, como la clásica diferenciación entre objeto de estudio y estudio del objeto.

Lejos de ello, es posible situar el estudio y desarrollo formal del campo como parte de la influencia, principalmente de dos formas de compromisos, como una forma de entender la relación que establece con el marco de ideas que caracteriza la tradición occidental: ideológicos y de conocimiento. La relación entre ambos es de íntima vinculación entre el desarrollo y crítica de las

democracias liberales con el cuerpo de ideas que nutre el modelo y crítica de la ciencia basada en las contribuciones de Newton y el positivismo.

## Conclusiones

Un importante punto de debate se desprende de esta nueva condición: diversos fenómenos vinculados con el quehacer administrativo del Estado podían ser abordados desde diferentes perspectivas analíticas y filosóficas, observando relaciones distintas entre el investigador y el conocimiento y niveles de abstracción, descubriendo que tanto su ejercicio como su estudio no sólo se vinculan con marcos valorativos, sino que están condicionado por ellos. Estos desarrollos señalan un punto de exploración y de conflicto, reconociendo que su estudio científico y disciplinario podían no estar exclusivamente conducidos por el marco de ideas y supuestos establecidos desde el neopositivismo, y por ende que su influencia sobre su práctica podía ser tanto positiva como normativa, pero de ningún modo dogmática.

Así, lejos de poder identificar su desarrollo en un estricto sentido lineal de mutación y adopción de nuevas premisas, todas estas formas conviven en su ejercicio, no obstante, persistan posiciones que impiden el intercambio de contribuciones entre ellas.

Los críticos ortodoxos podrán señalar un alto ingrediente de relativismo, pero no hay que dejar de observar que este planteamiento sólo es una forma de interpretar su desarrollo. La importancia no atiende a la defensa de un trabajo en concreto, sino lo que quiero señalar es la atención a una forma diferente de construir una aproximación que deje posiciones que han resultado infructuosas y que han impedido, no sólo una sólida construcción disciplinaria, sino principalmente la posibilidad de intercambio, retroalimentación y debates conjuntos frente a los problemas que son planteados por el desarrollo de la actividad administrativa del Estado frente a las condiciones políticas de la sociedad.

La importancia de esta lectura del campo es señalar el papel fundamental que tiene la investigación como ejercicio de creación de conocimiento y las diversas formas en que se contribuye a la construcción teórica. En relación con el campo de la administración pública, encontramos tanto trabajos con un fuerte diseño cualitativo, como soportados con gran solidez argumentativa en el ejercicio de la investigación cualitativa. Las premisas que orientan la generación de

conocimiento hoy lucen cada vez más llenas de una gran diversidad de formas y de técnicas desde las que se busca estructural y metodológicamente observar y conocer, por ejemplo, cómo operan las organizaciones, cómo funcionan las agencias, cómo se desempeñan los gerentes, las implicaciones tanto de eficiencia como de generación de condiciones de equidad y justicia de las distintas reformas emprendidas, la trascendencia histórica de las transformaciones valorativas del servicio público y el quehacer de gobierno, entre muchos otros temas.

Esta diversidad de instrumentos y de tradiciones de investigación trasciende su sola puesta en práctica, y evidencia una circunstancia de mayor complejidad. En tanto instrumentos para conocer la realidad, representan también formas de responder a la estructura de articulación, aproximación y validación de su estudio tanto como a la diversidad y complejidad de los fenómenos y problemáticas a los que se orienta. Así, la validez de la aproximación entiende la necesidad de distinguir distintas formas de afirmar la validación de los mecanismos de observación, análisis y prueba. Frente a ello no hay posibilidades de homogeneizar los medios como tampoco de homologar funciones y relaciones en los fenómenos observados. Así, las transformaciones empíricas en el objeto simbólico, filosófico y material de estudio, de lo que otrora fuera un campo orientado casi exclusivamente hacia formas instrumentales de operación de la actividad gubernamental, han tenido un alto impacto en la ampliación de sus propios referentes, métodos, contenidos y problemáticas.

Como señala Peters (2008), transitamos de respuestas sencillas hacia preguntas difíciles, mismas que han requerido un intenso replanteamiento de sus condiciones de construcción, en la formación de sus comunidades académicas, e incluso en la fundamentación de escuelas.

De esta forma, la elección de instrumentos metodológicos no sólo atiende un criterio exclusivamente técnico, sino que en ello se observa también una intensa carga de orientación epistemológica e incluso ontológica de la aproximación que se construye. O lo que es lo mismo, las investigaciones que animan el desarrollo de un campo de conocimiento, representan formas específicas de conocer, que responden a una forma particular de comprender la realidad, y también parámetros acerca de lo que es la realidad que puede ser sujeta de estudio y análisis.

La multiplicidad de combinaciones que ello representa y de preguntas que pueden ser planteadas, alcanzan posibilidades difíciles de calcular y de observar. Lo cierto es que, de un lado y otro del Atlántico, esta multiplicidad parece ser una de las características que priva en la observación y análisis de la naturaleza actual del estudio del campo. Estos son punto de partida de intensos debates sobre su identificación como riqueza, como desventaja, como muestra y consecuencia de la falta de identidad y también de las críticas y problemas para explorar nuestro contexto latinoamericano.

En la urgencia de lograr que nuestros estudiantes e investigadores rompan con formas homogeneizadoras del conocimiento, y de comprensión y solución de problemas públicos.

Es indispensable que logremos transmitir que el investigador asume valores del paradigma vigente que elige para observar su entorno, de manera tal que, si buscamos respuestas distintas, es indispensable observar de manera diferente para albergar preguntas que nos posibiliten transformar de formas diversas una realidad plural, diversa, heterogénea.

### Referencias bibliográficas

- Arteaga, N. (2006). *Pobres y delincuentes. Estudio de Sociología y genealogía*. México: Universidad Autónoma del Estado de México, FCPyS/Cámara de Diputados LIX Legislatura.
- Castro, E. (2004). *El vocabulario de Michel Foucault. Un recorrido alfabético por sus temas, conceptos y autores*. Argentina: Universidad Nacional de Quilmes.
- Feyerabend, P. (1990). *Diálogo sobre el método*. Madrid: Cátedra.
- Foucault, M. (1970). *La arqueología del saber*. México: Siglo XXI.
- Guba, E. (1997). *The Paradigm Dialog*. USA: Sage.
- Lincoln, S. y Guba, E. (1985). *Naturalistic Inquiry*. USA: Sage.
- Miller, T. y Fox, C. (2001). "The epistemic community." *Administration & Society*, Vol. 32, No. 6: pp. 668-685.
- Morcòl, G. (2002). *A New Mind for Policy Analysis*. USA: Preager Publicshers.
- Painter, M. y Peters, G. (2010). *Tradition and Public Administration*. UK: Palgrave MacMillan

- Peters, G. (1981). "The problem of bureaucratic government". *The Journal of politics*. Cambridge: Cambridge University Press. Vol 43, No. 1.
- \_\_\_\_\_ (2004). "Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles" en María del Carmen Pardo (ed). *De la administración pública a la gobernanza*. México: El Colegio de México.
- Ricucci, N. (2010). *Public Administration. Tradition of Inquiry and Philosophies of Knowledge*. Washington D.C.: Georgetown University Press.