

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LAS HUMANIDADES

OMAR GUERRERO

LENGUAJE, RETÓRICA Y HERMENÉUTICA EN EL ANÁLISIS ADMINISTRATIVO

“Como el héroe de Molière que habló en prosa toda su vida sin saberlo, la mayoría de las personas administra toda su vida sin saberlo”.

Simon, Smithburg y Thompson
Public administration, 1950

INTRODUCCIÓN

En trabajos anteriores hemos abordado el estudio de la administración pública como ciencia social. Aquí nos proponemos tratarla como parte de las humanidades, tema que ha congregado a muchos administrativistas merced a la enorme importancia que entraña. Pero, si bien el tema se viene cultivando desde tres décadas atrás, y sus raíces son remotas, todavía no cala suficientemente en los ámbitos académicos de nuestra disciplina.

Nuestro punto de partida es el papel del lenguaje en la administración pública, dentro de un fluir que marcha con la retórica y culmina en la hermenéutica. Como lo asegura un eminente pensador administrativo, las bellas letras aportan temas relevantes a la administración pública que pueden ser fuentes de interés para profesores, estudiantes y practicantes de la materia.¹ Este hecho es patente en el epígrafe precedente, formulado por Herbert Simon, quien nos hace recordar que en la obra *El burgués gentilhombre* de Molière, el señor Jordain, platicando con el profesor de filosofía, cae a la cuenta de que por más de 40 años ha hablado en prosa sin saberlo.

El lenguaje es, así, el compañero perenne del administrador público, incluso sin que lo sepa; como asimismo puede ignorar que ha hablado y escrito con los tropos retóricos, es decir, con metáforas o metonimias, y diariamente luchar por entender textos con recursos hermenéuticos sin tener noticia del hecho. En su diario laborar, los funcionarios formulan textos de todo tipo que se “consumen” en su ejecución, o bien; aplican disposiciones que provienen de una diversidad de fuentes parlamentarias o del ejecutivo. Dentro de su cotidiano actuar, por lo tanto, los funcionarios trabajan con piezas retóricamente formuladas para las cuales no siempre tienen la adecuada preparación. En su actuar, asimismo, tienen que lidiar con muchos papeles que se deben convertir en actividad continua, y que le exigen ante todo capacidad de entender. Su labor, en suma, radica en un ejercicio hermenéutico que suele no ser consciente y no es raro que termine en la ineffectividad. De hecho, decir discrecionalidad es decir hermenéutica.

Lenguaje en Administración Pública

Discurso e imaginación

Muchos de los estudios en administración pública tendieron a modelarse con la gerencia privada, a partir de que comenzaron a enfocarse a través del mismo razonamiento, es decir, el “razonamiento instrumental”. Desde entonces, la racionalización de

¹ Waldo, Dwight, *Perspectives on administration*, Alabama, University of Alabama Press, 1956, pp. 77.

la administración pública se convirtió en un asunto persistente tanto en los teóricos, como de los prácticos.

Dos declaraciones se relacionan en ese punto. Una consiste en que el avance en el pensamiento y la acción administrativos puede guiar el mejoramiento de los procesos, especialmente los referentes a la toma de decisiones. El otro implica que no existe una forma superior de mejoramiento de la acción y el pensamiento administrativo, sino aquella que postula el hacerlos más racionales.² Aunque hay diferentes definiciones de racionalidad para enfocar a la administración pública, la mayoría están relacionadas con la teoría del razonamiento instrumental referido; es decir: que el pensamiento es racional en la extensión en que sigue reglas de inferencia deductiva para calcular medios correctos, para alcanzar los fines previstos; y que la acción racional, asimismo, en tanto sigue un conjunto de reglas prescritas para coordinar medios dados para esos fines. Esta imagen de la razón y la racionalidad parece ser apropiada para una concepción de los administradores, que tipifica el acto de asumir cosas hechas de antemano y no el acto de hacerlas.

