

INTRODUCCIÓN

Cuando tuve el honor de ingresar al Seminario de Cultura Mexicana, tiempo atrás, lo primero que vino a mi mente fue una interrogante: ¿qué es la cultura? Con el paso del tiempo, muy pronto me quedó claro que consiste en las bellas letras y las artes, como pensaba, pero que no sólo en ellas, sino que su concepto abraza otros fenómenos de la vida, como la ingeniería y las disciplinas cibernéticas, entre otras más. Mi segundo cuestionamiento fue acerca de la posibilidad de situar, dentro de ese concepto general, la noción más singular de la *cultura administrativa*, tema tratado en administración pública, aunque no siempre con el uso del término “cultura”.

Un repaso somero del “estado del arte” en administración pública deja claro que sus estudiosos han estado interesados en los problemas de la cultura, en general, pero sin ocuparse de definirla de un modo más preciso, ni abundar sobre sus alcances. En muchos textos es observable la presencia anónima de la “cultura administrativa”, frecuentemente envuelta en ropajes ajenos, dentro de otras categorías, o formando parte del escenario junto con otros elementos de la tramoya.

El modo más útil de explotar científicamente a la cultura administrativa radica, pues, en situarla en el contexto de la cultura en general, y al mismo tiempo definir claramente su singularidad. Tal es el motivo por el cual este artículo tiene como propósito dar énfasis a la relevancia del término “cultura” en la administración pública, principalmente para comprender aspectos que permanecen en la oscuridad y abrir nuevas perspectivas de investigación.

Aquí se usa literalmente la voz inglesa *policy*, que frecuentemente es vertida al español como “política”, cuando ésta última, semántica y conceptualmente corresponde al vocablo *politics*. Esta traducción, en la cual *policy* se vierte como “política”, genera no sólo desarreglos idiomáticos, sino

también notorios errores conceptuales. En los Estados Unidos –y otros países anglófonos– se utilizan las palabras *politics*, *policy* y *police* con significados diversos, y las traducciones al español de la primera y la tercera no causan problema: *política* y *policía*; no así la segunda, que no tiene equivalente en nuestro idioma y, obviamente, “política” no es la adecuada. Por consiguiente, dejamos las voces *policy* y *policies* en inglés, en atención a sus raíces greco-latinas, propias también del español.

LA CULTURA COMO ÁMBITO PANDISCIPLINARIO

Durante años el estudio de la “cultura” fue dominio exclusivo de las humanidades, es decir, la filosofía, la historia y la antropología, entre otras. De hecho, las definiciones primigenias de esas disciplinas, como contraste de las ciencias de la naturaleza, invocaron el concepto *cultura* para referir su ámbito peculiar de estudio. Sobre esta base, H. Rickert se propuso diferenciar con nitidez las “ciencias de la cultura”, como diversas de las “ciencias de la naturaleza”.¹ Posteriormente, Ernst Cassirer adoptó esa denominación para titular una de sus obras más conocidas.² En la época en la que apareció la obra de Cassirer, vio la luz un libro célebre de Gordon Childe donde la cultura aparece como protagonista cimera en el devenir de la historia, toda vez que funge como objeto céntrico del quehacer de la arqueología.³

Ciertamente la preeminencia de las humanidades se ha perpetuado hacia el presente, pero no de forma monopolística, sino compartida. Junto con ellas, las ciencias sociales han encontrado un acomodo legítimo dentro del cual Gabriel Almond inició el estudio de la “cultura política”,⁴ en tanto que la administración pública inició su participación, hasta donde sabemos, con el trabajo pionero de Dwight Waldo.⁵ Sin embargo, resulta

¹ Rickert, H., *Ciencia cultural y ciencia natural*, Madrid, Espasa-Calpe, 1965.

² Cassirer, Ernest, *Las ciencias de la cultura*, México, Fondo de Cultura Económica, 1965.

³ Gordon Childe, V., *Qué sucedió en la historia*, Buenos Aires, Editorial La Pléyade, 1973.

⁴ Almond, Gabriel, “Comparative Political Systems”, Eulau, Heinz *et al*, *Political behavior*, Glencoe, The Free Press, 1959, pp. 34-42.

⁵ Waldo, Dwight, “Public Administration and Culture”. Martin, Roscoe (comp.), *Public Administration and Democracy*, Syracuse, New York, Syracuse University Press, 1965, pp. 39-61.

claro que el estudio de la cultura administrativa puede redoblar sus esfuerzos con miras en el presente, pues no cabe duda que en nuestro tiempo amerita un estudio más amplio y profundo.

Asimismo, la cultura, observada desde esta perspectiva, ofrece un foco de colaboración pandisciplinario que se puede convocar la colaboración plena de un conjunto de conocimientos encaminados a una síntesis sobre el saber y el quehacer administrativo desde su punto de vista.

DEFINICIONES

PERSPECTIVA DE LAS HUMANIDADES

La cultura implica un ámbito de convergencia y colaboración entre las ciencias sociales y las humanidades, cuya exploración puede ofrecer luz sobre los problemas contemporáneos de la administración pública. Las últimas ofrecen un desarrollo ciertamente generoso sobre el estudio de la cultura, que sirve de base y principio a un análisis más singular de la cultura administrativa.

1. Un buen punto de partida lo ofrece la *historia* cuando asume que lo que se llama cultura, consiste en “toda la suma de evoluciones del espíritu que se producen espontáneamente y sin la pretensión de tener una validez universal o coactiva”.⁶ Es, por extensión, el proceso que a través de múltiples formas hizo que actos simples se convirtieran en un poder reflexivo que ha llegado a una fase última y suprema bajo la forma de ciencia y filosofía, así como en tecnología. La cultura, así definida, es el producto del devenir progresivo de la humanidad hacia el presente, y el testimonio de su éxito.

2. De allí la posibilidad de identificar la oposición entre la naturaleza y la cultura, a través de la *filosofía*, por cuanto comprende la separación de dos grupos de objetos reales como base de la división de las ciencias conforme esa polaridad. Este es el motivo por el cual la religión, la iglesia, el derecho, el Estado, las costumbres, la ciencia, el lenguaje, la literatura, el arte y

⁶ Burckhart, Jacob, *Reflexiones sobre la historia universal*, México, Fondo de Cultura Económica, 1961, p. 102.

la economía, cuando llegan a cierto grado de desarrollo, son objetos de cultura. O “bienes”, más exactamente, por el sentido del valor que en ellos reside, o que es reconocido por todos los miembros de una comunidad. Asimismo, abraza los medios científicos y técnicos necesarios para su cultivo, es decir, las máquinas, los productos químicos y otros más. De modo que, si bien los inventos técnicos se hacen en su mayoría con la ayuda de las ciencias naturales, son propios de las “ciencias culturales” porque es allí donde tiene lugar su desenvolvimiento. De aquí que “entendamos por cultura la totalidad de los objetos reales universalmente reconocidos y que por esos mismos valores son cultivados”.⁷ Cultura es la suma de los objetos producidos por el hombre, que le son valiosos.

La cultura, por lo tanto, no entraña una pura visión “ideal” de su devenir, sino su existencia real. En la medida de que el “fiscismo” tiene el mérito de haber esclarecido la distinción entre las ciencias de la cultura y las ciencias de la naturaleza, el estudio de la cultura reclama el conocimiento de lo “físico” por no existir nada puramente “ideal”. En efecto, lo ideal sólo existe representado en algo material que es sensible a los sentidos, es decir, que está “encarnado” en una representación. De aquí que la religión, el lenguaje y el arte, por ejemplo, sólo son palpables a través de los monumentos que cada una de esas manifestaciones van creando, y que son signos y vestigios del pensamiento. Sólo así podemos captar el sentido de lo religioso, de lo lingüístico o de lo artístico.⁸ Esa relación facilita reconocer los objetos culturales, que, como todo objeto, ocupa su lugar en el espacio y en el tiempo. Esto es, “se sitúan en el aquí y en el ahora, nacen y perecen”. Pero como no sólo “es” y “deviene”, sino que en tal ser y devenir “se manifiesta” en algo distinto; “esta manifestación de un ‘sentido’ que no puede desglosarse de lo físico, sino que en ello se halla adherido y encarnado, constituye la característica común de todos aquellos contenidos a los que

⁷ Rikert, *op. cit.*, pp. 49 y 55.

⁸ Gordon Childe ha explicado que “la *cultura material*, pues, en una amplia medida, es la respuesta al ambiente: consiste en los recursos desplegados para afrontar las necesidades que provocan las condiciones climáticas, aprovechar las fuentes locales de alimentos y procurar protección contra los animales feroces, las inundaciones u otros males que infestan una región determinada. Sociedades diferentes se han visto impelidas a inventar recursos diferentes y a descubrir la forma de utilizar diferentes sustancias naturales como alimento, combustible, albergue y herramientas”. *Op. cit.*, p. 34. El énfasis es nuestro.

damos el nombre de 'cultura'".⁹ La cultura significa una representación de la creación humana que tiene una existencia tangible.

3. La *arqueología* nos hace saber que sus profesionales clasifican los objetos de su estudio no sólo como cosas de creación funcional, es decir, como cuchillos, viviendas o tumbas, sino también por sus diferentes "tipos". Y como los tipos de objetos referidos llenan la misma función, sus diferencias derivan de las divergencias existentes en la tradición social que prescribe los métodos de su hechura y uso. Debido a que la "totalidad de tipos reconocidos existentes simultáneamente en una zona dada, constituye lo que se llama una 'cultura'",¹⁰ la arqueología se ha convertido en el estudio de las "culturas", más que de la "cultura". El grado de uniformidad de tipos en una determinada cultura revela la coherencia de las tradiciones que inspiran a sus artífices.

