

## PRÓLOGO

Siempre es muy honroso prologar un libro de administración pública, más aún cuando se trata de un escrito destinado a mostrar su avance científico a través de nuevas vías del saber. El lector tiene en sus manos un texto de madurez intelectual del conspicuo administrativista Jay D. White, profesor de la Universidad de Georgetown, cuyas vocación y ocupación académicas están dedicadas al examen de la investigación en administración pública. El autor se desempeña principalmente en la filosofía de la ciencia administrativa, labor a la cual ha dedicado más de dos décadas y media.

En ese largo tiempo, White exploró caminos en el desarrollo de la disciplina que lo apartaron de las ancestrales ortodoxias y las sapiencias consagradas; ambas, ya improductivas, aún mantienen a la administración pública atada a esquemas obsoletos e incluso dogmáticos. El fruto prominente de tan prolongado y vigoroso trabajo es la obra aquí prologada: *Tomar en serio el lenguaje. Los fundamentos narrativos de la investigación en administración pública*. El libro se encamina a llenar un vacío evidente en la lógica de la investigación en administración pública por medio de la exploración de los fundamentos lingüísticos y narrativos del conocimiento producido en su seno. Asimismo, se propone vincular ese campo con otras tradiciones intelectuales, como la teoría social, la literatura y la hermenéutica, que, como White advierte, acompañarán su discurso a través de las páginas de su libro.

## EL ESTADO DE LA CUESTIÓN

Jay D. White escribió su libro en un momento propicio, en primer lugar, porque lo publicó en una época que plantea retos provenientes del estado de la cuestión de la disciplina, en el cual habían predominado el positivismo y los acercamientos prácticos. Pero desde mediados de la década de 1980 repuntó una vanguardia heterodoxa, cuya cabeza fue Dwight Waldo, pensador administrativo a quien se debe la recuperación de la disciplina de manos del gerencialismo, así como la búsqueda atrevida y firme de nuevos manantiales del saber. Waldo destacó, a mediados de la década de 1950, que el carácter disciplinario de la administración pública, como en cualquier ciencia social, radica en la formación de un centro fuerte y una periferia activa. Aquí es donde reposa lo que Waldo identifica el signo más positivo de su "salud" epistemológica.<sup>1</sup> Se trata de un centro estable, pero en perpetuo desarrollo, porque se alimenta de una circunferencia que funge como aduana del conocimiento proveniente desde afuera. Este hecho lo inspiró para formular la metáfora del "reverso del cristal", en la cual otras disciplinas se asoman a la administración pública y ésta las observa al trasluz.<sup>2</sup> Tal cambio de perspectiva puede ser un estímulo para la emergencia de nuevas luces en el saber administrativo.

En segundo lugar, también fue un tiempo pertinente porque esa avanzada intelectual recuperó el cultivo de las humanidades y revitalizó el uso de la retórica, la hermenéutica y la dialéctica, fundamentales en una época de ampliación de la democracia y, con ella, de los espacios de la vida pública. Ocurre, entonces, un "renacimiento" del estudio de la administración pública por cuanto es reubicada en sus fundamentos humanísticos y dentro de la tradición de la sabiduría clásica.

<sup>1</sup> Dwight Waldo, *Perspectives on Administration*, University of Alabama Press, Alabama, 1956, p. 137.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 3.

## DE LAS CIENCIAS SOCIALES HACIA LAS HUMANIDADES

En uno de los rincones de la periferia mencionada por Waldo ocurrió un cambio en la década de 1950, principalmente cuando la retórica reconquistó espacios en los currículos universitarios y volvió a ser materia del trabajo de los científicos sociales. Pero fue dos decenios después cuando, en el seno del análisis de políticas,<sup>3</sup> se reforzó el estudio de la retórica, como es observable en un trabajo pionero de Charles Jones.<sup>4</sup> Lo mismo puede decirse de la hermenéutica, que incorporó John Dryzek en 1982 habida cuenta de que, estando su campo dividido y siendo incoherente, era menester dotarlo de un modelo integrador derivado de aquella materia cuya esencia radica en ser una actividad creativa. Incluso, Dryzek le dio el título apropiado de "análisis hermenéutico de políticas" y lo definió como la evaluación de las condiciones existentes y la exploración de alternativas referente a las mismas, en términos de criterios derivados de un entendimiento de posibles condiciones "mejores" producidas como efecto del intercambio entre esquemas de referencia de analistas y actores. Se trata de un ámbito similar a una "conversación" en la que los horizontes de los participantes se extienden gracias a la confrontación con otros actores.<sup>5</sup> El resultado observable en esta clase de "dialéctica" es la síntesis de dos esquemas, en lugar de lo que Dryzek concibe como el "imperialismo" de un solo modelo. Consiste, pues, no sólo en una confrontación entre analistas y actores dentro de condiciones que se deben "entender", sino en los esquemas que las exa-

<sup>3</sup> La traducción de *policy analysis* por "análisis de políticas" no es la mejor. Lo mismo puede decirse de *public policy* por "políticas públicas". Es posible que tan defectuosas traducciones se deban a Pedro Muñoz Amato, quien así tradujo la segunda en su libro principal *Introducción a la administración pública*, tomo I, Fondo de Cultura Económica, México, 1954, p. 20.

<sup>4</sup> Charles Jones, "Policy analysis: Academic utility for practical rhetoric", *Policy Analysis Journal*, vol. 4, núm. 1, 1975, p. 281.