Sin embargo, la imagen instrumental resulta poco útil cuando se le compara con otros modos de pensamiento y acción, que están involucrados con la identificación y la selección de medios y fines. Asimismo, fracasa porque ignora que hoy en día el pueblo participa en la determinación de los fines buscados, 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. Karl Mannheim observó una tendencia fundamental del pensamiento burocrático en Alemania, consistente en convertir todos los problemas de la política en problemas de administración. Y si bien, el pensamiento burocrático no niega a la ciencia de la política, la confunde con la ciencia administrativa.³ De manera que, cuando prevalecen criterios instrumentales como premisa, las conclusiones derivadas son casi invariablemente las ofrecidas por Mannheim. Esa imagen de la razón y la racionalidad administrativa, por consiguiente, desacierta al explicar la lógica de la previsión de los medios y los fines, y la base racional para escogerlos. Pero quizá su ejemplar más fiel

² White, Jay (1990), “Images of Administrative Reason and Rationality: the Recovery of Practical Discourse”. Kass, Henry *et al*, *Images and identities in public administration*, London, Sage Publications, pp. 132-133.

³ Mannheim, Karl (1929), *Ideology and utopia*, New York, Harcourt, Bruce & World, 1936, pp. 117-120

sea el esquema de separación entre el “timón y los remos” formulado por Osborne y Gaebler. Según lo proponen, para asemejarse a la empresa privada, el gobierno debe establecer una desvinculación entre la hechura de decisiones (timonear) y la prestación de servicios (remar).⁴ El timón requiere de personas que avisten el universo de asuntos y posibilidades, y puedan equilibrar demandas competitivas en pro de recursos, en tanto que los remos necesitan personas que se enfoquen enteramente en una misión y la desempeñen adecuadamente. Es decir, unos formulan las decisiones, otros las ejecutan según le son dadas.

Asimismo, las decisiones acerca de qué fines deben ser buscados y qué medios deben ser usados, también son materias de la política, el derecho y los juicios morales, porque caen en el reino del “discurso práctico”. Que involucra discusión, debate, deliberación y argumentación sobre lo que es verdadero o falso, bueno o malo, recto o desviado, así como lo que podría ser deseable. Los administradores públicos usualmente participan en el discurso práctico, si bien es frecuente que, infortunadamente, no siempre se guían por el razonamiento involucrado en este discurso o por el entendimiento del criterio para juzgar la racionalidad del pensamiento y la acción práctica.⁵ Asimismo, buena parte de la teoría administrativa trata con el pensamiento y la acción práctica por cuanto intuitivos o subjetivos, y por lo tanto, no-cognitivos, no-descriptivos y no-rationales. Hay, pues, poco interés en el proceso de determinar los medios y fines en el contexto del discurso práctico. Poco es conocido acerca de la lógica de los juicios normativos, políticos y morales, que son hechos por los administradores públicos en su actividad cotidiana.

Sin embargo, existen planeamientos alternativos a la razón y la racionalidad instrumental. Ellos derivan de la hermenéutica, el derecho y la teoría crítica. El primero es el “razonamiento interpretativo”, que describe el tipo de pensamiento y acción involucrados en el entendimiento de los medios y los fines, que son accesibles al tomador de decisiones. La racionalidad en el razonamiento interpretativo depende del logro de un diálogo exitoso entre los tomadores de decisiones. El segundo planteamiento es el “razonamiento crítico”, que depende de sí o no, un curso de acción escogido guía las oportunidades de desarrollo de una actividad. Cuando la lógica de la interpretación y

⁴ Osborne, David and Ted Gaebler, *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, New York, Addison-Wesley Publishing Company, Inc., 1992, pp. 34-37.

⁵ White, *op. cit.*, p. 133.

el razonamiento crítico desarrollado derivados de esas tradiciones filosóficas son aceptados, el discurso práctico puede ser utilizado para lograr la eficiencia y la efectividad, así como una administración ética. Pero es necesario el desarrollo de un esquema que ofrezca una imagen comprensiva del razonamiento administrativo y la racionalidad así provista. Se trata de la “imagen”, con la cual se recupera la importancia del discurso crítico en administración pública y la legitimidad de las decisiones y las acciones administrativas basadas en la interpretación y la crítica.