Cuando se considera a las culturas como unidades geográficas, las diferencias entre ellas son menos arbitrarias y más significativas. Como la especie humana no está fisiológicamente adaptada a ningún ambiente dado, su equipo "extracorporal" de herramientas, ropas y viviendas asegura su adaptación. Si crea un equipo apropiado, la sociedad humana puede adecuarse para vivir en casi todas las condiciones. Pero los inventos y los descubrimientos no se limitan a las regiones donde surgieron. Las sociedades, cuando emigran, provocan reacciones en otras sociedades porque la sociedad emigrante no desecha su equipo tradicional para adoptar el apropiado a su nueva localidad. Como por lo general las tradiciones inmigrantes y las nativas se mezclan, los inventos y descubrimientos traspasan los límites geográficos y lingüísticos, posibilitando ser difundidos de una sociedad a otra. "La riqueza de nuestra tradición cultural se debe en gran parte a la difusión, a la adopción por nuestras sociedades progresistas de las ideas creadas por muchos grupos distintos en respuesta a las diversas condiciones y oportunidades de muchas regiones".¹¹

Esos logros inspiraron la idea de que la cultura del siglo XIX es considerada "como cultura universal", porque estuvo en posesión de las tradiciones de todos los tiempos, de todos los pueblos y de todas las culturas. Esto

⁹ Cassirer, *op. cit.*, pp. 68 y 69.

¹⁰ Gordon Childe, *op. cit.*, pp. 31-32.

¹¹ *Ibid*, p. 34.

se debe no sólo a que las sociedades se van diferenciando, sino al desarrollo de la comunicación y el intercambio.¹² Es cierto que las corrientes de la tradición cultural siguen multiplicándose, pero también tienden a confluir y desembocar en un “solo cauce”. Tal es el motivo por el cual una corriente principal y más fuerte domina todos los desagües, canalizando las aguas de nuevos arroyos, pues “las culturas tienden a fundirse en la cultura”. Hoy en día la cultura actual está en la corriente principal, porque nuestra tradición cultural se apoderó de un volumen más grande de tradiciones antaño paralelas, haciéndolas sus tributarias. La cultura es la herencia de la humanidad entera, la cual, es la usufructuaria de todos los progresos.

4. Mucho tiene que decir la *antropología* sobre la cultura porque desde su plataforma disciplinaria es “evidentemente el conjunto integral constituido por los utensilios y bienes de los consumidores, por el cuerpo de normas que rige los diversos grupos sociales, por las ideas y artesanías, creencias y costumbres”.¹³ Sea una cultura simple y primitiva, o una cultura muy compleja y desarrollada, siempre se contempla un magno aparato material, humano y espiritual, con el cual el hombre puede superar los problemas que enfrenta. Por principio, la satisfacción de las necesidades orgánicas del hombre son las que representan las condiciones mínimas impuestas a cada cultura. Son problemas planteados por las necesidades nutricias, reproductivas e higiénicas, que son resueltos mediante la construcción de un nuevo ambiente cuyo carácter es ser artificial. Este nuevo ambiente, que es en sí mismo la “cultura”, debe ser reproducido, conservado y administrado permanentemente para crear un nuevo nivel de vida dependiente del plano cultural de la sociedad, del medio físico y de la eficiencia comunitaria del grupo. Cada nivel cultural significa la emergencia de nuevas necesidades y nuevos determinantes impuestos a la conducta humana.

Como corolario, la tradición cultural establecida debe transmitirse de cada generación a la siguiente, motivo por el cual se establecen mecanismos educativos con ese objeto.¹⁴ Asimismo, el orden y la ley son procurados porque la cooperación se ha convertido en la esencia de todas las conquistas culturales, toda vez que es menester instituir disposiciones que den

¹² *Ibid.*, pp. 34-35.

¹³ Malinowski, Bronislaw, *Una teoría científica de la cultura*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1970 (1948), p. 49.

¹⁴ *Ibid.*

sanción a la costumbre, así como a las normas éticas y legales. En fin, como el substrato material de la cultura requiere ser renovado y mantenido en condiciones de uso continuo, es indispensable establecer formas de organización económica, incluso en las culturas más simples, así como de una administración continuada.

PERSPECTIVA DE LAS CIENCIAS SOCIALES

La cultura, desde el ángulo de las humanidades, contribuye de un modo destacado a su estudio. Otro tanto hacen las ciencias sociales, que colaboran a una mejor comprensión de su significado. Aquí nos restringimos a la política y la administración pública.

1. En la política se ha concedido una gran importancia a la cultura, a partir de los enfoques de la sociología: “los sociólogos llaman cultura al conjunto de técnicas, de instituciones, de comportamientos, de representaciones colectivas, de creencias y de valores que caracterizan a una sociedad determinada”.¹⁵ Ella es un tema central en la *ciencia política*, porque considerada con base en el estudio de los antagonismos, la cultura representa su ambiente fundamental. Aunque en el idealismo occidental vigente suele fungir con frecuencia como un medio de disimular la defensa de intereses materiales concretos, la cultura no es un simple síntoma secundario de las condiciones socioeconómicas, porque ofrece a la contienda política su forma y su contexto, toda vez que contribuye a la aparición de los conflictos, así como agravarlos o atenuarlos. “Existen, pues, factores culturales de los antagonismos políticos”, es decir: creencias sobre las actitudes individuales, sobre la lucha por la vida, sobre las razas, sobre la presión demográfica y sobre la situación geográfica. En fin, el progreso técnico y la cultura, las clases y la cultura, suelen estar íntimamente ensamblados.

El término “cultura política” probablemente fue utilizado por primera vez por Gabriel Almond. Su tesis es que todo sistema político está incorporado a un patrón particular de orientaciones hacia la acción política, patrón que se denomina *cultura política*.¹⁶ Hay dos puntos relativos al concepto: el

¹⁵ Duverger, Maurice, *Introduction à la Politique*, Paris, Gallimard, 1964, pp. 127 y 143.

¹⁶ Almond Gabriel, *op. cit.* pp. 34-42.

primero es que no coincide necesaria y solamente con un sistema político o una sociedad dada, pues los patrones de orientación política pueden extenderse más allá de las fronteras de los sistemas políticos singulares. El segundo punto es que se debe diferenciar a la cultura política y la cultura general, a pesar de su mutua relación, porque, si bien la orientación política involucra cognición, intelecto y adaptación a situaciones externas, así como estándares y valores de la cultura general, la cultura política es una de sus partes diferenciadas que goza de cierta autonomía.

Esas consideraciones tendieron a singularizarse y estrecharse en torno al concepto *desarrollo político*, concebido con base en temas relativos a la conducta política, la estabilidad colectiva, y las constelaciones de actitudes y sentimientos. Su resultado fue un enfoque que explotó la riqueza de las distintas tradiciones de los países, al mismo tiempo que se mantuvo la atención en los problemas y procesos básicos universales de la condición humana. De aquí que “la noción de cultura política supone que las actitudes, sentimientos y cogniciones que informan y gobiernan las conductas políticas sociales no son tan sólo colecciones aleatorias; éstas representan patrones coherentes que se ajustan entre sí y se nutren mutuamente”.¹⁷ En efecto, “la cultura política de una sociedad consiste en un sistema empírico de creencias, símbolos expresivos y valores que definen una situación, bajo la cual toma lugar una acción política”.¹⁸

De modo que, a pesar del gran potencial de la gran diversidad de orientaciones políticas en cualquier comunidad, existe una cultura política limitada y diferenciada que en su seno da significado y forma al proceso político. El concepto “cultura política” implica que cada individuo se mueve en un contexto histórico, y que es capaz de aprender e incorporar en su personalidad, los conocimientos y sentimientos acerca de la política de su comunidad. Esto significa que la cultura política de cada sociedad tiene límites, pero que consta de una firme estructura basada en los factores básicos de la dinámica psicológica.¹⁹ Porque cada generación recibe su política

¹⁷ Pye, Lucian W., “Introduction”. Pye, Lucian W. and Sidney Verba, *Political Culture and Political Development*, Princeton, Princeton University Press, 1969, pp. 6-7.

¹⁸ Pye, Lucian W., “Comparative Political Culture”, Pye, Lucian W. and Sidney Verba, *Political Culture and Political Development*, Princeton, Princeton University Press, 1969, p. 513.

¹⁹ Pye, “Introduction”, *op. cit.*, p. 7.

de la anterior, y cada una reacciona sobre ese proceso para encontrar su propia política; toda vez que el proceso total seguirá las leyes que rigen el desarrollo de la personalidad individual y de la cultura política de la sociedad.

El corolario de esas reflexiones fue la célebre "cultura cívica", la cual, al culminar en una serie de investigaciones sobre desarrollo político, abrió nuevos campos sobre tal temario. Ciertamente, el principio activo de un régimen democrático es su cultura cívica, a saber: la forma en se toman las decisiones, las normas vigentes, y las actitudes preponderantes del ciudadano con relación al gobierno y otros ciudadanos.²⁰ Como los más sutiles elementos de la política son de índole cultural, de aquí la emergencia de las grandes ideas sobre la democracia, la libertad y la dignidad individual.

