

# ADMINISTRACION Y DOMINACION

Por JOSE MARIA GARCIA MADARIA

*Sumario:* I. Introducción.—II. Las acciones racionales.—III. El concepto de eficacia.—IV. El comportamiento.—V. Una teoría crítica.

## I. Introducción

La Administración pública atraviesa hoy una crisis tan importante que el modelo básico que guía los modos de pensar y actuar en este campo debe ser objeto de una profunda revisión. Como profesión, la Administración pública es vista frecuentemente por los administrados como una traba al progreso más que como un cauce de expresión del interés público. Como disciplina académica, los estudios sobre Administración pública han dejado, en gran medida, de poseer un cuerpo de conocimientos coherente y capaz de conectar la teoría y la práctica, centrandose fundamentalmente su atención en desarrollar una serie de técnicas y procedimientos que en su momento pudieran ser utilizados para fines preestablecidos, y lograr así una mayor

eficacia. Desde la posición de una sociedad que pretende alcanzar una actividad pública responsable, la Administración no sólo ha dejado de satisfacer esa finalidad, sino que, además, ha contribuido al mantenimiento y expansión de unos patrones típicos de dominación y control social.

En este sentido, intentaremos pasar revista a algunas de las mayores dificultades con las que se enfrenta hoy la Administración pública, particularmente aquellas que han incidido de forma más directa en la actual crisis. Especialmente se tratará de destacar los intereses dominantes en la Administración pública contemporánea que han contribuido a una creciente racionalización del sector público, y de la que se desprenden tendencias cada vez más claras hacia una regulación y control de la vida social.

Más adelante argüiremos cómo las teorías más aceptadas en el ámbito de la Administración pública contemporánea han reforzado este proceso, olvidándose de establecer un puente adecuado entre la práctica administrativa, sus agentes, y la realidad social.

Max Weber, en *Economía y Sociedad*, desarrolló su bien conocida tipología tripartita de coordinación imperativa (o autoridad legítima): carismática, tradicional y legal-racional (1). En general, veía el ascenso de la autoridad legal-racional como la tendencia secular de la civilización occidental. En síntesis, Weber

---

(1) «Existen tres tipos puros de dominación legítima. El fundamento primario de su legitimidad puede ser:

1. De carácter *racional*: que descansa en la creencia en la legalidad de ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad (autoridad legal).

2. De carácter *tradicional*: que descansa en la creencia cotidiana en la santidad de las tradiciones, que rigieron desde lejanos tiempos, y en la legitimidad de los señalados por esa tradición para ejercer la autoridad (autoridad tradicional).

3. De carácter *carismático*: que descansa en la ejemplaridad extracotidiana a la santidad, heroísmo o ejemplaridad de una persona y a las ordenaciones por ella creadas (llamada autoridad carismática).

En el caso de la autoridad legal se obedecen las *ordenaciones impersonales* y objetivas legalmente estatuidas y las *personas por ellas designadas*, en méritos éstas de la legalidad formal de sus disposiciones dentro del círculo de su competencia. En el caso de la autoridad tradicional se obedece a la *persona* del señor llamado por la tradición y vinculado por ella (en su ámbito) por motivos de *piEDAD (pietas)*, en el círculo de los que es consuetudinario. En el caso de la autoridad carismática se obedece al *caudillo* carismáticamente calificado por razones de confianza personal en la revelación, heroicidad o ejemplaridad, dentro del círculo en que la fe en su carisma tiene validez.» M. WEBER: *Economía y Sociedad*. México, 1944, 2.<sup>a</sup> ed., 1977, volumen I, pp. 172-173.

concebía la autoridad legal-racional como obediencia a un sistema de normas abstracto, consistente, establecido por acuerdo o imposición y realizado por un equipo burocrático. La obligación existía ante la ley, no ante los hombres. La burocracia estaba compuesta por funcionarios escogidos por medio de procedimientos regulados sobre la base de la competencia administrativa, constituyendo las características básicas de este modelo de autoridad la impersonalidad, la eficacia y el cálculo.

Parece claro que resulta innegable la tendencia hacia la racionalidad burocrática y el formalismo. Lo que trataremos de poner de manifiesto en estas páginas es lo inadecuado de la reducción de la racionalidad a su aspecto más puramente instrumental y formal.

Resulta cada vez más necesario abogar por un racionalismo sustantivo que involucre tanto los fines como los medios. Aunque Weber había reconocido la distinción entre racionalidad sustantiva y formal, le era difícil alcanzar que, poco más de medio siglo después de su muerte, el Estado fuera a resolver el conflicto entre ellas. Más aún, al destacar la frecuente incursión del carisma incluso en los sistemas más racionalizados de autoridad, Weber puso de manifiesto los peligros de esa combinación de medios racionalizados y fines irracionales que es tan característica de las dictaduras.