El lenguaje es una “herramienta maravillosa” para la expresión ser humano como individuos, así como en sus relaciones sociales. Mucho de lo que es observable en las organizaciones administrativas es metafórico. Pues cuando se organiza algo, frecuentemente existe una imagen de la organización en la profundidad de la mente —usualmente en forma mecánica; “cuando organizamos, nos mecanizamos”. Pero “organizar” y “organización” pueden tomar otras formas. Por ejemplo se puede organizar creando un proceso adaptativo o un punto de entendimiento entre las personas. Esto ocurre porque la organización puede tomar muchas formas y ser entendida de múltiples maneras.⁶ Pero cuando se habla acerca de la organización, es usual la concepción mecánica referida, tipificada en el proceso de burocracia que normalmente viene a la mente. Para romper esa concepción es necesario reemplazar el concepto organización por el de “imaginación”, con el propósito de reconocer que la organización es una actividad creativa que se puede desarrollar y entender en muchas formas creativas. Para organizar, se necesita imaginar el proceso organizativo de crear formas flexibles dotadas con un flujo libre, que en términos de la imaginación no tienen rasgos comunes con las partes inanimadas de una máquina. Más aún, dentro de las organizaciones se desenvuelve un proceso muy complejo de actividad política a través de la negociación. Ellas deben ser visualizadas como entidades construyéndose y reconstruyéndose perpetuamente a través de la negociación entre quienes la integran, pues la organización es una coalición de negociaciones entre individuos.⁷

De manera que la administración pública puede ser observada a través de nuevas tareas de investigación, principalmente abordándose críticamente dentro de las complejidades, las ambigüedades, las paradojas y el oxímoron [“combinación en una

⁶ Morgan, Gereth (1990), Foreword. Kass *et al*, *Images and identities in public administration*, pp. 7-8.

⁷ Cyert, Richard and James March, *A behavioral theory of firm*, Englewoods Cliffs, 1963, p. 27.

misma estructura sintáctica de dos palabras o expresiones de significado opuesto, que originan un nuevo sentido; por ejemplo: un silencio atronador],⁸ inherentes a una sociedad moderna donde impera la democracia y la separación de poderes. Particularmente, la imaginación involucra pensar y repensar con implicaciones en una variedad de imágenes posibles, para un fenómeno bajo discusión.⁹ Éstas imágenes pueden entonces ser usadas para desarrollar conceptos de los fenómenos incorporados en temas diferentes y en vínculos posibles, así como contrastes que pueden ser empleados como una nueva forma de enmarcar las acciones. Un conjunto de imágenes puede también revelar las complejidades genuinas, los contrastes y las relaciones que comprenden un fenómeno singular.

El conocimiento como narración

También del enfoque instrumentalista deriva la crítica sobre la mala calidad de la investigación en administración pública, principalmente por no haber contribuido al desarrollo de un cuerpo sistemático de conocimiento. En efecto, se le achaca el no acumular ni extender el conocimiento, como es observable principalmente en la censura proveniente de la filosofía de la ciencia, que palpa con crudeza el pauperismo reinante en la investigación administrativa. Pero este hecho no sólo entorpece el desarrollo de ese cuerpo de conocimiento, sino también las habilidades necesarias para mejorar a las organizaciones públicas. En el fondo, los fundamentos de la administración pública no son debidamente “entendidos”.¹⁰ Una opción para solucionar esos problemas, consiste en 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 se convoca principalmente la participación de la hermenéutica, porque se trata de aplicar los fundamentos narrativos de la investigación para encontrar un “entendimiento interpretativo” de la administración pública.

⁸ Todos los pasajes en corchetes proceden de los significados del *Diccionario de la Real Academia de la Lengua*.

⁹ Kass, Henry (1990), “Emerging Images and Themes in the Reexamination of Public Administration”. Kass *et al*, *Images and identities in public administration*, pp. 10-11.

¹⁰ White, Jay, *Taking language seriously: the narrative foundations of public administration*, Washington, George University Press, 2007, pp. 1-2, 5-6.