2. La *administración pública* también se ha planteado el problema de la cultura desde una perspectiva disciplinaria, de un modo similar a como lo han hecho otras ciencias sociales. En efecto, su punto de partida es la sociedad concebida como un agregado de personas habitando una o varias zonas geográficas, que comparten un conjunto de tradiciones culturales transmitidas de generación en generación. De aquí que el conocimiento de la actividad de gobierno y su administración reside principalmente en la comprensión de los factores geográficos, demográficos y culturales, destinados a influir esa actividad. De todos esos factores, el preponderante, y paralelamente, el más sintético, es la cultura. "Por cultura se entiende, por la mayor parte de los cultivadores de la sociología, el entero complejo de actos y hechos humanos relativos a una sociedad, desde las actuales manifestaciones de arte a las de la antigüedad, desde la costumbre a la ley, desde el *folklore* a los sistemas de vida; en una palabra, todos los modos de ser y de comportarse adquiridos por el hombre en su cualidad de ser social".²¹ En sus actividades sociales el hombre añade el "comportamiento cultural" a la naturaleza orgánica, lo que lo distingue de los otros seres del reino biológico. Como el vehículo a través del cual se transmite la cultura es la educación, ampliamente considerada, asimismo la cultura "es el conjunto de comportamientos humanos aprendidos a través de la interacción recíproca".

²⁰ Almond, Gabriel and Sidney Verba, *The Civic Culture*, Princeton, Princeton University Press, 1966 (1963), p. 5.

²¹ Mosher, Frederick y Salvatore Cimmino, *Elementi di Scienza dell'Amministrazione*, Milano, Dott. A. Giuffrè Editore, 1959, p. 106.

Más particularmente, en administración pública se ha insistido en la necesidad de trascender las contribuciones de las humanidades y la antropología, para dar énfasis a la cultura en nuestro tiempo.²² De modo que, sobre esta línea, la cultura consiste “primero y ante todo”, de “la totalidad de los símbolos, patrones de conducta y artefactos de un grupo humano; así como su modo general de vida, aunque constituido por partes que también tienen existencia independiente e interactúan entre sí”.²³

Tal como es observable, de las diversas perspectivas de las humanidades y las ciencias sociales se puede sintetizar de un modo preliminar que la cultura es el ser, hacer, pensar y sentir de la especie humana, tal como se plasma en sus instituciones, sus obras, sus conocimientos y su arte, dentro de un espacio-tiempo dado.

LOS RASGOS GENERALES Y COMUNES DE LA CULTURA

HACIA UNA SÍNTESIS

El tratamiento unidisciplinario y singularizante derivado de cada disciplina, deja una sensación sobre el carácter polivalente de la voz *cultura*. Es decir, que ella es según “el cristal con que se mira”. De aquí la necesidad de, caminando al revés, unir lo disciplinariamente separado. Debemos sintetizar.

Kroeber explica que, en primer lugar, la cultura está dotada con cualidades que le son inherentes: por principio, es transmitida no por los mecanismos genéticos de la herencia, sino por el condicionamiento mutuo entre los “cigotos”,²⁴ pues constituye un hecho social.²⁵ Esto mismo explica, en

²² Con exceso, Dwight Waldo apuntó que la cultura de la que trata es la de las ciencias sociales, no la propia de las humanidades. E innecesariamente, haciendo gala de sarcasmo, alerta de que hará un uso muy amplio de la voz, esperando de que su artículo no caiga en manos de un antropólogo proclive a una definición precisa y particular. Waldo, *op. cit.*, p. 39.

²³ *Ibid.*

²⁴ “Cigoto” es una voz griega que significa uncir, unir. (*Biblioteca de Consulta Microsoft® Encarta® 2005. © 1993-2004 Microsoft Corporation*). La idea de Kroeber es, por consiguiente, de “asociado”.

²⁵ Riggs da énfasis al carácter hereditario de la cultura, la cual, en su entender, implica toda práctica, norma o técnica inventada por el hombre, que es transmitida de generación a

segundo lugar, por qué cualquiera que sean sus orígenes en, o por medio de los individuos, la cultura tiende velozmente a volverse supra-personal y anónima. En tercer lugar, la cultura generalmente se define por reposar en patrones o regularidades de forma y estilo, así como de significado. Asimismo, le distingue que incorpora valores que pueden ser formulados públicamente, como los usos, o bien, sentidos implícitamente, como las costumbres, por la sociedad tenedora de la cultura.²⁶

Nosotros adoptaremos principalmente su segundo rasgo. Porque, en efecto, el hecho de implicar patrones o regularidades de forma, estilo y significado, es lo que la dota de unidad, consistencia y coherencia, tal como se puede personificar incorporada a la voz griega "ecumene" (*oikoumenê*). En una diversidad de exposiciones científicas, pero principalmente en los grandes estudios de la etnología y la historia, ha existido "un preciso, íntimo, continuo y largo escrutinio de la cultura de una era o un periodo".²⁷ Porque sólo a través de este examen detallado se pueden hacer comparaciones generales y amplias inferencias que estén debidamente sustentadas. Los griegos le dieron el nombre de *oikoumenê*, "lo habitado", para con ello definir su mundo total habitable, y que abarca desde los Pilares de Hércules hasta las Indias. Aunque, desde hace siglos, ese término ha dejado de tener correspondencia con su significado original, los griegos actuales todavía mantienen su acepción como inherente a una unidad histórica, un entorno donde ocurre una combinación específica de sucesos del cual brota un resultado único. Ese antiguo nombre *oikonoumenê*, a pesar de su ligera distorsión del "rango de la humanidad" al "rango de las culturas más desarrolladas", sigue siendo adecuado para referirnos al entramado conjunto de hechos y productos que son significativamente iguales para denotar el carácter de la cultura.

generación, y que siendo posible modificarla en el curso de la trasmisión, su relativa continuidad es su carácter distintivo. Riggs, Fred, "The Context of Development Administration". Riggs, Fred (editor), *Frontiers of Development Administration*, Durhman, Duke University Press, 1970, p. 103.

²⁶ Kroeber, A. L., *The Nature of Culture*, Chicago, The University of Chicago Press, 1952, p. 104.

²⁷ Kroeber, *op. cit.*, p. 379.

CULTURA Y CIVILIZACIÓN

Aunque es correcto definir *cultura* con base en su propio carácter, es decir, aludiendo su naturaleza intrínseca, con frecuencia esa definición se ha basado en su contraste con *civilización*.²⁸ Pero es mejor buscar su interacción.

Existe una propuesta que ha optado por una diferenciación, la cual sugiere que la cultura entraña las regularidades internas y externas de la conducta de los miembros de la sociedad, excluyendo aquellas que son claramente hereditarias de origen, es decir, los aspectos biológico-hereditarios del comportamiento.²⁹ La cultura no sólo entraña las regularidades de la conducta entre los hombres, sino también el comportamiento hacia los objetos no humanos –animados o inanimados–, así como hacia entes supra-naturales. Es decir, comprende el arte y la tecnología, así como la religión. Por su parte, *civilización* significa el tipo de cultura caracterizada por ser vasta, compleja y urbanizada, es decir, que está fundada en el desarrollo citadino. Es una clase de cultura que, emanada de la ciudad, implica la aglomeración de muchas viviendas cuyos habitantes no están ocupados en producir alimentos.³⁰ Este concepto de cultura es aceptable, más no del todo “civilización”, pues existen sociedades civilizadas que emanan de formas

²⁸ Incluso se han hecho esfuerzos de separación como dicotomía, como lo hace Alfredo Weber, quien establece la correspondencia de *civilización* con la ciencia y tecnología, y *cultura* con la filosofía, la religión y el arte. La diferencia se basa en que la ciencia y la tecnología descubren o utilizan algo preexistente, cosas que son independientes de la cultura, como la rotación de la tierra en torno al sol, los rayos x y los pistones impulsados en cilindros por vapor; y que estos descubrimientos e inventos, al ser transmitidos rápidamente de sociedad a sociedad, se vuelven universales. En contraste, cultura significa: religión, filosofía y todas las artes. De modo que, como tiende a ser mucho menos acumulativa, la cultura se difunde con mayor dificultad entre las sociedades, especialmente entre aquellas que no comparten experiencias y antecedentes históricos (Kroeber, *op. cit.*, p. 154). En suma, mientras la *civilización* es un conjunto de conocimientos técnicos y de prácticas, es decir, una colección de medios para actuar sobre la naturaleza; la cultura está constituida por una serie de principios normativos, de valores, de ideales, todos ellos de tipo “espiritual” (Braudel, Fernand, *Las civilizaciones actuales: estudio de historia económica y social*, México, Editorial Rei, 1991 [1983], p. 14).

²⁹ Bagby, Philip, *Culture and History*, London and New York, Longmans, Green and Co., 1952, pp. 84, 88 y 92.

³⁰ *Ibid*, pp. 23 y 162.

agrícolas, e incluso pastoriles.³¹ Otra posición epistemológica también asume que han existido sociedades escasamente ciudadinas que han producido civilización, pues en su entender, las civilizaciones más bien son una clase de cultura: consiste en un “campo inteligible de estudio”, al mismo tiempo que un especie particular de sociedad, la cual está compuesta por naciones, por ciudades-estados, por *millets* o por castas.³²

Las civilizaciones singulares constituyen un ensamblado de estilos, de modo que ellas están específicamente caracterizadas, así como sus particularidades, por dichos estilos. Un “estilo” es una forma de comportamiento, o de hacer las cosas, consistente consigo mismo. Es decir, fue seleccionado de entre otras alternativas posibles de hacerlo. También es selectivo con referencia a los valores; esto es, las cosas que el estilo realiza, y el modo en que las lleva a cabo son sentidos por los hacedores como intrínsecamente valorables; a saber: las cosas son buenas, correctas, hermosas, placenteras o deseables por sí mismas. Esta, que es la parte más característica de las civilizaciones, se llama “cultura del valor”, pero no es su único componente.³³ También existe lo que se nombra “cultura de la realidad”, a la cual concierne encontrar, dominar y dirigir a la naturaleza, y a veces dominar y dirigir también al hombre mismo. La tecnología, las artes útiles, que son modos de tener una vida práctica exitosa, son las vías por las que la cultura de la realidad se expresa. Toda cultura es, de este modo, una relación entre “cultura de la realidad” y “cultura del valor”.