La constatación de ciertas tendencias de las burocracias contemporáneas hacen buena la afirmación de Weber. Hoy en día, y como desengaño, tanto de la sociología ciencia del espíritu, como de la sociología formal, predomina la inclinación a otorgar el primado a la sociología empírica de inmediata aplicación a toda Administración. El hecho de encontrarnos en una sociedad absolutamente masificada conduce indefectiblemente a la sociedad de los grandes números, administradas por grandes unidades. Ciertas tendencias a la personalización del poder político, y la consecuente relación entre ese poder político y los niveles superiores de la organización administrativa del Estado, conduce a una mayor radicalización y absoluta personalización del poder, que tiende a ser, como consecuencia, cada vez más jerarquizado. La persona que está en la cima de la jerarquía administrativa ocupa al mismo tiempo la cima de la jerarquía política. El resul-

tado final es que el sistema jerárquico del que hablaba Weber tiende a reforzarse por su propia dinámica (2). Alejándonos en la definición del objetivo primario del Estado de las posturas extremas que van de Herbert Spencer a Karl Marx, se puede constatar igualmente la tendencia a fijar grandes orientaciones y a definir las metas de la futura actividad administrativa por las supremas instancias políticas, tanto si encarnan en órganos unipersonales como si son órganos colegiados, sin contar en ningún caso con la opinión pública. El Estado contemporáneo basa su mecánica decisoria en un reducido número de hombres articulados en un sistema muy cerrado, muy burocrático en el sentido weberiano, y no exactamente desde una concepción o desde una perspectiva de servicio. Cualquiera que observe con detenimiento la estructura del Estado contemporáneo comprende que la Administración pública se desarrolla dentro de un contexto político. Como consecuencia, la capacidad de la Administración para desempeñar su papel en el proceso de desarrollo del Estado depende en gran parte del medio político en que se encuentra. Las instituciones y los procesos políticos desempeñan un papel crucial en la determinación de metas y prioridades nacionales, en la selección de valores que compiten entre sí, en la asignación de recursos, en la búsqueda de instrumentos para llevar a cabo las políticas nacionales, y en el suministro de la orientación necesaria. Elaboran, asimismo, los medios de llegar a las metas políticas, tales como la participación democrática en el desarrollo nacional y la igualdad de oportunidades, representando las fuerzas políticas, por consiguiente, un factor importante que influye en la capacidad administrativa de un gobierno. La mayor parte del desarrollo administrativo fluye de decisiones políticas, realizándose en ocasiones las reformas administrativas como respuesta a cambios políticos tales como la adopción de una nueva constitución, la asunción del poder por un nuevo partido, o la promulgación de leyes que introducen cambios estructurales en

---

(2) Refiriéndose a este aspecto, señala BLAU: «La centralización del poder de adoptar decisiones en manos de la administración jerárquica es una característica que tiende a aparecer a medida que aumentan las grandes subdivisiones —divisiones, departamentos o secciones— de una organización.» *La burocracia en la sociedad moderna*. Buenos Aires, 1962, 3.<sup>a</sup> ed. 1974.

el sistema económico y social (3). Si quiere funcionar con eficacia, la Administración pública no solamente debe acomodarse al medio político, sino que debe contar también con los dirigentes. El aumento de la capacidad administrativa tiene lugar únicamente cuando los políticos reconocen su urgente necesidad y proporcionan la orientación constante y los recursos necesarios con este fin.

El medio político afecta también al sistema interno de Administración pública. El papel del burócrata con respecto a la autoridad política depende básicamente del sistema de gobierno. En muchos países se ha considerado como axiomático que la formulación de políticas pertenece a los procesos políticos y que su ejecución corresponde a una Administración pública políticamente neutral. Aunque la supremacía de los procesos políticos es un hecho establecido, la Administración y el desarrollo de la política son procesos que influyen entre sí. Así surge la importancia de la función encomendada a la Administración pública de elaborar los instrumentos que facilitan la adopción, y no sólo la ejecución, de las decisiones políticas. Los procesos de elaboración pueden influir en la solidez de la política adoptada y, por lo tanto, en la estabilidad del grupo político dominante.

## II. Las acciones racionales

La acción racional permite alcanzar a los hombres metas definidas bajo unas condiciones dadas, constituyendo así un aspecto instrumental que está caracterizado más por los métodos utilizados que por los fines (4). Así, los sistemas de acciones

(3) OTTAVIANO: «Poteri dell'amministrazione e principi costituzionali», *Rivista trimestrale di diritto pubblico* (1964) p. 929 y ss.

(4) Como punto de partida puede resultar útil la definición de comportamiento racional elaborada por A. DOWNS, para quien «un hombre racional es aquel que se comporta del siguiente modo: 1) siempre es capaz de tomar una decisión cuando se enfrenta con diversas alternativas; 2) ordena jerárquicamente todas las alternativas según su preferencia, de tal manera que cada una de ellas se antepone, o se considera indiferente, o se considera inferior a cualquier otra; 3) su ordenación de preferencias es transitiva; 4) escoge siempre entre las posibles alternativas aquella que ocupa el lugar superior en su ordenación, y 5) siempre toma la misma decisión cada vez que se enfrenta con las mismas alternativas». Citado por W. J. MacKENZIE: *Política y ciencia social*, Madrid, 1972, p. 113.

racionales con propósito definido aparecen originariamente desarrollados para ayudar al hombre en el control de la naturaleza. De este modo se amplía nuestra capacidad para controlar a los seres humanos (5).

Con la extensión de estos sistemas de acciones racionales y de propósitos en la sociedad, ha aparecido ante nosotros un camino muy concreto de racionalidad: el constituido por un interés más centrado en la regulación que en la elección de fines. Se ha venido describiendo este camino—que denominamos de la racionalidad técnica—como el que esencialmente vincula medios y fines, acarreando un exceso de procedimientos para la obtención de propósitos más o menos sobreentendidos, y que, en la mayoría de los casos, tratan de justificarse a sí mismos (6). En contraste con otras formas de racionalidad, la denominada racionalidad técnica es poco más que un cálculo para ajustar unos medios dirigidos a la consecución de unos fines dados, estando raramente vinculada con elecciones significativas sobre propósitos o fines sociales importantes, aunque se puede presentar la ilusión de tal elección, y referida no sólo al ámbito peculiar de la actividad de la Administración pública, sino, por el contrario, a los aspectos más diversos de la vida social humana (7).