El uso del *relato* [conocimiento de un hecho, dado generalmente en forma detallada] y la *narración* [referir lo sucedido de un hecho o una historia —en inglés *storytelling*—], es usual en la administración pública desde mucho tiempo atrás. Desde el ángulo de la retórica, la narración es una parte de su discurso retórico a través de la cual se refieren los hechos, para esclarecer el asunto de que se trata y facilitar el logro de los fines del orador.¹¹ Ella sobre todo se aplica al estudio de las organizaciones, los funcionarios públicos de todo tipo de nivel jerárquico, los procedimientos, el ceremonial y los usos administrativos. Ello obedece a que el relato y la narración son fundamentales de 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 y el discurso, que se expresa asimismo como narración a través de la conversación.¹² El lenguaje forma la base de todo conocimiento del mundo, y es por su mediación como nos comunicamos con nosotros mismos y con los demás. Es el lenguaje, no la naturaleza, lo que nos hace seres humanos; es el que nos provee de conocimiento y nos pone en relación con las personas y las organizaciones sociales. En suma, cualquier comunicación que sostenemos, sea del sentido común o del conocimiento científico, implica al lenguaje continuamente desenvuelto en forma de relato.

Dentro del trabajo científico, donde se desarrollan tres tipos de investigación: explicativa, interpretativa y crítica, la segunda está adquiriendo relevancia en la administración pública habida cuenta de los enfoques emergentes antes tratados, y donde las humanidades y las ciencias de la cultura (arte, historia y literatura) también la han puesto en relación con la hermenéutica entendida como “teoría de la interpretación”). De aquí surge, entonces, una “investigación interpretativa” que se orienta a entender el significado de los artefactos humanos, los sucesos significativos y las acciones del hombre que son intencionales, todos ellos íntimamente vinculados con el temario administrativo.

Las sociedades tradicionales que preceden al mundo moderno, primigeniamente desarrollaron conocimiento en forma de narraciones y bajo las formas del relato, mito, fábula, leyenda y cuento; que pasaron oralmente de generación en generación, y después de manera escrita, si bien su trasmisión verbal no cesó. La misma fórmula se aplicó para comunicar las normas y reglas de convivencia, y de tal modo las instituciones

¹¹ *Diccionario de la Real Academia de la Lengua*

¹² White, *Talking language...*, pp. 6-8.

construidas sobre ellas alcanzaron legitimidad. La narración se usó asimismo para establecer criterios sobre la verdad, la justicia y la belleza.¹³ La modernidad también ha producido conocimiento a través de la narración. Pero a partir del positivismo, sobre todo el sustentado por Auguste Comte, se propuso sustituirla mediante el conocimiento científico y la racionalidad. Sin embargo, la tradición narrativa fue conservada en grandes relatos como lo ejemplifica la dialéctica del espíritu de Hegel y la emancipación del trabajador de Marx, cuyo signo en ambos casos fue orientar la acción individual o colectiva. Incluso, como lo puntualizamos arriba, la creencia en el poder ilimitado de la ciencia es una gran narración y al mismo tiempo una característica de la modernidad, como es observable en la racionalidad técnica, la administración burocrática y la política pluralista. De aquí emergieron categorías como: progreso, eficiencia e individualismo, y otros más, y las tendencias sempiternas hacia la tecnocracia.

En administración pública las grandes narraciones recuerdan nombres de pensadores de gran calibre como Max Weber y la burocratización, así como James Burnham y la revolución de los directores. Además de ellas, Jay White añade a 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.

Dialéctica y conversación

La búsqueda del conocimiento es similar a la marcha seguida por una *conversación*, en el seno de una comunidad de investigadores. Se trata de llegar a un argumento final tomando al lenguaje seriamente y reconocer los fundamentos narrativos del desarrollo del conocimiento en administración pública. De acuerdo con este enfoque, todo el conocimiento que tenemos acerca de la administración pública está construido histórica y culturalmente a través de conversaciones en las cuales platicamos relatos a otras personas, para persuadirlos de adoptar nuestros puntos de vista.¹⁴ Este enfoque busca la verdad de un modo trascendental, y demuestra que la razón, que busca asimismo la verdad, la justicia y la belleza, procede como una conversación dentro de una comuni-

¹³ *Ibid*, pp. 155,156.