Dotada de pautas y regularidades, la civilización no sólo está integrada por ese ensamblaje de estilos en una sociedad, una región o un periodo, sino también por tender a la consistencia y coherencia entre ellos mismos.

³¹ Karl Wittfogel ha probado la posibilidad del tránsito de una sociedad pastoral a una “hidráulica” cuando, innovando sus caracteres tributarios y organizativos, “cruza la divisoria institucional”. Más aún, los regímenes “agrogerenciales” que estudió, fueron civilizaciones que producían comida a través de sistemas hidráulicos tecnológicamente muy complejos y avanzados. Wittfogel, Karl, *Oriental Despotism: a Comparative Study of Total Power*, New Haven and London, Yale University Press, 1957, pp. 207-227.

³² Toynbee, Arnold, *The Study of History*, New York, Weathervane Books, 1979, pp. 43-46 (El *millet*, con el cual Toynbee se refiere a una comunidad no territorial donde coincide la identidad nacional y religiosa, tiene su origen en una institución otomana que personifica esa idea de un modo concreto. Borkenau, Franz, *Arnold Toynbee y la nueva decadencia*, Buenos Aires, Editorial Siglo Veinte, 1957, p. 54.

³³ Kroeber, *op. cit.*, p. 402

Ambos elementos, consistencia y coherencia, pueden ser el *average* explícito de la capacidad de subsistencia de una civilización, así como de sus “malfunciones” o desviaciones.

Bajo esta perspectiva, actualmente la civilización es entendida como “el conjunto de caracteres que presenta la vida colectiva de un grupo o de una época”; como, por ejemplo, la civilización ateniense en el siglo V, o bien, de la civilización francesa en la época de Luis XIV.³⁴ Hoy en día, civilización es, sobre todo, “el bien común” repartido desigualmente entre todas las sociedades, como el fuego, la escritura, el cálculo, la domesticación de las plantas y de los animales. Son bienes a los que no se adjudica algún origen particular, que se han convertido en los bienes colectivos de la civilización.

La relación entre cultura y civilización es decisiva en la configuración de una de las grandes filosofías de la historia: la decadencia de Occidente; de aquí que se afirme que “las culturas son organismos” y que la historia universal es su biografía. En efecto, “el contenido de toda historia humana se agota en el seno de las culturas particulares, que se suceden unas a otras, que crecen unas junto a otras, que se tocan, se dan sombra y se oprimen unas a otras”.³⁵ El desfile de esas formas de culturas, hasta hoy ocultas bajo el manto de una ‘historia de la humanidad’ entendida como una sucesión de hechos, hace descubrir pura y esencialmente la “protoforma” de toda cultura que sirve de fundamento a todas las culturas particulares. La idea de una cultura es el conjunto de sus interiores posibilidades, y la manifestación sensible de esa cultura en el cuadro de la historia, esto es, su realización cumplida. Porque, siendo “la historia de una cultura la realización progresiva de sus posibilidades”, su cumplimiento equivale a su “término”.

El hecho de que toda cultura cese implica su previa *decadencia*, que no es otra cosa que el “problema de la civilización” que nos lleva a una de las cuestiones fundamentales de la historia; pues la civilización es concebida como secuencia lógica, como plenitud y término de una cultura. Cada cultura tiene su civilización propia. Ambas palabras, cultura y civilización, entrañan un sentido periódico porque son expresiones de una sucesión estricta y necesaria, habida cuenta que la segunda es el destino inevitable de toda

³⁴ Braudel, *op. cit.*, p. 15.

³⁵ Spengler, Oswald, *La decadencia de occidente*, Madrid, Planeta-Agostini, dos tomos, 1993 (1917), tomo I, p. 151.

cultura. En efecto, “civilización es el extremo y más artificioso estado a que puede llegar una especie superior de hombres. Es un remate; subsigue a la acción creadora como lo ya creado, lo ya hecho, a la vida como la muerte, a la evolución como el anquilosamiento, al campo y a la infancia de las almas —que se manifiesta, por ejemplo, en el dórico y en el gótico— como la decrepitud espiritual y la urbe mundial, petrificada y petrificante. Es un final irrevocable, al que se llega siempre de nuevo, con íntima necesidad”.³⁶

Toda cultura, al alcanzar su cúspide en forma de civilización, se eclipsa irremediablemente.

Como lo adelantamos, desde un punto de vista general, cultura significa el ser, hacer, pensar y sentir de la especie humana, tal como se plasma en sus instituciones, sus obras, sus conocimientos y su arte, en un espacio-tiempo dado. En administración pública, su cultura consiste en el ser, hacer, pensar y sentir de los hombres políticamente organizados, tal como se plasma en las instituciones administrativas, en sus obras, en sus conocimientos y su práctica, en un espacio-tiempo dado.

CULTURA ADMINISTRATIVA

CONCEPTO

Como lo adelantamos, en administración pública, la cultura administrativa ha tendido a enfocarse más como un problema sociológico, que humanístico. Es más, el concepto *cultura* en administración pública se juzga más útil en el presente, que en el pasado remoto, pues ella, ahora, es tan extraña, como “maravillosa”.³⁷ La cultura administrativa existe, vivimos en ella. Sin embargo, como lo pudimos constatar en las páginas precedentes, es indudable que un abordaje conjunto de las ciencias sociales y las humanidades es más fructuoso que optar por una disyuntiva entre ambas.

Ese método facilita legitimar la voz “cultura administrativa” como tal, pues ciertamente existen otras expresiones útiles que la pueden designar el fenómeno con base en los rasgos significativos y característicos de la

³⁶ *Ibid*, p. 61.

³⁷ Waldo, *op. cit.*, pp. 39 y 42.

“cultura contemporánea” en la sociedad moderna;³⁸ cuya tipicidad se ha identificado con ciertos atributos representativos, de los que han surgido denominaciones como “sociedad posindustrial”, “sociedad de conocimiento”, “sociedad de información”, “sociedad profesional”, “sociedad tecnológica” y “sociedad tecnotrónica”, entre otras más, términos que describen acertadamente alguno de los aspectos sobresalientes de la sociedad “que está emergiendo”.³⁹ Pero también es cierto que la cultura de la sociedad moderna se puede calificar con base en factores que están íntimamente relacionados con su cualidad de “cultura administrativa”.⁴⁰ Es más: existen dos conceptos que se ajustan plenamente con ese fenómeno: “cultura burocrática” y “cultura organizativa”. Sin embargo, aunque son expresiones útiles y congruentes, preferimos la voz “cultura administrativa” por ser más extensa e inclusiva que aquellos dos.

La cultura administrativa, como parte de la cultura total de la sociedad, representa la culminación de acontecimientos y avances de la humanidad, que comienzan con la gestación histórico-cultural donde aparecieron las organizaciones burocráticas en Occidente; y que incluye la formación de la autoconsciencia administrativa y de un fluir sin precedentes de los conocimientos relacionados con la administración pública. De aquí se puede afirmar que “la cultura administrativa está constituida por aquéllos cuyos conocimientos, actitudes, pericias y autoridad los sitúan en el centro de estos acontecimientos de largo alcance, y actualmente contemporáneos. Consiste en los administradores prácticos, los investigadores, los maestros y otros muchos, que están más o menos informados, y que participan en mayor o menor grado en virtud de su emplazamiento o función”.⁴¹

BUROCRACIA Y HERMENÉUTICA

Desde el punto de vista de la cultura en general, la propia de la administración pública aparece como una cultura singular dentro de aqué-

³⁸ *Ibid*, p. 42.

³⁹ Bell, Daniel, *The Coming of Post-industrial Society*, New York, Basic Books, Inc., Publishers, 1973, pp. 33-40.

⁴⁰ Waldo, *op. cit.*, p. 42.

⁴¹ *Ibid*, p. 50.

lla.⁴² Del mismo modo, en el seno de la cultura administrativa existen culturas diferenciadas: ello obedece a que el desarrollo de la cultura administrativa ha sido un proceso acumulativo, asincrónico y diversificado. Desde el punto de vista histórico, es el fruto de un largo período de gestación y crecimiento a través del cual la cultura administrativa se va configurando con base en culturas más concisas, las cuales, aparecidas en épocas diversas, al mismo tiempo que se vinculan tienden a diferenciarse entre sí. Primero aparece la “cultura burocrática” en el Occidente moderno, acompañada por una división del trabajo aún tierna; luego la “cultura organizativa”, cuyo impulso emana del perfeccionamiento del trabajo burocrático.

A pesar del paso del tiempo, y del desgaste, tergiversación e incompreensión del vocablo *burocracia*,⁴³ así como del término *organización*, ambos constituyen sujetos prominentes de la cultura administrativa, es decir, son culturas administrativas singulares.⁴⁴ La burocracia tuvo su máximo exponente en la Iglesia católica y el Estado nacional, en este último dentro del cual su desarrollo superior ocurrió en la administración pública, el ejército, la administración de justicia, la hacienda y el mercantilismo. La burocracia fue asimismo conspicua en la empresa privada, en especial a medida que

⁴² Philip Bagby, al diferenciar “cultura” y “una cultura” -para distinguir la categoría general y una civilización concreta-, separa asimismo “una supercultura” y “una subcultura”. Si bien se empeña en dar a la primera la idea de un agregado de culturas, y a la segunda la pertenencia a una cultura mayor, más bien queda la sensación de tratarse de una cultura supraordenadora y una cultura subordinada. Bagby, *op cit.*, pp. 104-105. Waldo tiene una idea similar cuando habla de “subcultura”, punto sobre el cual podemos extender nuestra crítica a Bagby. Waldo, *op cit.*, pp. 47-48.