La idea de que una meta puede ser razonable por su propia naturaleza, en base a sus virtudes intrínsecas aparentes, y sin

---

(5) «La razón decisiva que explica el progreso de la organización burocrática ha sido siempre su superioridad *técnica* sobre cualquier otra organización. Un mecanismo burocrático perfectamente desarrollado actúa con relación a las demás organizaciones de la misma forma que una máquina con relación a los métodos no mecánicos de fabricación. La precisión, la rapidez, la univocidad, la oficialidad, la continuidad, la discreción, la uniformidad, la rigurosa subordinación, el ahorro de fricciones y de costos objetivos y personales son infinitamente mayores en una administración severamente burocrática, y especialmente monocrática, servida por funcionarios especializados, que en todas las demás organizaciones de tipo colegial, honorífico o auxiliar.» M. WEBER, *op. cit.*, vol. II, pp. 730-731.

(6) «En la medida en que la forma del conocimiento es indiferente respecto al contenido, le es inherente un elemento de irracionalidad y de contingencia. Lo material es lo que debe ser dominado por el entendimiento, el objetivo exterior del entendimiento mismo, su razón de ser.» HORKHEIMER, M.: *Teoría crítica*. Barcelona, 1971, p. 209.

(7) «Quien habla de cultura habla también de administración, quíeralo o no. El reunir bajo la palabra única de cultura cosas con denominador tan distinto como filosofía y religión, arte y ciencia, formas del modo de vivir y moralidad y, finalmente, el espíritu objetivo de una época, traiciona de antemano la mirada administrativa, que, desde lo alto, acumula, reparte, pondera, organiza.» HORKHEIMER, M., y ADORNO, T. W.: *Sociología*, Madrid, 1971, p. 69.

referencia a ninguna clase de beneficio subjetivo, es totalmente extraña a este tipo de razonamiento.

Es precisamente la creciente confianza en esa racionalidad técnica lo que parece caracterizar a la Administración pública de hoy. Con el paso del tiempo esa confianza se ha transformado en una versión particular de dominación, concretada en lo que se ha dado en llamar la política de poder. La tendencia a la expansión e independización de las administraciones como formas de dominación, difícilmente explica sola el paso de los dispositivos administrativos, en el antiguo sentido de la palabra, a los del mundo del administrado, ni su intromisión en campos no administrados antes. La racionalidad administrativa está tan íntimamente emparentada con la conmensurabilidad de todos los objetos, que da lugar a poderlos subsumir bajo reglas abstractas. Las diferencias cualitativas entre dominios distintos, tanto como dentro de cada dominio singular, quedan discriminadas, con lo que disminuye también su resistencia frente a la Administración. Esta política de poder está directamente vinculada con la dominación jerárquica, y ha condicionado en una gran medida nuestros pensamientos y nuestras acciones, excluyendo virtualmente la alternativa de una política de participación.

Obviamente, los desarrollos de este tipo tienen importantes implicaciones para la elección política, especialmente como ocurre en el contexto de la función pública. Así, en términos de toma de decisión, encontramos muy a menudo el énfasis en la realización de una elección racionalizada por medio de estrategias calculadas y de procedimientos de decisión basados en el modelo racional de toma de decisiones y en la utilización de unos sistemas de información sofisticados (8). Consecuentemente, incluso aunque un campo más amplio de elección puede ser teóricamente posible, sólo las alternativas que pueden ser alcanzadas por estos métodos se ven como racionales. Por otra parte, el uso de tales técnicas, por definición, excluye valores, intuición y otros muchos

---

(8) Una buena exposición, aunque ya algo anticuada sobre los modelos de comunicación y control y los sistemas de decisión política lo constituye el libro de DEUTSCH, K. W.: *Los hervidos del gobierno. Modelos de comunicación y control políticos*, Buenos Aires, 1969. Un enfoque más reciente del tema puede verse en OUCHI, W.: «The Relation Between Organization Structure and Organizational Control», en *Administrative Science Quarterly*, 22 (1977), p. 85 y ss.

recursos humanos. En la medida en que se aceptan sólo este tipo de elecciones que pueden ser congruentes de forma unívoca con la existencia de unas determinadas capacidades técnicas, estamos reduciendo notablemente nuestro campo de alternativas (9).

Limitándonos a una probada forma de discurso positivo, dejamos de definir posibles sistemas de valores, relegando, como consecuencia, posibles intereses sociales. En la actualidad dependemos, en una gran medida, de sistemas que son construidos de acuerdo con las posibilidades técnicas y los medios estratégicos de que se dispone para su obtención. De esta forma, perdemos un sentimiento de responsabilidad por los caminos que tomamos; nos centramos en la ejecución de empresas específicas, y dejamos de examinar consecuentemente las implicaciones morales de nuestras acciones (10). Esta forma de gobierno meramente vinculada a los problemas técnicos administrativamente solubles es, en un último nivel de análisis, una salida típica del ideal de servicio público perfectamente coherente con el modelo de moralidad democrática contemporánea. El único criterio que reconoce la razón subjetiva formal, instrumental, es el que el lenguaje del positivismo llama su valor operativo: su papel en la dominación del hombre y la naturaleza. Los conceptos no quieren ya expresar, como tales, cualidades de la cosa, sino que sirven únicamente a la organización de un material de saber para quienes puedan disponer hábilmente de él.