¹⁴ *Ibid*, pp. 168, 171 y 186.

dad basada en sus prácticas lingüísticas. La conversación, entonces, atraviesa las narraciones que definen a la administración pública. Debemos, pues, hablar, escuchar o leer relatos acerca de los trabajos de los teóricos, los prácticos y del pueblo al que la administración pública sirve.

La conversación recuerda a la “dialéctica” como una perspectiva de la administración pública basada en los problemas de comunicación. Ella se remonta a los griegos de la época clásica, que con base en el desarrollo del gobierno por discusión crearon una metodología general del discurso. La dialéctica consiste no sólo en la forma de razonamiento a través de preguntas y respuestas, sino también en la naturaleza de las premisas y el contexto social de sus aplicaciones. Esta ancestral noción es muy relevante en la moderna idea del análisis en la deliberación pública porque, de hecho, la dialéctica recoge mejor los elementos esenciales de ese papel, que aquellas otras caracterizaciones del análisis administrativo fundadas en muchos libros usuales en la materia. De manera similar a la dialéctica, ese análisis comienza con premisas creíbles, con puntos de vista opuestos y cambiantes, más que a través de principios indisputables.¹⁵ Como la dialéctica, el análisis administrativo no sólo produce pruebas formales, sino también argumentos persuasivos. Giandomenico Majone explica que el problema clave que afrontan tanto los dialécticos, como los analistas, es cómo basar inferencias plausibles sobre valores u opiniones en situaciones dadas. En fin, al igual que la dialéctica, el análisis contribuye a la deliberación pública por medio de la crítica, la abogacía de las propuestas hechas y la educación.

No debemos olvidar que el razonamiento humano, sea de tipo instrumental, interpretativo o crítico, requiere el dominio del discurso práctico; es decir, la oportunidad de discutir y determinar colectivamente la eficacia de las creencias, valores, medios y fines que son relevantes. Como lo señalamos páginas arriba, el razonamiento instrumental suele aplicarse 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; y entonces la discusión se limita a la selección de los medios que son mejores para fines dados. Opuestamente, el razonamiento interpretativo y el razonamiento crítico cuentan con un amplio dominio del discurso merced a que los fi-

¹⁵ Majone Giandomenico (1989), *Evidence, argument and persuasion in the policy analysis*, Yale University Press, pp. 6-7.

nes están directamente relacionados con lo que se cree, y por lo tanto, con los valores.¹⁶ La idea del discurso práctico es antigua, pero es relevada hoy en día como contraparte a incremento de influencia de la visión tecnocrática, que podría aminorar la habilidad de razonar acerca del aspecto normativo del funcionamiento de las organizaciones. El discurso práctico es importante porque implica un diálogo entre el tomador de decisiones que versa sobre la rectitud de los fines que pueden ser alcanzados y los medios para lograrlos, que no se ofrecen como dados de antemano. Como el diálogo involucra la comunicación, argumentación, deliberación, persuasión y opción, la meta del discurso práctico es conseguir el mutuo entendimiento entre las personas por cuanto sus valores y creencias. De manera que el entendimiento mutuo no necesariamente significa aceptar las creencias y los valores de una parte, sino más bien entender esas creencias y valores existen en otras personas y por qué es de ese modo, y viceversa.

Por consiguiente, “diálogo” es el concepto regulador ideal para el juicio inherente a la racionalidad y la razón interpretativa. Como ya lo apuntamos, la razón crítica depende del diálogo, es decir: la habilidad de participar en el discurso con otros, y con uno mismo, para determinar si ciertas normas, reglas, valores, leyes o creencias, pueden restringir la libertad del ser humano para desarrollarse.¹⁷ La ilustración de los administradores públicos sólo tiene lugar dentro del dominio del discurso práctico, con respecto a la eficiencia de una situación dada. 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, pueden también configurar modelos de investigación, pues el científico puede usar el modelo del administrador público como intérprete de respuestas, a preguntas planteadas, por ejemplo: ¿cómo es que el administrador interpreta una situación? ¿Cuáles son sus creencias acerca de esa situación? ¿Cuáles normas y valores son significativamente importantes para él y cómo influyen en sus acciones? ¿Cuáles son las formas simbólicas —palabras, imágenes, e instituciones— que el administrador escoge para “representar” algo, en lugar de otras? Éstas son algunas de las preguntas que un investigador puede responder, para interpretar una acción administrativa.

