

RESEÑA

Norma M. Riccucci, *Public Administration: Traditions of Inquiry and Philosophies of Knowledge*, Washington DC: Georgetown University Press, 2010, 162 pp.

Javier Fuenzalida y Cristián Plissock

Universidad de Chile

Las definiciones ontológicas, epistemológicas y metodológicas de una ciencia establecen condiciones de borde para su evolución. Es más, el proceso de búsqueda de estas definiciones constituye una línea de investigación en sí misma, pues dichos bordes no son fijos sino que son susceptibles de moverse a través de nuevas ideas, debates y acuerdos respecto de las bases epistémicas sobre las cuales el conocimiento se construye. Estas discusiones, que pueden resultar altamente sofisticadas, le dan sentido no solo al quehacer académico y científico de una determinada disciplina, sino que también al fenómeno objeto de estudio.

Para la Administración Pública, este interés por autodefinirse y determinar cuáles son los enfoques de investigación más apropiados ha estado presente en los más de 120 años en que se vienen pregonando las ciencias administrativas públicas. Numerosas iniciativas tras estos propósitos, que van desde visiones constructivista-cualitativas hasta las positivista-cuantitativas, develan las múltiples rutas que se han adoptado para desarrollar la labor científica. Aunque es innegable el valor de estas contribuciones, en general se han caracterizado por promover verdades (propias) como únicas, con escasos esfuerzos por integrar otras reflexiones, y muchas veces ni siquiera reconociéndolas como válidas. Esta suerte de no-diálogo alcanza uno de sus puntos más críticos en publicaciones centradas en dicotomías extensamente abordadas por la literatura (Administración Pública como ciencia o como arteoficio, desarrollo normativo o científico, política o administración) y, lo que es peor, que terminan por ofrecer a dichos dilemas soluciones ya existentes.

De esta forma, Norma Riccucci (2010) introduce lo que considera un problema de carácter estructural en el progreso científico de la Adminis-

tración Pública. Aunque la disciplina ha avanzado en torno a varios principios epistémicos, este proceso no ha sido debidamente armónico ni dialéctico, lo que la ha fragmentado y subutilizado dicha diversidad conceptual. Así, hemos visto cómo algunos defensores de cada una de las escuelas se han impuesto sobre otros, tratando de definir un supuesto mainstream (línea oficial) en la forma en que se debe construir el conocimiento. La autora en su trabajo explora en estas disputas, les da sentido y ordena las contribuciones que cada línea hace desde sus supuestos y puntos de vista.

El capítulo 1 precisamente concentra esta recopilación histórica, partiendo con las ideas de Wilson (1887), que instituyen la dicotomía entre política y administración dentro del Estado. Según el autor, la administración pública no debe inmiscuirse en asuntos de política (partidista): existe un mandato claro por parte de las autoridades electas y el rol de la administración es su cumplimiento efectivo. Esta separación implica un llamado a generar conocimiento propio y específico para cada uno de estos ámbitos. Otras contribuciones como la introducción de teorías para entender las motivaciones y el comportamiento de personas en organizaciones (Follett, 1951) y el scientific management (Taylor, 1911), también son mencionadas.

Un debate que merece particular atención es el protagonizado por Herbert Simon y Dwight Waldo en torno a los principios que debieran orientar el progreso de la Administración Pública. Mientras Waldo (Waldo, 1948; 1948) concibe que son los valores los que deben ser la piedra angular de este proceso, Simon (1946; 1947; 1952) señala que este desarrollo debe hacerse a través del análisis empírico de datos objetivos, precisamente evitando sesgos valóricos. Esta extensa discusión, según Riccucci, ha puesto sobre la mesa otra disyuntiva que ha marcado la evolución de la disciplina: ¿La Administración Pública es ciencia o arte? Evidentemente, la respuesta a esta pregunta no es trivial, como tampoco lo son las consecuencias que de ella se derivan. Mientras la primera requiere de estudio empírico

***Dirección de correspondencia [Correspondence address]:** Javier Fuenzalida y Cristián Plissock, Universidad de Chile
E-mail: jafuenza@dii.uchile.cl

y experimentación, la segunda necesita intuición y experiencia. Esto, por cierto, marca necesidades de formación distintas para quienes forman parte del Estado.