Tan fácilmente somos presa de los patrones de racionalidad destacados aquí, que frecuentemente encontramos difícil distin-

---

(9) «La técnica difiere de la ciencia por el hecho de que mientras ésta se interesa por el progreso general de los conocimientos sin reparar en costos, aquélla se propone hallar el modo más eficiente de llevar a cabo una tarea determinada. Por definición, la técnica es operacional, práctica: tiende a lograr el máximo de resultados con el mínimo esfuerzo. La ciencia tiene como principal objetivo la verdad; para la técnica, el criterio básico es la eficacia. Para satisfacer ese criterio recurre, sin duda, al auxilio de la ciencia, a más de desarrollar sistemas de conocimientos que le son propios.» BRESSER PEREIRA, L. C.: *Ideología y tecnoburocracia*, Buenos Aires, 1975, p. 103.

(10) En la historia de la metodología, especialmente desde Descartes, una de las cuestiones primarias ha sido: ¿Qué clase de conocimiento produce la experiencia si es que produce alguno?, o cuál es el papel de la experiencia en nuestro conocimiento del mundo. A pesar de que racionalismo y empirismo han sido considerados como filosofías opuestas, las dos corrientes se han interesado primordialmente por la experiencia como «asunto de conocimiento» —los empiristas mantienen que la experiencia es la fuente única del conocimiento del mundo, mientras que los racionalistas argumentan que la experiencia nunca es suficiente para obtener un auténtico conocimiento.

En cuanto a las consecuencias de este planteamiento puede verse BERNSTEIN, R. J.: *Praxis y acción*, Madrid, 1979, en especial la parte cuarta.

guir entre esa versión de la realidad que hemos creado subjetiva e independientemente, y aquella que nos ha sido impuesta por la sociedad racionalizada.

A pesar de su potencial capacidad para guiar la acción pública, el campo académico dedicado al estudio de la Administración pública no ha sido capaz de concebir una teoría ni una praxis capaz de dar forma a las cuestiones que destacamos.

Como hemos visto, el Estado contemporáneo dedica cada vez más atención al aspecto organizativo, consecuencia de la necesidad de adecuar su propia estructura a las nuevas necesidades de la sociedad, y debiendo superar para ello el tipo tradicional de organización basado en estructuras homogéneas. Formalmente no se trata más que de una diferenciación introducida en la Administración del Estado de manera que sea más idónea para alcanzar los fines que le son encomendados. En realidad, este planteamiento ha dado lugar a la formación de modelos diversificados de organización, pensados y constituidos en función de los objetivos que han de perseguir. Este proceso se corresponde con lo que algunos autores denominan la nueva «filosofía de la organización del Estado», concebida con unos límites mucho más amplios en cuanto que responsable del desarrollo de la sociedad, lo que significa que debe dirigir y estimular todas y cada una de las actividades públicas y privadas de tal modo que pueda ofrecer a la colectividad el máximo beneficio. El Estado contemporáneo no persigue sólo fines jurídicos, sino fundamentalmente económicos y sociales. Esto nos lleva a la necesidad de que cada actividad sea tratada de acuerdo con su fin, sea al mismo tiempo coordinada con las otras actividades del Estado, y sea dotada de un procedimiento que asegure la mayor economía en su ejecución (11).

Esta racionalización de la actividad administrativa y de la organización del aparato estatal dotado de estructuras que reflejan evidentemente un ordenamiento autoritario, nos puede recordar modelos de comportamiento derivados del más puro absolutismo. Esta racionalización se concreta tanto en la organización del aparato del Estado como en los métodos de su actividad.

---

(11) CATALDI: «Sintesi dello stato attuale della tecnica dell'organizzazione della Pubblica Amministrazione», *Scienza e tecnica dell'organizzazione della P. A.* 3 (1968), p. 401.

En este sentido, el fin de la Ciencia de la Administración es el de precisar esos métodos y procedimientos para alcanzar una actividad administrativa más racional tratando de encontrar la eventual existencia de reglas generales de eficacia (12). Es éste un concepto restrictivo que presenta sus ventajas, pero que, sin embargo, ofrece el gran peligro de la dispersión analítica, contrario al criterio de unicidad de la acción en el ámbito de un programa concreto que ofrezca garantías para alcanzar el resultado deseado.

La crítica más usual a la Administración pública contemporánea suele ser la de su lentitud, su inmenso tamaño y la de, en ocasiones, frenar el progreso en la evolución de determinados aspectos de la sociedad. En otros términos, se imputa a la Administración su falta de eficacia. Es difícil establecer con precisión qué debemos entender hoy en día por ineficacia (y, por lo tanto, por eficacia). Indudablemente, es un estado patológico que conduce a un funcionamiento anormal del organismo y a la dispersión de fuerzas, lo que produce unos resultados inadecuados con las metas fijadas, al tiempo que supone un consumo excesivo de medios. Está, pues, claro que, en último extremo, el criterio de fondo es de naturaleza económica y ética.