<sup>5</sup> John Dryzek, "Policy analysis as hermeneutic activity", *Policy Sciences*, vol. 14, núm. 4, 1982, pp. 310 y 322.

minen y se puedan sintetizar sin ánimo alguno de dominación autocrática.

Sobre esa misma línea, el análisis de políticas también se comenzó a conceptualizar como una forma de "discurso", pues mediante la estrategia discursiva se proyectó agrupar su mapa conceptual con base en un eje integrado por una pluralidad de valores y argumentos. Es decir, el análisis es concebido como parte del proceso por el cual se consideran o se incluyen estos puntos de vista diversos. El discurso puede o no estar formalizado, porque lo importante es que el análisis sea interpretado como una forma de diálogo o interacción que sirve de base a su consejo de "políticas".<sup>6</sup> En efecto, de manera similar a la dialéctica, el análisis parte de premisas plausibles y con puntos de vista opuestos y cambiantes, dejando de lado principios indisputables porque no sólo produce pruebas formales,<sup>7</sup> sino argumentos persuasivos. En síntesis, igual que la dialéctica, el análisis de políticas contribuye con la deliberación pública por medio del uso renovado de las ancestrales disciplinas humanísticas.

Ciertamente, los cambios epistemológicos anotados movieron el estudio de "políticas" hacia el ámbito de las humanidades, principalmente merced a la gran obra de Giandomenico Majone referida, donde tejieron un enfoque novedoso fundado, paradójicamente, en el antiguo saber de los clásicos. Así, sin evitar un gran sentimiento de asombro, al mismo tiempo que un efecto mayúsculo de credulidad, ahora sabemos que el destacado helenista Ernest Barker había encontrado el origen del análisis de políticas en dos discursos escritos por Isócrates en el siglo IV a.C., titulados *A Nicocles (Ad Nicoclem)* y *Nicocles para Chipre (Nicocles vel Cyprius)*, destinados al gobernante de esa isla. Ambos textos trascendieron en el tiempo, pues fueron

<sup>6</sup> Louise White, "Policy analysis as discourse", *Journal of Public Analysis and Management*, vol. 13, núm. 3, 1994, pp. 507-508.

<sup>7</sup> Giandomenico Majone, *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Analysis*, Yale University Press, New Haven, 1989, pp. 6-7.

copiados "una y otra vez" hasta finales del siglo XIII.<sup>8</sup> Barker asegura que Isócrates no desarrolló una teoría política, sino un análisis de políticas, porque abogó por una línea de gobierno formulada por los líderes de Estado.<sup>9</sup> Quizá con rudeza innecesaria, Barker le objeta ser un gran teórico, y lo considera más bien un hombre de acción, pero no duda de que Isócrates fue el fundador del análisis de políticas.

La administración pública no ha sido ajena a ese conocimiento, principalmente porque hoy en día también requiere de la sabiduría retórica y no sólo del conocimiento empírico y técnico, merced al origen de su objeto vital y sus responsabilidades públicas. Es de tal modo porque, por cuanto pública, la administración labora no ante una masa social amorfa y carente de razonamiento, sino en provecho de una población retóricamente creada debido a que los individuos y las organizaciones comparten valores, conocimiento, declaraciones y funciones en el seno de una vida pública que decreta los deberes de cada quien.<sup>10</sup> En particular, el papel fructuoso de la retórica es visible en la evaluación del desempeño en administración pública, que por tradición se ha observado como un proceso rigurosamente científico, cuando hay otras apreciaciones demostrativas donde las evaluaciones están fundadas en elementos políticos e ideológicos más que en materiales de prueba formal, correspondiendo de manera adecuada a los requerimientos de un gobierno responsable.<sup>11</sup> Según White, el análisis de políticas ha desarrollado la provisión de consejos consistentes en relatos y narraciones en el marco de la vida pública, aunque tal labor no le es privativa y no se limita a ese análisis. Tanto el consejo como la deliberación son parte

<sup>8</sup> Ernest Barker, *Social and Political Thought in Byzantium: From Justinian I to the Last Palaeologus, Passages from Byzantine Writers and Documents*, Clarendon Press, Oxford, 1957, pp. 161-162.

<sup>9</sup> Ernest Barker, *Greek Political Theory: Plato and his Predecessors*, Methuen, Londres, 1947, p. 104.

<sup>10</sup> Richard Green y Robert Zinke, "The rhetorical way of knowing and public administration", *Administration & Society*, vol. 25, núm. 3, 1993, p. 322.

<sup>11</sup> Giandomenico Majone, *op. cit.*, pp. 1-5.

central en la administración pública desde antiguo (véanse pp. 59 y 61).