⁴³ Weber y su concepto de burocracia han sido combatidos, tergiversados y estigmatizados, pero no vencidos. Incluso, han ocurrido oleadas críticas por las cuales se ha polemizado sin tregua contra el gran hombre de ciencia, las que, así como llegaron, se fueron. Años atrás algunos estudios de desarrollo administrativo se agruparon contra el modelo weberiano, como es observable en la obra colectiva siguiente: LaPalombara, Joseph (editor), *Bureaucracy and Political Development*, Princeton, Princeton University Press, 1963. Más recientemente, el libro típico antiweberiano es el de William Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine Atherton, 1971.

⁴⁴ Waldo aclara que emplea la expresión “cultura burocrática” porque, al analizar y describir los acontecimientos ocurridos hasta fines del siglo XIX, esta conceptualización sigue siendo, a pesar de sus defectos, la más útil. Y porque, aún pasada de moda en algunos aspectos, la perspectiva de Weber retiene gran relevancia y fecundidad. Waldo, *op. cit.*, p. 47.

esta se desarrolló su ámbito e impersonalidad por medio de los dispositivos de la sociedad por acciones y la sociedad anónima.⁴⁵

En este punto es pertinente hacer una digresión: todo apunta a dar crédito a Vincent de Gournay como progenitor del término *burocracia* (*bureaucratie*), quien lo habría formulado en 1745 para referir el “gobierno de las oficinas”.⁴⁶ Esta noción peyorativa sería explícita, asimismo, por el hecho de que a Gournay también se le acredita ser quien ideó la voz “dejar hacer, dejar pasar” (*laissez-faire, laissez-passer*), emblema de la fisiocracia y el liberalismo clásico. Como lo explica Sauvy,⁴⁷ ambas denominaciones fueron concebidas en una época en la cual existía una encendida reacción contra los organismos del Estado absolutista, cuyo signo sería la *burocracia*, un vocablo plenamente antinómico con la fe liberal, la cual se inclinó por la autoridad que deriva de la naturaleza, no por el poder ejercido por los hombres. De este modo, ambos conceptos caminarían juntos para invocar perpetuamente una posición polémica contra el Estado absolutista y su administración, que se ha prolongado hasta nuestros días. Gournay habría asimismo puesto en circulación otro nombre relacionado con la burocracia: “buromanía”, que significaba una enfermedad administrativa generalizada en la Francia de sus días.

Cuando Weber habló sobre la “gestión de oficinas”, la importancia de “los expedientes” y de las “reglas generales” para guía de la acción, ofreció luces nítidas acerca de la administración pública como una función social por sí misma, incluso como profesión, que había llegado a un punto de culminación en su desarrollo. Es decir, la asunción de su autoconsciencia. Waldo ha dicho que esto fue como “hablar en prosa sabiendo que es prosa y prestando atención al estilo de la prosa”.⁴⁸ Consiste, ni más ni menos, en la configuración de la cultura administrativa tal y como es en el presente. El hecho tiene tal relevancia, que ese mismo autor afirma que constituye “un

⁴⁵ Mooney, James, *The Principles Of Organization*, New York, Harper & Brothers, 1954 (1947).

⁴⁶ Jean-Claude-Marie Vincent, seigneur de Gournay (1712-1759), fue un personaje muy conocido en su tiempo. Incluso Turgot le dedicó un escrito apologético sobre su personalidad y trascendencia, de suyo muy ilustrativo. Anne-Robert-Jacques Turgot, *Éloge de Gournay*. Robineau, L. *Turgot: Administration et Oeuvres Économiques*, Paris, Guillaumin, sin año, pp. 1-45.

⁴⁷ Sauvy, Alfred, *La burocracia*, Buenos Aires, EUDEBA, 1965 (1956), p. 5.

⁴⁸ Waldo, *op. cit.*, p. 48.

acontecimiento de tanta importancia histórica, que lo ha designado en otro lugar como 'mutación de la cultura humana'. Y que no tiene duda alguna de que ese cambio, que fue un acontecimiento de máxima trascendencia para la experiencia humana, modificó el curso de la historia y conserva un alto significado para la historia futura.

La interpretación weberiana de la oficina entraña, al mismo tiempo, el hecho de que la política hoy en día se caracteriza por el tránsito del debate público por medio oratoria, toda vez que se ha pasado del parlamentarismo verbal decimonónico, al *parlamentarismo documental* contemporáneo. Tal como lo atestigua un autor, "el soporte primordial del trabajo de las cámaras no es ya en el presente la palabra; la palabra es el cauce, el camino, la ruta de entendimiento ... hoy por hoy, el soporte primordial del trabajo parlamentario es el documento".⁴⁹ La administración parlamentaria, la administración pública, han sustituido la espontaneidad y abandonado la versatilidad locuaz del orador, por el uso del documento testimonial y evidencial que nutre la esgrima del gobierno por debate público.

La política requiere crecientemente de la administración que le brinda su experiencia, así como de la hermenéutica, que puede contribuir a despejar los aspectos oscuros del conocimiento administrativo, además de eliminar los territorios ocupados por la ficción. La hermenéutica, concebida como el arte de interpretar los textos para definir su significado verdadero, puede contribuir a entender el sentido de las acciones humanas, así como de sus expresiones e instituciones tratadas en esos textos. Por lo tanto, la moderna noción de *texto* no se limita a formas escritas, pues también abraza figuras verbales y no verbales de comunicación tanto del pasado distante, como del reciente pretérito, que son objeto del estudio y la interpretación.⁵⁰ Es más, el análisis textual se puede extender hacia fenómenos que no son literalmente textuales, así como a los objetos que no están fundados en documentos formales, como las ceremonias (en calidad de discurso) y la cultura organizativa (como símbolo). Asimismo, la hermenéutica se puede aplicar a la interpretación de procesos de la actividad humana, así como a los productos de los mismos, porque su valor radica en reconocer los límites

⁴⁹ Cazorla, Luis María, *La oratoria parlamentaria*, Madrid, Espasa-Calpe, 1985, pp. 31-32.

⁵⁰ Balfour, Danny and William Mesaros, "Connecting Local Narratives: Public Administration as a Hermeneutic Science", United States, *Public Administration Review*, vol. 54, num. 6, 1994, p. 560.

del entendimiento humano, y en la influencia de las condiciones históricas y sociales. En la medida en que la administración pública estudia y mejora la actividad de las organizaciones gubernamentales, así como la implementación de *policy*, visualizándolas como textos, se puede ofrecer un esquema intergeneracional de conocimiento.⁵¹

La aplicación de la hermenéutica a la administración pública, en forma de metáfora concebida como texto, se realiza de dos modos. El primero entraña al documento que define la agencia o la *policy*, el segundo la palabra y la acción organizativa. Esta metáfora tiene como fundamento un pasaje célebre de la obra principal de Max Weber –que tan poderosamente llamó la atención de Waldo como núcleo de la cultura administrativa– donde reseña a la gestión moderna con base en documentos llamados expedientes y que se conservan en borradores y minutas, así como en un conjunto de empleados y escribientes de diversas categorías. Ese conjunto de trabajadores administrativos, cuya materia prima laboral son los expedientes organizados en archivos, es la “oficina”.⁵²

Con base en la metáfora inspirada en Weber, en un primer nivel, las organizaciones y *policies* son textos porque sus historias son relatadas en cuerpos extensos de documentos escritos, así como en expedientes y estudios. El examen de esas organizaciones y *policies* supone documentos de interpretación con referencia a su contexto histórico, así como en términos de intercontextualidad con una variedad de documentos relacionados con ellas. En un segundo nivel, la textualidad de las organizaciones y *policies* se extiende a patrones observables de relacionamiento entre participantes organizativos y activistas de *policy*. En efecto, la imagen del “texto” permite observar la actividad organizativa y el proceso de *policy* como documentos simbólicos, a los cuales podemos aplicar el análisis hermenéutico como un medio de explorar su naturaleza y significado.⁵³ El texto opera como mecanismo de organización temática, el establecimiento de un idioma comprensible y el uso de las expresiones metafóricas con la finalidad de abrazar los patrones significativos en el estudio de las organizaciones. A través de la hermenéutica se mejora la estructura de los discursos, se transmite con

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Weber, Max, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1966 (1922), dos tomos, tomo II, p. 717.

⁵³ Balfour y Mesaros, *op. cit.*, p. 560.

mayor fidelidad el conocimiento y se favorece su traducción por parte de otros actores dentro de esas organizaciones. Por extensión, el estudio de la administración pública es concebido como una cadena narrativa producida a través de una variedad de métodos y de enfoques sobre la realidad social.⁵⁴

Apreciaciones como estas hacen ver que el uso de la hermenéutica puede servir a la administración pública, para enfatizar el foco original de su campo del saber basado en el manejo de textos, que no es otra cosa que el punto de origen de la cultura administrativa.