La constatación de la eficacia o ineficacia de la actividad de la Administración pública es siempre empírica, y debe verificarse *a posteriori* en base a la comparación de los resultados realmente obtenidos frente a aquellos que se esperaba alcanzar. La crítica empírica en este tipo de razonamientos limita su visión a aspectos parciales, pudiendo ser idónea sólo para eliminar algunas disfunciones, pero no para crear criterios generales de comportamiento.

El problema hay que centrarlo en la valoración de las aportaciones que la Ciencia de la Administración ofrece para un conocimiento del hecho administrativo, entendida esta expresión en su significado unitario de organización, sede de la actividad o administración-aparato. El problema de la autonomía y de la rela-

---

(12) Según WEBER, calificar un sistema de racional, «formal» o «técnicamente», no suponía nada acerca de su capacidad para satisfacer las necesidades humanas o para llevar a cabo otros planes esenciales, ya que lo que esta capacidad implicaba era una racionalidad «sustantiva», que no podía ser juzgada sino en función de un dictamen a emitir desde el punto de vista de valores particulares. BERTHAM, D.: *Max Weber y la teoría política moderna*, Madrid, 1979, p. 440.

ción de la Ciencia de la Administración frente a la ciencia jurídica hay que pensar que debe ser resuelto en base a la naturaleza y a la función de la Ciencia de la Administración, que, en cuanto conocimiento aplicado, tiene por objeto los resultados de la actividad administrativa de los entes públicos; es decir, examina el hecho administrativo globalmente, utilizando las aportaciones de conocimientos teóricos y prácticos. La valoración de los principios de la Ciencia de la Administración no puede prescindir de que el hecho que constituye su objeto es un fenómeno social enteramente permeable al Derecho y, en cuanto tal, objeto de cualificación normativa. La juridicidad del hecho administrativo comporta necesariamente que cuando se quiera aplicar a éste los resultados o sugerencias de otras disciplinas no puede prescindirse de su condición jurídica. Implícitamente se está desempolvando la vieja cuestión de las relaciones entre Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración, aunque esta relación tenga un dudoso valor de contenido. El problema a determinar es el punto de encuentro de las dos metodologías; es decir, el momento en que se produce la recepción de las reglas de Ciencia de la Administración en el ordenamiento jurídico.

La investigación clásica sobre la relevancia de las reglas y principios de Ciencia de la Administración se resume en la individualización de los efectos no jurídicos de las reglas jurídicas y en el examen de su congruencia con el Derecho administrativo. Una valoración de Ciencia de la Administración tiene en sí, aunque en diversa medida, elementos propios de la Sociología, de la Economía, de la Hacienda, de las relaciones humanas, de las relaciones públicas, de la Ciencia política y de las diversas técnicas organizativas. Por ello, el examen del fenómeno administrativo por medio de criterios de análisis propios de la Ciencia de la Administración debería comportar una comprensión unitaria y global del fenómeno que ha condicionado positivamente a la misma metodología jurídica y, en general, al Derecho administrativo. En definitiva, la Ciencia de la Administración ha ofrecido los elementos para una valoración de los estudios jurídicos y ha operado, y opera, una continua crítica del Derecho administrativo. De los resultados que se desprenden de los estudios de

Ciencia de la Administración sólo algunos pueden encuadrarse en esta perspectiva de crítica constructiva, de profundización del examen jurídico del hecho administrativo, ya que otros se concretan en indicaciones susceptibles de aplicación, tanto en el aspecto organizativo como en el operativo de los poderes públicos, en especial en lo referente al comportamiento y al procedimiento administrativo (13).

### III. El concepto de eficacia

Del concepto de eficacia en el ámbito de la Administración pública se han dado muchas definiciones que tratan de transformar un concepto intuitivo, casi natural, en un concepto de realización práctica, de operatividad (14). Puede afirmarse que la peculiaridad del fenómeno de la Administración pública ha dado lugar a una problemática que parece haber condicionado o redimensionado el contenido del principio mismo, y no por una suerte de compromiso o de adaptación a la realidad, sino motivado por el principio de eficacia del hecho organizativo-administrativo que ha permitido superar la distinción entre Administración pública y privada basada esencialmente en el concepto de beneficio contrapuesto al de finalidad (utilidad) social.

De esta forma se configura la eficacia como una disposición del aparato administrativo para alcanzar sus propios fines, superando la tesis que anclaba la eficacia a la productividad y a economicidad. El concepto de eficacia se ha desarrollado en relación con la teoría de la decisión administrativa, que representa el momento operativo típico del comportamiento organizado. De hecho, cuando se define la eficacia como la capacidad de un organismo para alcanzar un fin efectuando elecciones racionales en la combinación de medios y fines, se pone en evidencia el momento de la elección administrativa, en el sentido de que cada

(13) CLARK, T. D., y SHROBE, W.: «Public Sector Decision Structures: An Empirically-based Description», *Public Administration Review*, 39, 4 (1979), p. 343.

(14) SIMON define la eficacia como el criterio que preside la elección de tal modo que produzca el máximo resultado sobre la base de la disponibilidad de una cantidad dada de recursos. Véase *El comportamiento administrativo*, p. 178. En definitiva, SIMON da a la eficacia una definición en términos de racionalidad (economicidad de la elección).

elección representa un acto racional adoptado tras la elección alternativa que en relación con los medios disponibles ofrece el máximo grado de probabilidad de alcanzar el resultado apetecido.