Muchas de las dicotomías del capítulo 1, de resolución aún pendiente, invitan a pensar que no existe una teoría central para la Administración Pública. Utilizando ideas de Kuhn (1962), en el capítulo 2 Riccucci establece que esta carece de un paradigma, es decir, no existe una base conceptual legitimada ante y seguida por toda la comunidad científica. Por el contrario, se trata de un campo aplicado que se ejerce en un contexto (sector público) donde son muchos los valores y normas que operan, como la eficiencia, el apego al Estado de Derecho y otros principios administrativos. De esta manera, basada en definiciones de Funtowicz y Ravetz (1992; 1993), la autora define a la Administración Pública como una ciencia postnormal, donde la objetividad, la predictibilidad y el control sobre las diversas causas de un fenómeno no siempre son alcanzables, como sí sucede en las ciencias normales. Asimismo, Riccucci indica que en otros ámbitos tales como la ecología económica, las políticas medioambientales y la medicina también han emergido ciencias postnormales.

El capítulo 3 presenta evidencia de que esta carencia de paradigma conceptual no es un fenómeno propio de la Administración Pública. En la ciencia política se ha debatido ampliamente entre desarrollar investigación a través de un foco positivista (de comportamiento) o interpretarla como filosofía política, o sea, como un espacio para la construcción de teorías donde ideas sobre la moral, la ética y los valores prevalecen. Por otro lado, el análisis de políticas (*policy analysis*) se inspira en las ciencias administrativas, de gestión, de ingeniería de sistemas y de investigación de operaciones. Sus raíces heterogéneas, que varían dependiendo del campo desde donde se la defina, han mermado también la precisión de su identidad. Mientras algunos especialistas la conciben como un conjunto de herramientas metodológicas (formales o informales), otros las asumen como un proceso analítico y evaluativo. La sociología, por su parte, no ha estado exenta de intensas discrepancias respecto de sus paradigmas de investigación, acentuadas por el arribo del enfoque de comportamiento a esta ciencia. Como estas controversias, otras son examinadas en educación, psicología y las políticas públicas.

Entre las disciplinas aludidas en el capítulo 3, merecen especial atención la gestión pública y la Nueva Gestión Pública (NGP). Ambos conceptos, pese a su similitud, muchas veces son erróneamente asumidos como sinónimos, e incluso a veces tienden a ser confundidos con la noción misma de Adminis-

tración Pública. Un punto de partida para el análisis es la falta de convergencia en la definición de ambos términos. La gestión pública surge principalmente como una respuesta del énfasis normativo predominante en el campo de la Administración Pública. Aunque el término ha tenido un sinnúmero de interpretaciones, todas ellas tienen un fuerte foco práctico. Por ejemplo, ha sido concebida como el manejo de recursos y personas dentro de organizaciones, como un conjunto de preceptos y valores en áreas como responsabilidad administrativa, ética y equidad social; como la implementación ejecutiva de políticas públicas; y en su sentido más conocido, que emana predominantemente desde el área de la administración de negocios e interpreta la gestión pública en función de la teoría de organizaciones, la gestión de personas y la gestión estratégica. La NGP, en tanto, goza de una definición más precisa y acotada. Está basada en nociones de la nueva economía institucional y en el gerencialismo (managerialism) acuñado por Hood (1991), que entre sus ideas principales promueve el uso de herramientas de gestión provenientes desde el sector privado.

Cabe preguntarse cuáles son aquellos principios epistémicos que la Administración Pública, en tanto ciencia postnormal, sigue para su desarrollo. Como prelude de la respuesta que Riccucci ofrece a esta interrogante, en el capítulo 4 identifica y explica con claridad los principales enfoques ontológicos y epistemológicos que predominan en las ciencias sociales, entre los que se encuentran el antipositivismo, racionalismo, empirismo, positivismo, pospositivismo y posmodernismo o teoría crítica. Dichos fundamentos, por cierto, son en gran medida coincidentes con los destacados por otros autores (ver, por ejemplo, Creswell, 2013, 2014; Lincoln y Guba, 2000). Además, en esta sección se señalan las metodologías y métodos asociados a cada uno de ellos.