A medida que pasa el tiempo resulta evidente que la cultura administrativa sigue estando altamente burocratizada, a pesar de las réplicas cíclicas que enfrenta y que vence, sobre todo porque las percepciones y actitudes vigentes han resultado afectadas por una teleología racional, el desarrollo de un derecho complicado y sutil, e instituciones judiciales muy complejas, así como la marcha de la economía monetaria. Vivimos en un mundo administrado donde triunfó el Estado, que reina sobre las ruinas de instituciones sociales feudales,⁵⁵ y convive con una sociedad igualmente dotada con muchas y grandes burocracias presentes en varias de sus organizaciones. Incluso, hoy en día se ha reconocido que nuestro mundo aprendió a ser “eficazmente burocrático”, en vista de la perpetuación de la burocracia.

Max Weber fue uno de los pensadores sociales más influyentes. Una de sus frases determinantes, donde expone la relación entre la sociedad y la administración, sentencia tajantemente que “la burocracia se caracteriza frente a otros vínculos históricos del orden de la vida nacional moderna por su inevitabilidad mucho mayor; pues no existe ejemplo histórico conocido alguno de que allí donde se entronizó por completo –en China, Egipto y en forma no tan consecuyente en el Imperio romano decadente y en Bizancio– volviera a desaparecer, como no sea con el hundimiento total de la civilización que la sustentara”.⁵⁶ El poder de la burocracia emana de su calidad de desempeño, así como de estar rigurosamente organizada. Todo esto se sintetiza en la profesionalización de los funcionarios como factor de cristalización de estructuras burocráticas altamente productivas para los fines sustantivos de asociaciones como el Estado, la empresa y la iglesia. Weber

⁵⁴ *Ibid*, pp. 561 y 563.

⁵⁵ Waldo, *op. cit.*, p. 43.

⁵⁶ Weber, *op. cit.*, tomo II, p. 1073.

sintetiza su ideario, al afirmar que la eficiencia burocrática es visible en la precisión, continuidad, disciplina, rigor y confianza que caracteriza su desempeño, que es la base del cálculo, intensidad y extensión en los servicios que presta.⁵⁷ Su fuerza radica, pues, en que puede mejorar su desempeño incesantemente sin que haya barreras que lo impidan, porque tiene una capacidad muy amplia de aprendizaje.

Las humanidades brindan a la cultura administrativa el poderoso instrumento de la hermenéutica, pero no sólo ella, pues en la medida en que prevalecen modalidades verbales en la gestión pública, también puede asociarse a la dialéctica y la retórica.

LAS ORGANIZACIONES Y LA RETÓRICA

Cuando de organizaciones se trata, suele recordarse que ellas emanaron en sus formas actuales como efecto de la *revolución organizativa* de las décadas de 1950 y 1960;⁵⁸ y que el varón típico de la era actual, de nuestra cultura administrativa, es el *hombre de organización*.⁵⁹ A partir de entonces el número de organizaciones ha ido constantemente en aumento, en proporción con el número de personas, toda vez que las organizaciones crecen con base no sólo en la tendencia a hacerse más grandes, sino también a regir más asuntos, y dirigirlos en forma más efectiva. Paralelamente, la vida de las personas ha tendido a ser crecientemente afectada y dominada por organizaciones de una variedad asombrosa en lo que toca a su objeto, magnitud y técnica de gestión.

En efecto, las organizaciones burocráticas tienden a crecer a costa tanto de la organización social más antigua y más "natural", así como de la individualidad y la privacidad.⁶⁰ Las organizaciones no sólo propenden a brin-

⁵⁷ *Ibid.*, tomo I, p. 178.

⁵⁸ Boulding, Kenneth, *The Organizational Revolution*, Chicago, Quadrangle Books, 1968 (1953).

⁵⁹ Whyte, William, *The Organization Man*, New York, Doubleday Anchor Books, 1956.

⁶⁰ Una de las posturas más radicales contra las organizaciones ha sido suscrita por Friedrich Hayek, quien las considera como una de las emanaciones nocivas nacidas del "constructivismo", fenómeno al cual opone el "orden espontáneo". Hayek, Friedrich, *Law, Legislation and Liberty: Rules and Order*, London, Routledge and Kegan Paul Ltd, tres tomos, tomo I, 1998 (1982).

dar empleo a la mayoría de las personas, así como el ambiente laboral donde se realiza, sino que también aportan los instrumentos y el ambiente para el esparcimiento y el ocio. Lo cierto es que abarcan la “vida entera”, desde el certificado de nacimiento organizativamente suscrito en un hospital por una organización, hasta la defunción, también organizativamente certificada, y el funeral en un cementerio regido por otra organización. A decir de Waldo, “tomar como tesis y perspectiva que vivimos en una cultura administrativa y aceptar nuestra condición, nos dará claridad para ver *por qué* esto es verdad, *cómo* es verdad, y *cuáles* son las peculiaridades, potencialidades y limitaciones de esta condición”.⁶¹

Por tal motivo debemos prevenir como erróneo y peligroso pensar que el número y la magnitud creciente de las organizaciones, implica la inevitable amenaza a las libertades del ser humano. Más bien, debemos observar que son las organizaciones las que conservan y crean muchas de las libertades sociales e individuales. De modo que debemos aprender a vivir en el seno de organizaciones, y entre ellas, así como en la mayor libertad por ellas y a pesar de ellas. Waldo refrenda esta tesis expuesta por Harlan Cleveland, pero la perfecciona argumentando que la organización se debe “democratizar”: es decir, que debemos saber que vivimos en una sociedad de organizaciones, que poseemos una cultura administrativa y que cada quien comprenda lo que tal cosa implica.

El mundo que vivimos, como ocurrió con el universo entero, es entonces el producto de ese gran estallido que fue la *revolución organizativa*, la cual significó un cambio radical del *habitat* administrativo, es decir, que las organizaciones tendieron a convertirse en entidades formalizadas. Aconteció, entonces, una emergencia explosiva de organizaciones especializadas, así como otras mixtas con formas corporativas y colectivas, junto con el desarrollo de patrones de configuración complejos de entes políticos y sociales, como los partidos y los sindicatos. En todas estas grandes organizaciones la administración se hizo aún más visible, y la presencia de los administradores más obvia.⁶² El crecimiento del Estado bajo el impulso de la revolución organizativa, así como el aumento de su grado de complejidad y de su nivel de desempeño, es explicable como una gesta en la moderna

⁶¹ Waldo, *op. cit.*, pp. 43-44. El énfasis es nuestro.

⁶² *Ibid.*

cultura occidental.⁶³ Pero ya se trate de una firma empresarial privada, ya lo sea del Estado, una organización compleja del mundo moderno significa que el tiempo y el esfuerzo humanos, que antaño se repartían en una variedad de pequeñas organizaciones,⁶⁴ ahora se concentra en unas cuantas organizaciones en gran escala. La revolución organizativa puede ser interpretada, a decir de Kenneth Boulding, como un proceso de expropiación de las organizaciones pequeñas en favor de las mayores, así como el sesgo de propósitos individuales a favor de las grandes colectividades.

Todas las organizaciones tienden a desarrollar sistemas de gestión interna con características similares.⁶⁵ Las organizaciones son importantes principalmente porque las personas viven la mayor parte de su tiempo en su seno de muchos modos. Por ejemplo, los trabajadores manuales e intelectuales, que son la parte más importante de la población adulta, pasan más de una tercera parte de sus horas hábiles en las organizaciones que la emplea. Un sector esencial de la etapa formativa del niño se desarrolla en la organización escolar, así como en otras agrupaciones similares con carácter voluntario.⁶⁶ En la sociedad moderna sólo los niños en edad preescolar y las amas de casa que no laboran formalmente, son de los pocos seres humanos cuyas actividades se realizan fuera de las organizaciones. Para la mayoría de los seres humanos las organizaciones formales entrañan la parte más considerable de su ámbito de acción vital. Pero las organizaciones tienen un efecto más relevante sobre el comportamiento social que lo sugerido sólo por cuanto la distribución del tiempo en su seno, pues también

⁶³ Rose, Richard, *Understanding big government*, London, Sage Publications, 1984, p. 3.

⁶⁴ A contrapelo de esta tendencia, una visualización temprana de las ventajas inherentes a las escalas pequeñas fue ofrecida por E.F. Schumacher a principio de la década de 1970, quien objetó que las organizaciones gigantescas fueran imprescindibles. Es más, patentizó la existencia de una gran paradoja: que observando con más proximidad a las organizaciones, se puede notar que dentro de su magnitud se había conseguido crear la pequeñez. La pequeñez es necesaria porque, a decir suyo, el hombre siempre necesita al mismo tiempo de libertad y de orden. Schumacher, E.F, *Small is Beautiful*, New York, Perennial Library, 1973, pp. 64-66.

⁶⁵ Gross, Bertram, *The Managing of Organizations: The Administrative Struggle*, New York, The Free Press Glencoe, 1964, dos tomos, tomo I, p. VII.

⁶⁶ March, James y Herbert Simon, *Teoría de la organización*, Barcelona, Editorial Ariel, 1969 (1961), pp. 3-4.

operan como medios para lograr las metas sociales e individuales de los seres humanos.⁶⁷

El ciclo vital de la organización se nutre con las contribuciones aportadas por los participantes, pues son la fuente de donde emanan sus alicientes.⁶⁸ Las organizaciones están sujetas a condiciones necesarias de solvencia para funcionar, e incluso, en su seno se desenvuelve un proceso muy complejo de actividad política a través de la negociación. Son entidades construyéndose y reconstruyéndose perpetuamente a través de la negociación entre quienes la integran, pues la organización es una coalición de negociaciones entre individuos.⁶⁹ Dentro de una organización de negocios privados los miembros de la coalición comprende a los gerentes, obreros, accionistas, proveedores, clientes, abogados, recaudadores de impuestos y dependencias reguladoras.⁷⁰ En la organización gubernamental los miembros coaligados son los servidores públicos de carrera, trabajadores, funcionarios designados, funcionarios electos, legisladores, jueces, el séquito clientelar y los líderes de los grupos de interés. En las organizaciones voluntarias caritativas, en fin, la coalición suma al personal asalariado, trabajadores voluntarios, donantes y beneficiarios de los donativos.