El concepto de racionalidad, identificado con el concepto de eficacia, se considera como un presupuesto esencial del criterio a que debe atenerse el administrador para realizar elecciones institucionales, al tener presente la limitación de medios respecto a los fines y al tener que decidir sin comprometer otros objetivos. En este sentido, el concepto de racionalidad, en un último análisis, viene a identificarse con el problema de los costes; es decir, con la economicidad, de la cual los más recientes estudios de Ciencia de la Administración han puesto de manifiesto su carácter de mero auxiliar respecto al concepto de eficiencia. Hay que señalar, por tanto, que la eficacia no coincide lógicamente con la reducción de costes y, por tanto, con el incremento de la productividad, aun reconociendo a la economicidad la cualidad de presupuesto de la eficacia, la cual, significativamente, se ha calificado como productiva contraponiéndola a la organizativa. El aspecto más interesante puesto en evidencia por el concepto de eficacia es la capacidad constante de adecuación a los fines últimos o intermedios que cada aparato administrativo debe alcanzar. En este tipo de planteamientos se supera la distinción entre eficacia interna (instrumental) y la externa, en cuanto que el aspecto de más relevancia del concepto está precisamente en su dinamismo. De hecho, es importante destacar que el principio de eficacia no se realiza en la obtención del resultado requerido, sino en la capacidad del aparato para buscar una continua adecuación a los fines institucionales (15).

Cualquier oportunidad de comparar el creciente interés por obtener una mayor eficacia (lo que significa una regulación) con un interés por la elección fue necesariamente limitada por la temprana y tajante distinción entre política o actitud de gobierno y Administración. En la medida en que la burocracia empieza a ser concebida como desvinculada de la actitud del gobierno, la Administración pública deja de estar obligada a

(15) DUNCAN, R.: «What is the right Organization Structure? Decision Tree Analysis Provides the Answer», *Organizational Dynamics*, 7, 3 (1979), p. 59.

definir cuestiones relativas a su papel básico en la sociedad moderna. Desgraciadamente, esta situación no fue corregida con la impuesta reconciliación de la forma política y la Administración, por cuanto lo que ocurrió fue simplemente la eventual burocratización de las acciones de gobierno. De hecho, es verdad que la forma de gobierno ha llegado a ser vista no sólo como ejecutada, sino, además, como formulada en el contexto de la burocracia, estando ésta presente tanto en las acciones de gobierno como en la política de alto nivel, y llegando prácticamente a constituir el mayor recurso de la iniciativa política. Esto no significa que las decisiones políticas fuesen hechas en un nuevo contexto de elección; por el contrario, significa que son elaboradas, cada vez en mayor medida, en el ámbito sometido al control de la burocracia. Entonces, la noción de forma de gobierno es racionalizada en sí misma de tal modo que llega a ser una parte del propio sistema de regulación. Mientras que la importancia de la vieja dicotomía entre la política a seguir y Administración capaz de articularla esté presente, la distinción es simplemente yuxtapuesta por la fuerza de una burocracia en expansión (16).

Como hemos señalado, una democracia racionaliza y limita las alternativas que se constituyen en metas a alcanzar por los burócratas, haciendo que las técnicas usadas por éstos para llevar a cabo sus funciones individuales, los criterios para la posterior legitimación de los resultados. Podemos ver el sentido último de esta afirmación a través de los análisis políticos contemporáneos y de su énfasis, siempre creciente, sobre las metas definidas burocráticamente como *standard* frente a aquellas otras que juzgan resultados empíricos y la adopción de una forma particular de lenguaje conectado a unos típicos patrones de dominación social (17). El primer punto se relaciona con la tendencia de los políticos a aceptar las definiciones e intereses empíricos de una burocracia tecnológicamente orientada como ellos. Mientras tal

---

(16) «La burocratización es provocada más por el aumento intensivo y cualitativo y el desarrollo interno de las tareas administrativas, que por la ampliación extensiva y cuantitativa. Pero hay una gran variación en la dirección tomada por la burocratización y los motivos que la provocan.» WEBER, M.: *¿Qué es la burocracia?*, Buenos Aires, 1977, p. 43.

(17) Véase RUDNER, R. S.: *Filosofía de la ciencia social*, Madrid, 1973, y BUNGE, M.: *Teoría y realidad*, Barcelona, 1972.

procedimiento permite la recolección y presentación de información en unos términos que la burocracia encuentra útiles, también impone al mismo tiempo límites en la capacidad del analista a la hora de explorar posibles alternativas. Además, el requisito para cuantificar estos datos de tal forma que puedan ser medidos de acuerdo con las metas de la organización automática y necesariamente restringe el número de factores a ser considerados. Las variables humanas, y, por tanto, no cuantificables, deben ser ignoradas o manipuladas de tal forma que se adapten a los requisitos del empirismo. En segundo lugar, a la vez que los analistas —burócratas— al servicio de los políticos incorporan palabras en ocasiones carentes de contenido para la definición de «problemas», sus resultados de la evaluación van a ser puestos en un lenguaje fundamentalmente dominante. En este sentido, no es difícil leer u oír frases como «costes sociales», «niveles de ejecución», «contracciones de tiempo», «comerciabilidad» o «consistencia del sistema», todas las cuales implican que el beneficio humano puede e, incluso, debe ser tratado en términos fundamentalmente económicos. Mientras tal relación puede ser congruente con el punto de vista de la racionalidad técnica, tiene la inevitable consecuencia de una cuantificación de las vidas humanas. Yendo más allá, a la vez que los analistas de política practican el uso de tal lenguaje, su tratamiento sirve en último extremo para legitimar las estructuras de racionalidad y poder vigentes (18).