¹⁶ White, “Images of Administrative Reason and Rationality: the Recovery of Practical Discourse”, p. 144.

¹⁷ *Ibid*, pp. 145 y 146.

Se puede cerrar esta sección, donde se aquilata el valor del lenguaje, suscribiendo una frase de Dwight Waldo donde afirma que eso fue como “hablar en prosa sabiendo que es prosa y prestando atención al estilo de la prosa”.¹⁸

El Adab

Una de las obras aquí consultadas sugiere en su título, con toda verdad, tomar seriamente el lenguaje. Existe una tradición literaria ancestral que, quizá más ninguna otra, asumió plenamente esa demanda desde varios siglos atrás. En ella, donde es observable el papel eminente de la retórica y la hermenéutica, es un género cultivado intensa y extensamente en el mundo musulmán. Se trata del *adab*, una composición donde es preponderante el relato y la narración. A lo largo del siglo VII y principio del VIII la literatura árabe solamente cultivaba la poesía.¹⁹ La prosa era puramente técnica, por obra de los sabios dedicados a las disciplinas religiosas, filología, lexicografía y tradiciones históricas.

Sin embargo, en la segunda centuria mencionada aparece una prosa literaria producida originalmente por escritores de origen no árabe, procedentes de traducciones y adaptaciones de obras persas, muchas de ellas de tipo educativo. Consiste en una forma de literatura refinada (“prosa de arte”) configurada como narrativa anecdótica y dotada con un fuerte acento educativo.²⁰ De aquí el caudal literario que se resume en el *adab*, cuya finalidad radica en brindar a la persona los conocimientos necesarios para cumplir correctamente sus deberes en la sociedad. Uno de las contribuciones más significativas provino de los funcionarios de las cancellerías administrativas, quienes limitados al uso del árabe como idioma oficial se esforzaron por introducir en el Islam los métodos, los modos de pensar y las tradiciones de origen iranio.²¹ Destacan sobre todo los manuales dedicados a los secretarios, jueces y ministros. A través de esta labor se va formando una “clase administrativa” que impulsa la incorporación de las prácticas administrativas

¹⁸ Waldo Dwight, “Public Administration and Culture”. Martin Roscoe (comp.), *Public administration and democracy*, Syracuse, New York, Syracuse University Press, 1965, p. 48.

¹⁹ Pellat, Charles (*circa 847-861*), *Le livre de la couronne*, Paris, Societé d'Édition “Les Belles Lettres”, 1954, p. 7.

²⁰ Pistoso, Maurizio (1085), “Introduzione”. Nizām al-Mulk, *L'arte della politica*, Milano, Luini Editrice, 1999, p. 9.

²¹ Pellat *op. cit.*, p. 8.

iránias y paralelamente la adopción de los principios estatales establecidos en la época de la dinastía sasánida (226-651).²²

Al mismo tiempo, a partir de entonces se comenzaron a distinguir tres modalidades de la prosa: “no literaria”, la artística —adornada y puramente literaria— y el adab. La primera, esencialmente científica, persistió como un mero vehículo para transmitir un pensamiento y dotar de contenido técnico a la filosofía, teología, derecho, gramática y ciencias exactas, así como la economía, política y la administración pública. En la prosa artística domina la forma sobre el contenido, siendo éste con frecuencia un mero pretexto, un perchero sobre el cual se cuelga el “suntuario ropaje de la lengua y el estilo”.²³ El adab, por su parte, abraza lo que en occidente se conoce como las “humanidades”, a saber: la narrativa, la didáctica y la ensayística. En sus páginas la materia predomina sobre la forma o cuando menos tiene igual importancia. Estas últimas tuvieron su cenit en Iraq durante la dinastía abasida (750-1258), la cual se elevó como epicentro de una renovación literaria profunda y de gran alcance. La poesía, en fin, ya había alcanzado su esplendor durante la dinastía precedente, los Omeyas (661-750).