Debemos destacar que, en el seno mismo de su centro epistemológico, ha brotado una corriente que recurre a las humanidades y ofrece una interpretación opcional del acontecer administrativo a partir de la reelaboración de los "clásicos", considerados, empero, no tanto como una zona de arribo, sino como un punto de partida. Es aquí donde nace y florece la contribución de Jay D. White a la administración pública, a la que observa como una disciplina científica cuyo conocimiento está en proceso de crecimiento debido fundamentalmente al trabajo de investigación.<sup>12</sup> Ciertamente, el concepto de *ciencia* implica la visión de algo persistente por efecto de su movimiento, pues avanza gracias a la investigación; de cesar la investigación, se detiene el paso progresivo del conocimiento científico. La ciencia no es una creación absoluta del saber que parte de nada, sino el incremento, la transformación y el esclarecimiento del saber existente de antemano.<sup>13</sup>

Cuando discurrimos acerca de la definición de *ciencia*, no debemos anclarnos en un criterio estático acerca de su naturaleza, porque no sólo hay una apreciación estática, y debemos mirarla asimismo desde un punto de vista dinámico. El enfoque estático ubica su centro en un conjunto interconectado de principios, leyes y teorías que forman juntos una red de información sistematizada.<sup>14</sup> Sin embargo, como lo explica James Conant, ya plasmados en los escritos y documentos todos ellos podrían tender a convertirse en dogmas incontrovertibles. En contraste con este punto de vista, como la visualización dinámica observa a la ciencia en tanto actividad, el estado presente del conocimiento consiste en una base para posteriores operaciones, como si se tratara de un teatro donde se mueven los

<sup>12</sup> Jay D. White, "On the growth of knowledge on public administration", *Public Administration Review*, vol. 46, núm. 1, 1986, pp. 15-24.

<sup>13</sup> Felix Kaufmann, *Metodología de las ciencias sociales*, Editora Nacional, México, 1976 [1935], p. 17.

<sup>14</sup> James Conant, *Science and Common Sense*, Yale University Press, New Haven, 1951, p. 24.

ejércitos del conocimiento. Por principio, ello obedece a que la ciencia constituye una "exploración": consiste en una serie interconectada de conceptos y esquemas conceptuales desarrollados como resultado de la experimentación y la observación, y que es fructuosa para experimentaciones y observaciones futuras.<sup>15</sup> En efecto, la ciencia "crece", como lo atestigua White, y lo hace merced a la investigación que personifica su aspecto dinámico.

Jay D. White declara ser un catedrático fascinado con el estudio de los fundamentos filosóficos de la investigación en administración pública, labor que inició presumiblemente en su artículo sobre el crecimiento del saber en la disciplina ("On the growth of knowledge on public administration"). Y aunque sus exploraciones se extienden a la política pública y el *management*, es en aquella otra disciplina donde se deja ver más claramente su gran contribución. Incluso, en ese artículo es observable no sólo el punto de arranque de sus ideas, sino también su razonamiento primigenio sobre su quehacer científico. En ese trabajo, White toma distancia de los planteamientos formulados por Howard McCurdy y Robert Cleary sobre cierta debilidad congénita de la investigación en administración pública, cuyo origen es el defectuoso proceso de preparación de las tesis doctorales, cuando precisamente el objeto del posgrado es formar a los estudiantes para la investigación científica.<sup>16</sup> Ambos autores concluyen que la investigación en administración pública debe contener validez interna y externa, así como impacto teórico, demostración de relaciones causales, tópicos relevantes y presencia de los esfuerzos vanguardistas en el campo. White observa que semejante planteamiento es inasequible por asimilarse a la idea de que las ciencias sociales son diferentes a las ciencias naturales en grado, pero no en clase, y que por consiguiente deben

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 25.

<sup>16</sup> Howard McCurdy y Robert Cleary, "Why can't we resolve the research issue in public administration?", *Public Administration Review*, vol. 44, núm. 1, 1986, pp. 49 y 55.

emularlas.<sup>17</sup> Basado en los avances de la filosofía de la ciencia pospositivista, propone entonces seguir una vía diversa de la teoría del conocimiento, pero vincularla con la experiencia administrativa. Aquí brota su tesis opcional sobre la investigación narrativa, de la que trataremos adelante.

Esta propuesta es muy relevante porque constituye una reconsideración del campo de estudio de la investigación en administración pública, pero no logró calar en la mente de los administrativistas hasta la década de 1990. Ello es perceptible en la exploración del estado de la cuestión de la disciplina que se realizó entonces, cuando se hizo una síntesis de los temas "emergentes" y se volvió a reciclar el añejo repertorio de siempre, entre otros temas, la biografía administrativa y la globalización.<sup>18</sup>

Nuestro autor es filósofo de la ciencia, es decir, su ocupación como profesor en la Universidad de Nebraska se centra en el estudio de la ciencia como ciencia. Él mismo predica con el ejemplo, pues, como lo hace notar: "la filosofía de la ciencia emerge cuando los filósofos regresan al estudio de la ciencia misma" (véanse pp. 33 y 129). De modo que esa filosofía constituye una guía para la investigación, por cuanto da claridad a sus hipótesis y a la lógica de la indagación. White milita en las filas del pospositivismo, cuyo origen es la réplica y la crítica al positivismo debidas a la inhabilidad de éste para retratar con precisión la lógica de la investigación científica, por lo que, no es un fundamento adecuado para la investigación en administración pública, la cual ha padecido su guía inadecuada, así como sus defectuosas nociones. El pospositivismo es una nueva filosofía de la ciencia gracias a la cual se han introducido apreciaciones diversas en la lógica de la investigación y la producción de conocimiento, toda vez que buena parte de sus perspectivas coincide con los fundamentos lingüísticos de la

<sup>17</sup> Jay D. White, *op. cit.*, p. 15.