#### IV. El comportamiento

Una rápida ojeada a la historia de la teoría de la Administración pública nos pondrá de manifiesto las dificultades con que ahora se enfrenta esta disciplina. Algunos autores han propuesto investigar la posible reconciliación entre las necesidades de los grandes gobiernos y los valores de la democracia en una sociedad industrial, tratando de relacionar el estudio de la Administración pública con las amplias generalizaciones de la teoría política, tales como justicia, libertad, obediencia, y el papel del Estado en

(18) OUCHI, W.: «The Relation Between Organization Structure and Organizational Control», *Administrative Science Quarterly*, 22, 1 (1977), pp. 96 y ss.

los problemas humanos. No obstante, a pesar de afirmaciones como éstas, la Administración pública parece justificarse sólo con vagas referencias a los méritos de la democracia, y rara vez desarrolla sistemáticamente las consecuencias de su propia relación con la teoría política (19).

Esas mismas estructuras de racionalidad y poder de las que hablábamos anteriormente son perfectamente interiorizadas y desarrolladas por el modelo contemporáneo de Administración, modelo éste que continúa con su desarrollo metodológico positivista, basado en la eficacia de la técnica como forma de mantener el espíritu paradigmático de la teoría de la Administración pública. H. A. Simon, cuyo *Comportamiento administrativo* (20) es la clásica exposición de este punto de vista, sugiere que las organizaciones deben estar comprometidas con las contribuciones y servicios de las personas como tales. Para Simon, las organizaciones se forman porque los seres humanos están limitados por sus habilidades, hábitos y reflejos inconscientes para lograr ciertas metas deseadas. La persona, estando caracterizada por su limitada racionalidad, no puede alcanzar los límites del éxito que aseguran las organizaciones. En palabras de Simon, «la capacidad de la mente humana para formular y resolver problemas complejos es muy pequeña comparado con el tamaño de los problemas a cuya solución es requerida por el comportamiento objetivamente racional en el propio sentido de la palabra».

Las organizaciones son simples instrumentos técnicos cuya finalidad es ayudarnos a conseguir nuestras metas. A la teoría de la Administración le concierne el estudio del cómo una organización debería estar estructurada y dirigida para realizar su trabajo de la forma más eficiente. En esta preocupación, en la que se presupone la selección de una meta y una serie de acciones como medio, se juzga la eficacia en términos de comportamiento y en la medida en que contribuye a la consecución de ese objetivo, que yace en el corazón del modelo racional. Así, el trabajo básico de la Administración pública, por lo tanto, llega a

(19) Aunque no toca directamente el tema del que nos ocupamos, sí proporciona un marco general perfectamente adecuado el trabajo de CLASTRES, P.: *La Société contre l'Etat*, París, 1975.

(20) SIMON, H. A.: *El comportamiento administrativo. Estudio de los procesos decisivos en la organización administrativa*, Buenos Aires, 1978.

ser una explicación del tema de la eficacia, especialmente tal como es elaborada a través de las nociones de conducta instrumental y de la toma de decisiones racionales.

Por otra parte, la dependencia del modelo racional, así como sus variantes, en una pura interpretación positivista del papel de la investigación en las ciencias sociales, sólo refuerza el interés por la técnica. Mientras que la distinción entre hecho y valor estaba justificada como un medio para desarrollar una verdadera «ciencia» de las organizaciones, surgió como consecuencia el separar aún más la Administración pública de su conexión histórica con el estudio de una alternativa política. Un énfasis en el desarrollo de la conducta administrativa hizo que el estudio de las organizaciones públicas se mezclase con el estudio de la Administración en general. No obstante, centrándonos en el proceso genérico de la Administración, el estudio de la misma por sí sola fue más lejos de sus puros intereses primarios, evolucionando hacia discusiones acerca de las alternativas sociales. El resultado originó una excesiva preocupación por las técnicas administrativas y la consecuente separación entre la reflexión y la elección.

Este proceso se dio especialmente en aquellos que estaban más relacionados con los servicios administrativos del Estado por su dependencia con una aproximación positivista sobre observaciones de la conducta humana. Todos los científicos sociales están, por lo menos en teoría, interesados en los significados que dan las personas de sus propias acciones. Sin embargo, el modelo racional de organización, basado en el más puro positivismo, hace la desafortunada asunción de no poder inferir el significado directamente del comportamiento externo de los sujetos pasivos. Por el contrario, como señala Silverman, lo que el observador toma como una mera repetición de la misma acción física puede implicar significados totalmente diferentes para aquellos a los que concierne, en función de la manera en que ellos deformen cada situación: Concentrándonos en la conducta en sí misma, es posible para el observador exterior perder toda su significación y, por lo tanto, hace incapaz de predecir con ninguna seguridad la forma en que reaccionarán aquellos a quienes concierne. La ciencia positiva sólo puede proyectar significados e intencionali-

dades basados en la conducta manifestada, pero le es imposible hacer una conexión directa entre el mundo real y el mundo vivido por el sujeto. Por lo tanto, mientras el científico pueda describir la conducta no hay una conexión intrínseca entre tal descripción (y generalizaciones derivadas de ellas) y el mundo subjetivo del sujeto de esa conducta.