Pero la idea de meta organizativa y el concepto de la organización como coalición son implícitamente contradictorios, porque en la fuente del concepto *coalición* yace la idea de que los miembros de la organización tienen preferencias singulares –fines individuales– diversos entre sí. La noción “fin organizativo” debe resolver satisfactoriamente el potencial de conflicto interno, que es inherente a toda coalición de individuos o grupos organizados. La metodología adecuada para ese propósito es la negociación entre los coaligados, personificada en “pagos laterales” dados a los miembros de la organización.⁷¹ Dichos “pagos” se efectúan por medio del dinero, del trato personal preferente, de la autoridad conferida y de la participación en la *policy* organizativa. Es decir, como la coalición no dispone de un botín para

⁶⁷ Bozeman, Barry, *All Organizations are Public*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1989 (1987), p. 6.

⁶⁸ *Ibid*, p. 341.

⁶⁹ Cyert, Richard and James March, *A Behavioral Theory of Firm*, Englewoods Cliffs, 1963, p. 27.

⁷⁰ *Ibid*.

⁷¹ *Ibid*, p. 29.

ser dividido entre sus miembros, ni tampoco la acumulación de utilidades, su beneficio consiste en establecer una asociación con metas comunes, que es mejor que de trabajar separadamente la meta de cada cual.

Ese hecho invoca una cultura administrativa donde los arreglos intraorganizativos se pacten a través de procesos de negociación, en los cuales resulta imperativa la persuasión como esencia de la discusión pública;⁷² y que ha rescatado del olvido por el uso fructuoso de dos añejas fórmulas de la vida cívica: la dialéctica y la retórica, ahora enfocadas a la hechura de *policy* y el argumento administrativo.

La cultura administrativa, además de escrita, es asimismo verbal. Un discurso puede o no estar formalizado o institucionalizado, pero lo importante es que el análisis sea interpretado como una forma de diálogo o interacción que sirve de base a su propuesta de una recomendación de *politic*.⁷³ Sobre estos fundamentos, el análisis de *policy* se puede clasificar en tres corrientes: discurso analítico, que hace énfasis en la práctica del análisis; discurso crítico, más orientado a los aspectos filosóficos y distante de los enfoques técnicos y económicos; y discurso persuasivo, proveniente de la ciencia política, en el cual la información y la persuasión tienen un papel fundamental.⁷⁴ Este último es el que será tratado en las páginas siguientes.

El arte de la persuasión emerge como afluente del humanismo cívico que se origina en la Grecia clásica y que se recupera en Europa durante el Renacimiento. Fue Italia donde tuvo su cúspide y fue allí donde se rescataron las antiguas obras clásicas de la política, entre ellas los trabajos de Cicerón, dándose un vigoroso impulso al desarrollo de las humanidades entre las que destacan la gramática, la poesía, la historia, la filosofía y la retórica.⁷⁵ Esta última, consistía en el arte del discurso persuasivo entre los griegos antiguos, después fue observada como una práctica de manipulación peligrosa.⁷⁶ Desde entonces ha sido observada como deshonesto o como

⁷² Majone, Giandomenico, *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Analysis*, Yale University Press, 1989, pp. 1-5.

⁷³ White, Louise, "Policy Analysis a Discourse", United States, *Journal of Public Analysis and Management*, vol. 13, num. 3, 1994, pp. 507-508.

⁷⁴ *Ibid*, p. 508.

⁷⁵ Hart, David, "A Partnership in Virtue Among all Citizens: The Public Service and Civic Humanism", United States, *Public Administration Review*, vol. 50, num. 6, 1990, p. 101.

⁷⁶ Green, Richard and Robert Zinke, "The Rhetorical way of Knowing and Public Administration", United States, *Administration & Society*, vol. 25, num. 3, 1993, p. 317.

una mera racionalización de argumentos; o como propaganda, como lavado cerebral y como manipulación de la opinión pública. Igualmente, con el paso del tiempo ha pasado a connotar un estilo ornamental del discurso, una mera expresión oral carente de fundamentos. Sin embargo, la retórica ha reconquistado espacios dentro de los currícula universitarios donde es materia del trabajo de científicos sociales y académicos.

La retórica es, en esencia, un arte cívico propio de la vida ciudadana que Aristóteles observaba como un equipamiento político necesario, cuyo foco radica en la construcción del consenso y la cooperación a través de planteamientos persuasivos. El sabio preceptor de Alejandro *El Magno* la concebía como el arte de descubrir los medios viables de la persuasión en casos dados, a través de la cual se superan los particularismos en pro de la acción común.⁷⁷ La retórica entre los griegos, como entre los modernos, es un método primordial de comunicación y decisión comunitarias. Ciertamente, “la retórica es el arte de la persuasión, el estudio de todas las formas de hacer cosas con las palabras”.⁷⁸ Esto es lo que la distingue radicalmente de otras formas discursivas como la propaganda, la cual supone un auditorio maleable a los propósitos del emisor del mensaje.

Debido a que el laboratorio donde trabaja el administrador público implica un escenario dominado por la comunicación, la política y la *policy*, la cultura administrativa denota que el lenguaje escrito y hablado es lo que moldea las imágenes de la realidad y configura las estampas congruentes de la misma.⁷⁹ Es un “lenguaje público” que trasciende criterios utilitaristas, porque “si la administración pública abdica en la tarea de desarrollar tal lenguaje público, se arriesga a divorciarse de la realidad y que continúe el declive de la confianza pública en ella”.⁸⁰

⁷⁷ *Ibid*, p. 318.

⁷⁸ Majone, *op. cit.*, p. 7.

⁷⁹ Ventriss, Curtis, “Toward a Public Philosophy of Public Administration: a Civic Perspective of the Public”, United States, *Public Administration Review*, vol. 49, num. 2, 1988, p. 127.

⁸⁰ Hood, Christopher and Michael Jackson, *Administrative Argument*, Aldershot, Dartmouth Publishing, 1991, p. 178.

LA CULTURA ADMINISTRATIVA COMO PUNTO DE ENCUENTRO
DE LAS HUMANIDADES Y LAS CIENCIAS SOCIALES

Las notas precedentes hacen ver, sin duda, que la exploración de la cultura administrativa a través de su escenario contemporáneo, así como por medio de la reivindicación de las disciplinas clásicas de las humanidades, es un modo fructuoso de comprender a la administración pública en forma universal. El hecho mismo de reconocerse hoy en día como un error el alejamiento mutuo entre la administración pública y el derecho, principalmente en la cultura administrativa angloamericana –debido al peso académico de un autor relevante, Leonard White–, explica el equívoco de dar un énfasis excesivo a su carácter aplicado.⁸¹ Y si no puede inferirse como estéril su acercamiento con el manejo (*management*), ciertamente su desvinculación con el derecho provocó una pérdida de comprensión del marco jurídico donde se desempeña la administración pública.

No hace mucho tiempo, Waldo mismo se afanó por restablecer las añejas relaciones entre el derecho y la administración pública, a través de un nuevo diseño de arquitectura constitucional. Sus planteamientos han recordado que tanto los órganos judiciales, como los órganos administrativos, interpretan y ejecutan la ley, si bien es cierto que el modo en que lo hacen difiere de manera significativa.⁸² Tradicionalmente los tribunales no han sido considerados como órganos administrativos, sino como entidades gubernamentales,⁸³ cuando su desempeño implica una gran actividad administrativa. A principios de la década de 1990, el estudio de la administración pública se ha vuelto a mover hacia la categoría *gobierno*, recordando que su fuente intelectual es la cultura greco-latina que por sí misma entraña una

⁸¹ White, Leonard, *Introduction to the Study of Public Administration*, New York, The McMillan Co., 1926.

⁸² *Ibid*, pp. 76-77.

⁸³ De hecho, pasó al olvido una gran obra de W.F. Willoughby. En ella, el eminente pensador considera que la administración de justicia debe superar sus problemas de ineficiencia, de torpeza en su despacho y de desperdicio, y junto con la administración pública, en cuyo campo disciplinario tendría cobijo, podría ser atendida con suficientes merecimientos académicos de los que no disfruta. *Principles of Judicial Administration*, Washington, The Brookings Institution, 1927, pp. XII-XIII.

cultura cívica.⁸⁴ Su noción central es la ciudadanía como un valor superior, como una expresión de servicio a la colectividad y como una fenómeno de participación. La cultura cívica observa en todo ciudadano a un servidor público, toda vez que descansa en la idea superior de libertad e igualdad, si bien no podemos dejar de advertir aquí el origen del amateurismo del servicio público en nuestra cultura administrativa. Consonante con estas apreciaciones, se propuso el término *humanismo cívico* para aludir los deberes del servicio público, el cual, aunque se observe como una perspectiva idealista, implica que toda tradición de labor administrativa parte siempre de un ideal. Este ideal se basa en la creencia de los valores republicanos y el desarrollo del carácter cívico inherente al mismo, y sirve de fundamento a los deberes retóricos que tienen los servidores del gobierno con el público, en el sentido de escribir y hablar en su defensa.⁸⁵

Porque, en todo caso, “nuestra política es griega, pero nuestra administración es romana”.⁸⁶ Es cierto que la cultura administrativa fue sustentada originalmente por la tradición griega y la tradición romana, pero también lo es que entre ambas yace una tensión porque la segunda no sólo heredó las instituciones republicanas, sino también las imperiales.⁸⁷ Una es histórica, cultural y causal, la otra es simbólica, analógica y heurística. Un elemento de relevancia debe ser agregado: nuestro derecho es bizantino, pues el *corpus iuris* que ha inspirado mucho del derecho moderno fue fraguado en Bizancio cuando Justiniano regía al mundo romano desde Constantinopla.⁸⁸

Siendo la administración tan relevante para el gobierno, no puede ser ignorada en su papel y hasta es justificable que Waldo usara en 1948 el

⁸⁴ Waldo, Dwight, “A Theory of Public Administration Means in Our Time a Theory of Politics Also”. Lynn, Naomi and Aaron Wildawsky (eds.), *Public Administration: The State of Discipline*, New Jersey, Chatham House Publishers, 1990, p. 77.