<sup>18</sup> Charles Goodsell, "Emerging issues in public administration", en Naomi Lynn y Aaron Wildawsky (eds.), *Public Administration: The State of Discipline*, Chatham House Publishers, Nueva Jersey, 1990, pp. 495-509.

ciencia (véanse pp. 33, 126 y 139-141). Como White asegura, este movimiento progresivo de la filosofía de la ciencia se debe a que ella misma es "fundamentalmente una materia de la narración", toda vez que la ciencia en cualquiera de sus tres modos de investigación (explicativa, crítica y narrativa) está basada en una comunicación libre y abierta dentro de una comunidad de investigadores.

La fructuosa labor de White en pro de la investigación en administración pública la atestigua un libro editado con la colaboración de Guy B. Adams, donde ambos se proponen reflexionar sobre la teoría y la práctica. La obra reúne un gran número de estudios del tema y está cobijada por la prestigiosa American Society for Public Administration.<sup>19</sup> Además de la labor editorial referida, White colabora con dos trabajos, uno de los cuales recupera sus contribuciones al crecimiento del saber en nuestra disciplina.

#### RELATO Y NARRACIÓN

##### *El razonamiento instrumental*

En un trabajo publicado en 1990, Jay D. White explica que, desde principios del siglo pasado muchos estudios sobre la administración pública se modelaron con base en la gerencia privada, principalmente por haberse planteado bajo la premisa de lo que él llama "razonamiento instrumental". Esto explica, al menos en parte, por qué la "racionalización" de la administración pública ha sido desde entonces un asunto recurrente entre los teóricos, así como entre los prácticos.<sup>20</sup> Tal ha sido, de tiempo atrás, la corriente de pensamiento domi-

<sup>19</sup> Jay D. White y Guy B. Adams (eds.), *Research in Public Administration: Reflections on Theory and Practice*, Sage Publications, Thousand Oaks, 1994.

<sup>20</sup> Jay D. White, "Images of administrative reason and rationality: The recovery of practical discourse", en Henry D. Kass y Bayard L. Catron (eds.), *Images and Identities in Public Administration*, Sage Publications, Newbury Park, 1990, pp. 132-133.

nante en los Estados Unidos, así como en otros países, sobre todo por representar una imagen de la razón y la racionalidad como la "apropiada" a la naturaleza de la administración debido a que tipifica las acciones. Lo dicho por White se corrobora a plenitud cuando se consulta el trabajo fundacional de la disciplina en los Estados Unidos, obra de Woodrow Wilson, quien observa a la administración pública como un "campo de negocios".<sup>21</sup> Asimismo, es observable en el primer libro de texto estadounidense sobre la materia, de Leonard White,<sup>22</sup> quien centró el estudio de la disciplina en la exploración del *management* bajo la influencia del administrativista británico Oliver Sherldon.

La situación narrada devela implícitamente el empeño de Jay D. White en pro de una opción epistemológica ante el estado de cosas, y asimismo el propósito central del texto *Tomar en serio el lenguaje. Los fundamentos narrativos de la investigación en administración pública* como la búsqueda de nuevos caminos para la investigación. A partir de esa premisa, White hace notar que existen dos declaraciones que se relacionan con este punto: la primera supone que el avance en el pensamiento y la acción administrativos puede guiar el mejoramiento de los procesos, principalmente los referentes a la toma de decisiones. La segunda supone la inexistencia de una forma superior de ese progreso que el hacer del pensamiento y la acción ascendentemente más racionales. Es decir, la administración pública, cuanto más racional, es mejor, toda vez que el pensamiento que la estudia es más valioso por cuanto se alinea a esta perspectiva. Y aunque hay definiciones diversas de racionalidad para enfocar a la administración pública, la mayoría está inspirada en la teoría del "razonamiento instrumental". De modo que el pensamiento es racional en la medida en que sigue reglas de inferencia deductiva para calcular medios correc-

<sup>21</sup> Woodrow Wilson, "The study of administration", *Political Science Quarterly*, vol. 2, núm. 2, 1887, pp. 197-222.

<sup>22</sup> Leonard White, *Introduction to the Study of Public Administration*, Mac-Millan, Nueva York, 1926, p. 4.

tos, y así alcanzar los fines previstos, pues la acción es racional en tanto sigue un conjunto de reglas prescritas para coordinar medios dados para tales fines. Esta imagen de la razón y la racionalidad parece apropiada para una concepción del administrador que tipifica su perfil con base en asumir cosas hechas de antemano y no tanto en hacerlas. Aunque el modelo racional se remonta al concepto aristotélico de "silogismo", como nos lo hace saber Jay D. White, es en la época actual cuando adquiere gran relevancia en la economía, el análisis de políticas y la teoría de las decisiones (véanse pp. 108-110). Es, de hecho, la forma típica del razonamiento instrumental que trata de la coordinación de los medios con los fines, así como el seguimiento de las reglas hacia la consecución de propósitos.

Esta perspectiva es explicable no sólo al caso estadounidense, sino a la evolución general de la administración pública en Occidente, merced principalmente al incentivo racional impuesto por el derecho romano en su actividad gestonaria cotidiana, así como en sus organizaciones y procesos. Sin embargo, Jay D. White patentiza que esta imagen no es la única y quizá tampoco la mejor para tratar a la administración pública. De aquí su proclama acerca de que la imagen instrumental resulta poco útil cuando se le compara con modos diversos de pensamiento y acción involucrados con la identificación y la selección de medios y fines. Incluso, el razonamiento instrumental fracasa cuando no toma en cuenta que hoy en día, en la democracia moderna, el pueblo participa en la determinación de los fines, así como en los medios empleados para lograrlos. Su "pecado original" radica en que trata con los medios y los fines como si fueran dados al tomador de decisiones, sin que él esté involucrado en su hechura.