Este punto se relaciona generalmente con la racionalización creciente de la sociedad, del sector público y de la burocracia en particular. Un enfoque sobre la conducta puede sólo describir la actividad humana en términos de observación, de tal modo que una serie de técnicas de forma más o menos efectiva contribuya a la concesión de metas de la organización. En el momento en que esos medios de la técnica pasan a convertirse en metas de sí mismas, no sólo hemos eliminado cualquier discusión sobre las posibles finalidades de la organización, sino que también actuamos de manera implícita para reforzar las condiciones políticas en ese momento vigentes. De nuevo, el modelo racional de Administración convierte posibilidades de elección en circunstancias que facilitan una posible regulación social (21).

## V. Una teoría crítica

Como hemos visto, las teorías contemporáneas sobre la Administración pública están limitadas por las prácticas administrativas dentro de unos entornos sociales establecidos. La teoría administrativa se enfoca desde el interés técnico inmediato, quitando, por lo tanto, importancia al papel histórico y al contexto de la burocracia pública. La dependencia del modelo racional de Administración nos ha guiado hacia un cuerpo de conocimientos marcados por el desarrollo de mecanismos creados para facilitar el control y la regulación social. Dos consecuencias se desprenden de esta afirmación: primero, que sirve para legitimar y completar sistemas, y segundo, que por convertir en impracticables elimina muchas posibles vías o alternativas. La teoría y la práctica están, por lo tanto, guiadas hacia una preocupación por el mo-

(21) Un buen enfoque general sobre el tema puede verse en KOLAKOWSKI, L.: *El racionalismo como ideología*, Barcelona, 1970. En especial, pp. 117 y ss.

mento inmediato y, consecuentemente, lo que entendemos por Administración se desarrolla en forma opuesta a la historia, convirtiéndose así en algo más que una ideología materialista.

Como contraste con esa forma de ver la Administración pública, una teoría crítica de la misma debería ser capaz de competir frente a pretensiones dirigidas hacia el exceso de tecnicismo, escapando al poder de una práctica administrativa institucionalizada. El desarrollo de este tipo de teoría debería articularse necesariamente de tal forma que permitiera llegar a criterios importantes no incluidos actualmente en la teoría administrativa (22). Obviamente, esta aproximación no debiera estar limitada por la práctica o por la racionalidad de su justificación. Eliminando las bases tradicionalmente aceptadas de esa racionalidad —una preocupación objetiva por la técnica de la vida administrativa—, una teoría crítica de la organización administrativa podría situar la Administración pública en un contexto histórico más amplio. Esa hipotética teoría debería relacionar directamente sus hallazgos con las condiciones básicas de la vida social humana, y no sólo en el presente, sino también analizando minuciosamente el pasado y en función del futuro, tratando de llevar los planteamientos teóricos a una discusión sobre los fines sustantivos de la sociedad y a una consideración plena de las condiciones de la vida humana. De esta forma, una teoría crítica de la Administración pública mantendría la posibilidad de preservar el presente de los falsos planteamientos positivistas montados en torno a la noción de servicio público (23).

Mientras que una aproximación crítica no sería pensada para producir teorías formalistas, hay varias distinciones que se pueden hacer entre tal aproximación y el compromiso racional-positivista existente en la Administración pública.

---

(22) Algunas interpretaciones e hipótesis sobre esta interpretación: CARACCIOLLO, A., y CASSESE, S.: «Ipotesi sul ruolo degli apparati burocratici nell'Italia liberale», en *Stato e Amministrazione*, número especial de *Quaderni Storici*, 6 (1971), 3, pp. 601-608; CASSESE, S.: «L'amministrazione dello Stato liberale-democratico», en *Quaderni Storici*, 7 (1972), 2, pp. 703 a 713.

(23) PORRO, A.: señala las posibles alternativas ante los planteamientos positivistas contemporáneos en «I problemi dell'amministrazione pubblica in un discorso di Giuseppe Saredo. Riflessioni e proposte per una ricerca di storia quantitativa», *Rivista trimestrale di diritto pubblico* (1975), 2, pp. 872 a 898.

Una teoría de la Administración pública debe partir del desafío que en la presente crisis se produce en el campo de la legitimidad, tratando de plantear cuáles son los motivos de esa crisis y las posibles soluciones que puedan darse. El alza del Estado administrativo coincide con el fallecimiento de la consecución de un interés de toda la sociedad a través del mutuo consentimiento entre administrados y administradores. Para lograr esto último sería necesario alterar los cauces de diálogo que se han venido utilizando hasta ahora tanto en las organizaciones administrativas como en los planteamientos teóricos de las diversas teorías de la organización administrativa. Sólo una aproximación crítica a la actividad de la Administración puede sentar las bases teóricas de cara a una futura actividad basada en el interés por la elección de fines.

El intento de aquellos que reclame la sociedad puede conectar a partir de esta perspectiva crítica y no de los tópicos habituales la teoría y la práctica, ya que si la actividad social y sus valores son ahora parte del mundo, también pueden ser objeto del poder de la razón.

En el significado de la *praxis* encontramos un vínculo apropiado para conectar la teoría y la práctica en el servicio público. Utilizando un método positivo de análisis y destacando la racionalidad técnica, la Administración pública puede encontrar ese papel (no función) de la burocracia, tratando de lograr una sociedad menos dependiente de las jerárquicas formas de dominación (regulación) y más inclinadas hacia una consideración plena de las posibilidades (elecciones) alternativas. Hay que lograr, en última instancia, que se devuelva al campo de la Administración pública un sentido de servicio e integridad basado en un esfuerzo para mejorar la existencia humana a través de una crítica continua de la dominación.