Así, Riccucci establece que las variadas bases filosóficas y metodológicas que tienen lugar en las ciencias sociales, también lo tienen en la Administración Pública, e ilustra esta idea tomando la burocracia representativa y las diversas perspectivas desde donde el tema ha sido abordado. Los capítulos que siguen -aunque relevantes, pues dan solidez al argumento- no hacen más que continuar ejemplificando esta noción de multiplicidad. En los capítulos 5, 6 y 7 se describen exhaustivamente notables investigaciones, cuyo foco epistémico ha sido cualitativo, cuantitativo y mixto, respectivamente.

Tal como se concluye en el capítulo 8, pese a los múltiples intentos por promover ciertos principios filosóficos y metodológicos como únicos, la prueba ácida que representa el cotejar con la realidad permite advertir que la Administración Pública no

puede explicarse a través de un paradigma donde one size fits all. La diversidad de bases conceptuales es una de sus características esenciales y, lejos de debilitarla, constituye una oportunidad que debe ser explotada para el fortalecimiento de la disciplina. Pero, ¿cómo determinar la pertinencia de un enfoque? Al respecto, Riccucci subraya que el propósito de la investigación y las preguntas que la motivan son claves, evitando los prejuicios respecto del valor de un fundamento por sobre otro.

La propuesta del libro puede ser particularmente útil para lectores de reciente inmersión en el campo de la Administración Pública, porque contiene una suerte de síntesis de las contribuciones teóricas más importantes en el desarrollo de esta rama y, en este sentido, sigue la misma línea de otros notables trabajos (ver, por ejemplo, H. y Smith, 2003; Ozlak, 2015; Thompson, 2008). Aunque introductoria, esta revisión permite distinguir nociones que muchas veces, a través de miradas parciales, tienden a confundirse con facilidad (administración pública, gestión pública, nueva administración pública y nueva gestión pública).

En suma, el libro aborda lo que ha sido considerado un dilema histórico en el desarrollo de la Administración Pública, que es su falta de una teoría core sobre la cual autodefinirse y establecer las normas para construir el conocimiento. Riccucci, lejos de verdades absolutas y posturas obcecadas, propone un análisis comprehensivo e inclusivo de las perspectivas que han aportado en la materia y, a partir de esta síntesis, ofrece una definición compleja de lo que efectivamente es la Administración Pública y de las formas a través de las cuales el saber se construye en este campo. Esto constituye un esfuerzo concreto por destrabar lo que podría ser un debate ya agotado y permitiría continuar con la evolución de la disciplina.

Referencias

- Creswell, J. W. (2013). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches*. Sage Publications, Thousand Oaks.
- Creswell, J. W. (2014). *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. Sage Publications, Thousand Oaks.
- Follett, M. P. (1951). *Creative Experience*. Peter Smith, New York.
- Funtowicz, S. O. y Ravetz, J. R. (1992). Three types of risk assessment and the emergence of post-normal science. En Krinsky, S., editor, *Social Theories of Risk*, pp. 251–273. Praeger, Westport.
- Funtowicz, S. O. y Ravetz, J. R. (1993). Science for the post normal age. *Futures*, 25(7):739–755.
- H., F. G. y Smith, K. (2003). *The Public Administration Theory Primer*. Westview Press, Boulder.
- Kuhn, T. S. (1962). *The structure of scientific revolutions*. University of Chicago Press, Chicago.
- Lincoln, Y. S. y Guba, E. G. (2000). Paradigmatic controversies, contradictions and emerging confluences. En Denzin, N., editor, *Handbook of Qualitative Research*, pp. 163–188. Sage, Thousand Oaks.
- Ozlak, O. (2015). La gestión pública post-NGP en América Latina: balance y desafíos pendientes. En Plischoff, C., editor, *Enseñanza y Aprendizaje de Administración y Políticas Públicas en las Américas*, pp. 33–47. Ril Editores, Santiago de Chile.
- Simon, H. (1946). Proverbs of administration. *Public Administration Review*, 6:53–67.
- Simon, H. (1947). *Administrative Behavior*. Macmillan, New York.
- Simon, H. (1952). Development of Theory of Democratic Administration: Replies and comments. *American Political Science Review*, 46:494–496.
- Taylor, F. (1911). *The Principles of Scientific Management*. Harper Brothers, New York y London.
- Thompson, F. (2008). Las tres caras de la gestión pública. *Gestión y Política Pública*, 17(2):487–509.
- Waldo, D. (1948). *The Administrative State: A Study of the political theory of American public administration*. Ronald Press, New York.
- Wilson, W. (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly*, 2(2):197–222.