Lo dicho por el profesor de la Universidad de Georgetown se confirma plenamente en una añosa obra de Karl Mannheim, quien observó una tendencia inveterada en el pensamiento administrativo alemán que consistía en convertir problemas de la política en problemas de la administración. Y si bien este pensamiento no reniega de la ciencia política, sí la confunde con

la ciencia administrativa.<sup>23</sup> Debemos entender, entonces, que cuando prevalecen criterios instrumentales como premisa, las conclusiones derivadas en el silogismo son casi invariablemente las señaladas por Mannheim. Aquí, White explica que esa imagen de la razón y la racionalidad administrativa desacierta al explicar la lógica de la previsión de los medios y los fines, y la base racional para escogerlos. En abono a lo dicho por el científico estadounidense, no está de más recordar el aserto de Joseph Lapalombara cuando destacó, como una ironía, la notoria inviabilidad de la aplicación de los modelos estadounidenses en los países subdesarrollados, merced en esencia a que sus principios tampoco habían dado resultado positivo en los Estados Unidos.<sup>24</sup> Hay que añadir otro factor constitutivo más de la administración pública en los Estados Unidos, y que es una característica sobresaliente de la sociedad angloamericana: su productividad económica. En efecto, los estadounidenses producen y consumen más bienes materiales que cualquier otro pueblo, y para tal efecto fueron creadas instituciones apropiadas mediante el sistema de mercado.<sup>25</sup> La bonanza mercantil favorece el sistema de precios y éste auspicia un mayor rango de tributación en beneficio del erario, produciendo una "racionalización" que tiene una influencia directa e indirecta en la administración pública.

### *El discurso práctico*

White se extiende sobre el tema de la racionalización, la cual, *lato sensu*, influye universalmente en las decisiones acerca de qué fines deben ser buscados y qué medios deben ser usados, que son materias de la política, el derecho y la moral, pro-

<sup>23</sup> Karl Mannheim, *Ideology and Utopia*, Harcourt, Brace & World, Nueva York, pp. 117-120, 1936 [1929].

<sup>24</sup> Joseph Lapalombara (ed.), *Bureaucracy and Political Development*, Princeton University Press, Princeton, 1963, pp. 19-20.

<sup>25</sup> Fred Riggs, *Administration in the Developing Countries*, Houghton Mifflin, Boston, 1964, pp. 4-6.

pias del ámbito inherente a lo que el autor define como el "discurso práctico". En este punto llama la atención sobre el hecho de que ese ámbito contiene la discusión, la deliberación y la argumentación sobre lo que es verdadero o falso, bueno o malo, recto o desviado, así como lo que podría ser deseable. Obviamente, los administradores públicos enarbolan el discurso práctico, si bien ocurre que no siempre se guían por el razonamiento involucrado en el mismo o por un criterio para juzgar la racionalidad del pensamiento y la acción prácticos (véase p. 133). De aquí el agravante de que buena parte de la teoría administrativa trate con el pensamiento y la acción prácticos por cuanto intuitivos o subjetivos, más que cognitivos, descriptivos y racionales. Debido al desinterés en el proceso de determinar los medios y los fines en el contexto del discurso práctico, paradójicamente poco se sabe de la lógica de los juicios normativos, políticos y morales de los administradores públicos en su actividad cotidiana.

Sin embargo, Jay D. White no juzga que lo dicho signifique el estancamiento científico de la administración pública, principalmente porque el discurso instrumental no es la única vía de su desarrollo. En efecto, el catedrático universitario destaca la existencia de una triada de "modos de investigación", que constituyen las arterias que nutren el saber administrativo. Nos habla, pues, de la investigación explicativa que domina la lógica y la metodología en las ciencias naturales y las disciplinas sociales; la investigación crítica orientada a la mutación de las creencias y la acciones humanas, patente en el neomarxismo y el psicoanálisis, y la "investigación interpretativa" cuya esencia radica en la ampliación del entendimiento sobre los dichos y hechos de los actores en las instituciones sociales.<sup>26</sup> Esta última es del ámbito de la historia, la antropología, el derecho y la crítica literaria, así como la hermenéutica.

Hay pues un planeamiento alternativo cuyo ADN es la hermenéutica y, por cuanto es un "razonamiento interpretativo",

<sup>26</sup> Jay D. White, "On growth...", *op. cit.*, p. 16.

describe de un modo diverso los tipos de pensamiento y de acción involucrados en el entendimiento de los medios y los fines accesibles para el tomador de decisiones. De manera que la racionalidad en el razonamiento interpretativo depende del logro de un diálogo exitoso entre los tomadores de decisiones, como ya lo había apuntado Dryzer en el caso del análisis de políticas. Efectivamente, el lenguaje opera como una "herramienta maravillosa" para la expresión del ser humano en tanto individuo así como en sus relaciones sociales, porque mucho de lo que acontece en el seno de la administración pública tiene un carácter metafórico. En el mundo administrativo, cuando algo se organiza, por lo general, en la profundidad de la mente la organización suele adoptar la forma de una máquina.<sup>27</sup> Asimismo, dentro de las organizaciones se desenvuelve un proceso complejo de actividad política a través de la negociación. De modo que deben ser conceptuadas como entes que se construyen y se reconstruyen de manera perpetua por medio del acuerdo entre sus miembros, pues la organización es una alianza de negociación entre individuos.<sup>28</sup>