⁸⁵ Hart, *op. cit.*, p. 102.

⁸⁶ Waldo, *op. cit.* precedente, p. 78.

⁸⁷ El vigor actual del concepto “imperial” persistente en la administración pública, obedece a su prolongada existencia a lo largo de muchos siglos, y a la perseverante herencia de imperio a imperio hasta llegar a los Estados-nación europeos, que nos lo legaron. Esta interpretación ha sido formulada por el distinguido helenista Ernest Barker. Vid: “The Conception of Empire”, Bailey, Cyril (editor), *The Legacy of Rome*, Oxford, at Clarendon Press, 1923, pp. 45-89.

⁸⁸ Tampoco debemos olvidar que las raíces de la política y lo político es la *polis* griega, y que gobierno procede del latín *governare*; en tanto que “administración y manejo (*management*), por supuesto, tienen raíces latinas”. Waldo, *op. cit.*, p. 78.

pleonasma de *Estado administrativo*.⁸⁹ En efecto, tal como lo explicó, los Estados son administrativos o sencillamente no son Estados.⁹⁰

He aquí la cultura administrativa de la cual estamos tratando, no por medio de una definición *lato sensu*, sino a través de un viaje epistemológico dentro de su mundo vital dentro de las ciencias sociales y las humanidades.

EPÍLOGO

Podemos precisar, haciendo principalmente una paráfrasis del pensamiento de Kroeber, que la cultura administrativa no es transmitida por mecanismos genéticos de herencia, sino por el condicionamiento social existente entre administradores y administrados, pues constituye un hecho social. Ella implica toda práctica, norma y técnica inventada en el devenir administrativo, que son transmitidas intergeneracionalmente, y que siendo posible modificarlas en el curso de la transmisión, su relativa continuidad es su carácter distintivo.⁹¹ Esto explica por qué, aún emanando sus orígenes en los individuos, o por medio de ellos, la cultura administrativa tiende rápidamente a mudar en supra-personal y anónima. La cultura administrativa se define por reposar en patrones o regularidades de forma y de estilo, así como de significado, cuya configuración suele representarse en la organización y la burocracia, aunque no sólo en ellas. En fin, le distingue la incorporación de valores que formulados públicamente, facilitan explicar sus procedimientos como usos o costumbres, por medio de los cuales es explicable su ritualismo y su "burocratismo".⁹²

Más específicamente, no está de más volver a decir que en administración pública, su cultura consiste en el ser, hacer, pensar y sentir de los hombres políticamente organizados, tal como se plasma en las instituciones administrativas, en sus obras, en sus conocimientos y su práctica, en un tiempo y lugar dados.

⁸⁹ Waldo, Dwight, *The Administrative State*, New York, The Ronald Press, 1948.

⁹⁰ Waldo, "A Theory of Public Administration Means in Our Time a Theory of Politics Also", p. 79.

⁹¹ Riggs, "The Context of Development Administration", p. 103.

⁹² Kroeber, *op. cit.*, p. 104.

FUENTES

- Almond Gabriel, "Comparative Political Systems", Eulau, Heinz *et al*, *Political behavior*, Glencoe, The Free Press, 1959.
- Almond, Gabriel and Sidney Verba, *The Civic Culture*, Princeton, Princeton University Press, 1966 (1963).
- Bagby, Philip, *Culture and History*, London and New York, Longmans, Green and Co., 1952.
- Balfour, Danny and William Mesaros, "Connecting Local Narratives: Public Administration as a Hermeneutic Science", United States, *Public Administration Review*, vol. 54, num. 6, 1994.
- Barker, Ernest, "The Conception of Empire", Bailey, Cyril (editor), *The Legacy of Rome*, Oxford, at Clarendon Press, 1923.
- Bell, Daniel, *The Coming Of Post-industrial Society*, New York, Basic Books, Inc., Publishers, 1973.
- Borkenau, Franz, *Arnold Toynbee y la nueva decadencia*, Buenos Aires, Editorial Siglo Veinte, 1957.
- Boulding, Kenneth, *The Organizational Revolution*, Chicago, Quadrangle Books, 1968 (1953).
- Bozeman, Barry, *All Organizations are Public*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1989 (1987).
- Braudel, Fernand, *Las civilizaciones actuales: estudio de historia económica y social*, México, Editorial Rei, 1991 (1983).
- Burckhart, Jacob, *Reflexiones sobre la historia universal*, México, Fondo de Cultura Económica, 1961.
- Cassirer, Ernest, *Las ciencias de la cultura*, México, Fondo de Cultura Económica, 1965.
- Cazorla, Luis María, *La oratoria parlamentaria*, Madrid, Espasa-Calpe, 1985.
- Cyert, Richard and James March, *A Behavioral Theory of Firm*, Englewoods Cliffs, 1963.
- Duverger, Maurice, *Introducción a la Politique*, Paris, Gallimard, 1964.
- Gordon Childe, V., *Qué sucedió en la historia*, Buenos Aires, Editorial La Pléyade, 1973.
- Green, Richard and Robert Zinke, "The Rhetorical way of Knowing and Public Administration", United States, *Administration & Society*, vol. 25, num. 3, 1993.

- Gross, Bertram, *The Managing of Organizations: The Administrative Struggle*, New York, The Free Press Glencoe, 1964, dos tomos.
- Hart, David, "A Partnership in Virtue Among all Citizens: The Public Service and Civic Humanism", United States, *Public Administration Review*, vol. 50, num. 6, 1990.
- Hayek, Friedrich, *Law, Legislation and Liberty: Rules and Order*, London, Routledge and Kegan Paul Ltd, tres tomos, tomo I, 1998 (1982).
- Kroeber, A. L., *The Nature Of Culture*, Chicago, The University of Chicago Press, 1952.
- LaPalombara, Joseph (editor), *Bureacracy and Political Development*, Princeton, Princeton University Press, 1963.
- Majone, Giandomenico, *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Analysis*, Yale University Press, 1989.
- Malinowski, Bronislaw, *Una teoría científica de la cultura*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1970 (1948).
- March, James y Herbert Simon, *Teoría de la organización*, Barcelona, Editorial Ariel, 1969 (1961).
- Mooney, James, *The Principles Of Organization*, New York, Harper & Brothers, 1954 (1947).
- Mosher, Frederick y Salvatore Cimmino, *Elementi di Scienza dell'amministrazione*, Milano, Dott. A. Giuffrè Editore, 1959.
- Niskanen, William, *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine Atherton, 1971.
- Pye, Lucien, "Introduction". Pye, Lucian W. and Sidney Verba, *Political Culture and Political Development*, Princeton, Princeton University Press, 1969.
- "Comparative Political Culture", Pye, Lucian W. and Sidney Verba, *Political Culture and Political Development*, Princeton, Princeton University Press, 1969.
- Radcliffe-Brown, A.R., *Estructura y función en la sociedad primitiva*, Barcelona, Ediciones Península, 1974 (1962).
- Rikert, H., *Ciencia cultural y ciencia natural*, Madrid, Espasa-Calpe, 1965.
- Robineau, L., *Turgot: Administration et Oeuvres Économiques*, Paris, Guillaumin, sin año.
- Rose, Richard, *Understanding big government*, London, Sage Publications, 1984.
- Sauvy, Alfred, *La burocracia*, Buenos Aires, EUDEBA, 1965 (1956).
- Schumacher, E.F, *Small is Beautiful*, New York, Perennial Library, 1973.

- Simon, Herbert, Donald Smithburg and Victor Thompson, *Public Administration*, New York, Alfred A. Knopf, 1950.
- Spengler, Oswald, *La decadencia de occidente*, Madrid, Planeta-Agostini, dos tomos, 1993 (1917).
- Ventriss, Curtis, "Toward a Public Philosophy of Public Administration: a Civic Perspective of the Public", United States, *Public Administration Review*, vol. 49, num. 2, 1988.
- Waldo, Dwight, *The Administrative State*, New York, The Ronald Press, 1948.
- "Public Administration and Culture". Martin, Roscoe (comp.), *Public administration and democracy*, Syracuse, New York, Syracuse University Press, 1965, pp. 39-61.
- "A Theory of Public Administration Means in Our Time a Theory of Politics Also". Lynn, Naomi and Aaron Wildavsky (eds.), *Public Administration: The State of Discipline*, New Jersey, Chatham House Publishers, 1990.
- Weber, Max, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1966 (1922), dos tomos.
- White, Leonard, *Introduction to the Study of Public Administration*, New York, The McMillan Co., 1926.
- White, Louise, "Policy Analysis a Discourse", United States, *Journal of Public Analysis and Management*, vol. 13, num. 3, 1994.
- Willoughby, W.F., *Principles of Judicial Administration*, Washington, The Brookings Institution, 1927.
- Whyte, William, *The Organization Man*, New York, Doubleday Anchor Books, 1956.