En todo caso, el razonamiento humano, sea de tipo instrumental, interpretativo o crítico, siempre requiere el dominio del discurso práctico; es decir, la oportunidad de discutir y determinar colectivamente las creencias, valores, medios y fines que son relevantes. Como lo explica White, el razonamiento instrumental con frecuencia se aplica a situaciones en las cuales grandes restricciones dominan el discurso, principalmente cuando los medios y los fines están dados de antemano por el tomador de decisiones; entonces, la discusión se limita a la selección de los medios que son mejores para fines determinados. Por lo contrario, el razonamiento interpretativo y el razonamiento crítico cuentan con un amplio dominio del discurso

merced a que los fines están directamente relacionados con lo que se cree y, por lo tanto, con los valores que se profesan.<sup>29</sup> La idea del discurso práctico es antigua, pero es relevada hoy en día como contraparte del incremento de la influencia de la visión tecnocrática, que podría aminorar la habilidad de razonar acerca del aspecto normativo del funcionamiento de las organizaciones. Asimismo, el discurso práctico es importante porque implica un diálogo entre los tomadores de decisiones que versa sobre la rectitud de los fines que pueden ser alcanzados y los medios para lograrlos, y que no se ofrecen como dados de antemano. Como el diálogo involucra la comunicación, la argumentación, la deliberación, la persuasión y la opción, la meta del discurso práctico es el mutuo entendimiento entre las personas aun con distintos valores y creencias. De manera que ese entendimiento no significa necesariamente aceptar las creencias y los valores de una parte, sino que todas las partes entiendan que esas creencias y valores diversos existen y por qué existen.

Es de este modo que en la pluma de White la investigación en administración pública sigue un camino opcional fructuoso, que la sitúa en el marco de las humanidades.

#### EL CONOCIMIENTO COMO NARRACIÓN

Son muchos los méritos de White con respecto a lo que él mismo conceptúa como "crecimiento del saber administrativo", que ocurre merced al trabajo de investigación, toda vez que este mismo es sustentado por la narración, pues existe la progresión del saber por causa directa del encuentro de vías alternas al discurso instrumental. Una de esas vías es, precisamente, el conocimiento concebido como una narración.

Los administradores públicos somos testigos inveterados de un reproche hecho a nuestra disciplina desde antaño, y que

<sup>27</sup> Gareth Morgan, "Foreword", en Henry D. Kass y Bayard L. Catron (eds.), *Images and Identities in Public Administration*, Sage Publications, Newbury Park, 1990, pp. 7-8.

<sup>28</sup> Richard Cyert y James March, *A Behavioral Theory of the Firm*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1963, p. 27.

<sup>29</sup> Jay D. White, "Images of administrative reason...", *op. cit.*, p. 144.



consiste en lo que se considera la mala calidad de la investigación y el no haber contribuido con el desarrollo de un cuerpo sistemático de conocimiento. Se le imputa también no acumular ni extender el conocimiento, como es observable en la censura proveniente de la filosofía de la ciencia, que denuncia con crudeza el pauperismo reinante en la investigación administrativa. Estas invectivas se deben al enfoque instrumentalista, al cual también se le achaca el entorpecimiento no sólo del desarrollo de ese cuerpo de conocimiento, sino también de las habilidades necesarias para mejorar a las organizaciones públicas. Esto obedece, como lo acredita Jay D. White, a que los fundamentos de la administración pública no son debidamente “entendidos” (véanse pp. 31-32 y 37-39). La solución propuesta es radical, pues en lugar del enfoque mencionado, se deben aplicar algunos aspectos de la lógica de la investigación a la administración pública, explorando los fundamentos lingüísticos y narrativos en pro del desarrollo y el uso de su conocimiento. Al efecto, el autor de esta obra convoca al uso de la hermenéutica para aplicar los fundamentos narrativos de la investigación y encontrar un “entendimiento interpretativo” de la administración pública.

El investigador de la Universidad de Nebraska invoca el brillante pasado de las humanidades y, más allá, a los clásicos cuando nos recuerda que el uso del *relato* (conocimiento de un hecho, dado generalmente en forma detallada; en inglés *story*) y la *narración* (referir lo sucedido de un hecho o una historia; en inglés *storytelling*)<sup>30</sup> es usual en la administración pública desde mucho tiempo atrás. El relato y la narración son fundamentales en la investigación científica; es más, en general, se puede afirmar que el conocimiento existente sobre administración pública es básicamente un relato anclado en el lenguaje, que se expresa asimismo como narración a través de la conversación (véanse pp. 42-44). Cualquier comunicación que sostenemos, sea del sentido común o del conocimiento cientí-

<sup>30</sup> Diccionario de la Real Academia de la Lengua, versión electrónica en <http://lema.rae.es/drae/>.

fico, implica que el lenguaje se desenvuelva continuamente en forma de relato y narración. De modo que dentro del trabajo científico donde se desarrollan los tres tipos de investigación referida (explicativa, crítica e interpretativa), la última está adquiriendo relevancia en la administración pública, habida cuenta de enfoques emergentes donde las humanidades y las ciencias de la cultura (arte, historia y literatura) también la han puesto en relación con la hermenéutica (definida como “teoría de la interpretación”). De aquí surge la “investigación interpretativa”, cuyo objeto es entender el significado de los artefactos humanos, los sucesos significativos y las acciones intencionales del hombre, todo ello íntimamente vinculado con el temario administrativo.

White explica que las sociedades que preceden al mundo moderno desarrollaron primigeniamente sabiduría dentro del molde de narraciones y bajo las formas de mito, fábula, leyenda y cuento; que pasaron oralmente de generación en generación, y posteriormente de manera escrita, toda vez que su transmisión verbal nunca cesó (véanse pp. 203-204). La misma fórmula se aplicó para comunicar las normas y reglas de convivencia, y de tal modo las instituciones construidas sobre su base alcanzaron legitimidad. La narración se usó asimismo para establecer criterios sobre la verdad, la justicia y la belleza. No debemos olvidar que en la Grecia clásica, Aristóteles destacó la importancia de los proverbios, a los que calificó como los restos de la antigua sabiduría perdida en las grandes catástrofes de la humanidad, y que se conservaron gracias a su concisión e ingenio.<sup>31</sup>

La modernidad también ha producido conocimiento a través de la narración, a pesar de que, a partir del positivismo —sobre todo el sustentado por Augusto Comte—, se propuso sustituirla solamente por el conocimiento científico y la racionalidad. Su maestro, Henri de Saint-Simon, fundó ese positivismo que hizo de la política la ciencia de la producción, es decir, la ciencia que tiene como objeto el orden de las cosas más favorable

<sup>31</sup> Aristóteles, *Fragmentos*, Gredos, Madrid, 2005, p. 271.

a todos los géneros de producción.<sup>32</sup> White aboga en favor de la tradición narrativa, a la que observa conservada en grandes relatos como lo ejemplifican la dialéctica del espíritu de Hegel y la emancipación del trabajador de Marx, cuyo signo fue orientar la acción individual o colectiva. Incluso, la creencia en el poder ilimitado de la ciencia es una gran narración y, al mismo tiempo, una característica de la modernidad, como se percibe en la racionalidad técnica, la administración burocrática y la política pluralista. De aquí emanaron las categorías de progreso, eficiencia, individualismo y otras más, así como las tendencias sempiternas hacia la tecnocracia.

Jay D. White menciona también las "narraciones locales" cuya finalidad es auxiliar a los miembros de una comunidad a tener conciencia de sí mismos, para ellos mismos y para otros más. Constituyen una *polite*, cuya integración la facilita la menor longitud de la narración. En un ejercicio intelectual muy interesante, examina un conjunto de narraciones locales, entre otras, la obra de Woodrow Wilson antes referida y cuyo eje es la dicotomía política-administración (véanse pp. 224-227). Asimismo, examina la Nueva Gerencia Pública con sus conocidos conceptos de privatización y conducta económica; analiza igualmente el gerencialismo de la época de Frederick Taylor y Luther Gulick, y la Nueva Administración Pública capitaneada por George Frederickson a finales de la década de 1960.

#### LA CONVERSACIÓN

Una contribución más de White es el desarrollo del concepto *conversación*, vivificado y refrescado como una búsqueda del conocimiento en el seno de una comunidad de investigadores. Ella trata de llegar a un argumento final tomando el lenguaje seriamente, y de reconocer los fundamentos narrativos del des-

<sup>32</sup> Claude-Henri Saint-Simon, "Lettres á un Américain", en *La Physiologie sociale: Oeuvres choisies*, selec., introd. y notas de Georges Gurvitch, Presses Universitaires de France, París, 1965, p. 78.

arrollo del conocimiento en administración pública. Todo el conocimiento existente acerca de la administración pública está construido histórica y culturalmente mediante conversaciones en las cuales platicamos relatos a otras personas con el fin de persuadirlas para que adopten nuestros puntos de vista (véanse pp. 222, 223 y 237-238). Esta apreciación de White rectifica lo dicho en las disciplinas jurídicas en el sentido de que la persuasión aminora a medida que el derecho se tecnifica, principalmente cuando todo lo que implica derecho aparece cuantificado, y que la persuasión sólo permanece como un eco lejano en el fondo de la argumentación judicial.<sup>33</sup> Esta postura jurídica, que se puede extender a otras disciplinas, es insatisfactoria merced al papel funcional de la retórica en los asuntos públicos, según lo apreciamos al principio del prólogo, y que abarca no sólo la administración pública, sino también el análisis de políticas.

Como lo hace notar Jay D. White, el enfoque narrativo busca la verdad de un modo trascendental, y patentiza que la razón, la cual busca asimismo la verdad, la justicia y la belleza, ocurre como una conversación dentro de una comunidad basada en sus prácticas lingüísticas. Debemos, pues, hablar, escuchar o leer relatos acerca de los trabajos de los teóricos, los prácticos y el pueblo, al que la administración pública sirve. Ésta es una de las proposiciones más jugosas del autor de la obra, pues facilita particularmente destacar algunos géneros de literatura administrativa formulados como relato y narración, señaladamente las memorias, los informes y las relaciones. Si bien la propuesta de White tiene un espectro genérico, esos ejemplares parecen definibles de modo más preciso como relatos y narraciones. Aquí citamos sólo dos ejemplos: la memoria sobre las municipalidades de Turgot, preparada y presentada a Luis XVI en la víspera de la Revolución francesa,<sup>34</sup> y

<sup>33</sup> Antonio Hernández Gil, *El abogado y el razonamiento jurídico*, Rivadeneira, Madrid, 1975, p. 138.

<sup>34</sup> Pierre Samuel Du Pont de Nemours, Anne-Robert-Jacques Turgot y Jacques Pierre Brissot de Warville, *Oeuvres Posthumes de M. Turgot, ou, mémoire*

el informe sobre la administración pública de la India redactado por Paul Appleby.<sup>35</sup> El primero, en que Turgot “advierde” al monarca sobre los peligros inminentes en el país y propone remedios que pueden precaver el efecto de los males por él observados, asume la forma de “pronóstico”. Aquí la narración es preventiva. En el segundo trabajo, Appleby “concluye” que su análisis de la administración pública hindú funciona adecuadamente en el país, y que ella es tan eficiente como la de los países avanzados. El relato es *a posteriori*, y tiene forma de “diagnóstico”. Los autores referidos conversan con el lector: le cuentan sobre sus temores y sus observaciones mundanas.

Por medio de la conversación, el “diálogo” se convierte en el concepto regulador ideal para el juicio inherente a la racionalidad y la razón interpretativa. Como apunta White, la razón crítica depende del diálogo, es decir, de la habilidad de participar en el discurso con otros y con uno mismo para determinar si algunas normas, reglas, valores, leyes o creencias pueden restringir la libertad del ser humano para desarrollarse (véanse pp. 145 y 146). A través del diálogo, la crítica se hace racional por cuanto las personas entienden que su situación no es invariable y requiere un cambio. Ambas razones, la interpretativa y la crítica, que también son esquemas de investigación, facilitan que el científico configure un modelo del administrador público como intérprete de respuestas a las preguntas que se plantean.

Con la conversación nos aproximamos al dicho de Dwight Waldo en el sentido de que, en administración pública, lo que hacemos es “hablar en prosa sabiendo que es prosa y prestando atención al estilo de la prosa”.<sup>36</sup> La obra de White es una

*de M. Turgot, sur les administrations provinciales: mis en parallele avec celui de M. Necker, suivi d'une lettre sur ce plan, & des observations d'un républicain sur ces mémoires*, Lausanne, s. e., 1787.

<sup>35</sup> Paul Appleby, *Public Administration in India: Report of a Survey*, Gobierno de la India, Nueva Delhi, 1953.

<sup>36</sup> Dwight Waldo, “Public administration and culture”, en Roscoe Martin (comp.), *Public Administration and Democracy*, Syracuse University Press, Syracuse, 1965, p. 48.

narración en prosa; él conversa con los lectores sobre temas tradicionalmente signados por el estigma de la aridez y el aburrimiento, pero que mediante su mano adquieren sencillez y amenidad, y hacen del temario de la investigación administrativa una lectura atrayente y también divertida.

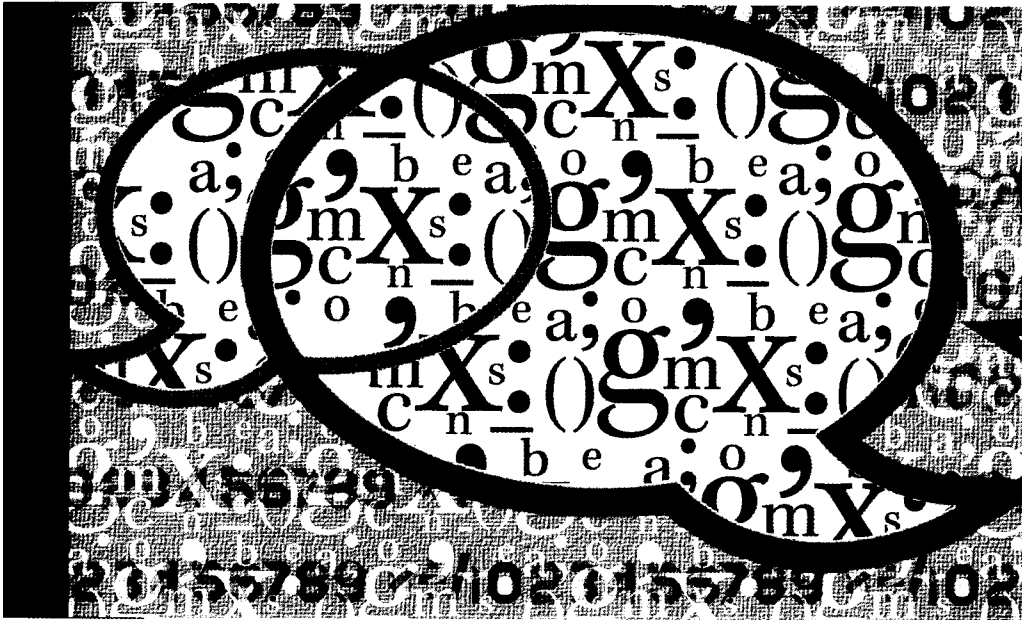
El Fondo de Cultura Económica, fiel a su vocación en pro del avance del estudio de la administración pública, ha tenido el acierto de publicar esta importante obra que mucho colaborará a consolidar los esfuerzos científicos que en esa materia se realizan en nuestro país.

OMAR GUERRERO OROZCO  
*Ciudad Universitaria, verano de 2013*

# Tomar en serio el lenguaje

# Los fundamentos narrativos de la investigación en administración pública

**Jay D. White**



ADMINISTRACIÓN PÚBLICA