El adab no se cultivó en el campo religioso.²⁴ Más bien fue una enciclopedia histórica, filosófica y científica, que gozó de gran difusión y respeto entre los musulmanes. Pasado el tiempo, la expresión “adab” se extendió a colecciones de conocimientos diversos donde son abundantes las anécdotas, los cuentos, los casos excepcionales y los juegos de ingenio, muy comunes en los libros referentes a la educación de los príncipes y la formación de los funcionarios públicos, principalmente ocupados en la cancillería. Asimismo, contribuyó al desarrollo de los consejos para soberanos, así como a las ideas y teorías sobre el arte de gobernar en un estilo cuyo refinamiento llega hasta nuestro tiempo y causado admiración.²⁵ Asimismo, el adab fue desarrollando significados polivalentes: comenzando por ser concebido como una norma de conducta, después evolucionó en tradición, sabiduría y urbanidad social de un modo análogo

²² Gibb, Hamilton (1962), *Studies on the civilization of Islam*, Princeton, Princeton University Press, p. 13.

²³ Gabrieli, Francesco (1967), *La letteratura árabe*, Buenos Aires, Editorial Lozada, 1971, pp. 122, 159 y 160.

²⁴ González Palencia, *Historia de la literatura árabe-española*, Barcelona, Editorial Labor, 1945, p. 127.

²⁵ Destaca en el tema de los consejos el libro de Abubéquer de Tortosa, especialmente en su tomo I, cap. XXIV dedicado a los ministros, donde el autor recurre a las advertencias dadas por Moisés, Ardashir y otros monarcas anónimos sobre el arte del gobierno. Abubéquer de Tortosa (1126), *Lámpara de los príncipes*, Madrid, Instituto de Valencia de don Juan, 1930, dos tomos.

a las humanidades latinas. Fue, asimismo, una disposición de ánimo y una disciplina intelectual.²⁶ Como humanística, consistió en un cuerpo de disciplinas no-religioso por más que contuvo en sus páginas de sus libros muchas sentencias coránicas. Fue asimismo una materia ética y preceptística, así como una historia de la cultura y las costumbres, y una disciplina anticuaria. Tuvo, pues, proyecciones divulgadoras y discursivas por cuanto sustento de una educación social refinada. De modo que por tener como propósitos principales la difusión y la pedagogía, el adab fue en fin un vasto glosario de temas diversos acompañados de sentencias, consejos, aforismos,²⁷ así como versos.²⁸

Dentro del enorme caudal de las obras adab, algunas alcanzaron el rango de “clásicos”, como: *El libro del gobierno* de Nizam al Mulk (o *Reglas para los reyes*); *El libro de consejos para los reyes* de Al Ghazali, y el *Qabus nama* de Kai Kaus (*El libro de Qabus*, nombre de su padre).²⁹ Muchos de los escritos posteriores siguieron su trazo y utilizaron sus fuentes, así como párrafos y estilo. Hay que destacar que la obra de Nizam se tradujo al inglés, francés e italiano. Ciertamente, el adab tuvo un fuerte carácter proverbial y sentencioso inspirado en la tradición iraní, que sirvió como punto de referencia para los libros de sermones, conducta y proverbios escritos por autores persas, griegos, hindúes y árabes.³⁰ En su Libro *La épica de los reyes*, Ferdowsi dejó constancia de las cartas, testamentos y discursos legados por los soberanos sasánidas a sus sucesores.³¹ Muchos de los textos traducidos del *palhvi* (persa literario) al árabe fueron compuestos o reeditados en los tiempos sasánidas postreros, tarea en la que destaca el célebre Ibn Moqaffa (circa, 720-757) considerado padre del adab a partir de la traducción de *Calila y Dimna* (*Kalila wa Dimna*),³² proveniente de la literatura hindú.

²⁶ Gabrieli, *op. cit.*, pp. 160-161.

²⁷ El aforismo [sentencia breve y doctrinal que se propone como regla en alguna ciencia o arte] está continuamente presente en la obra de Al-Ghazali. *Vid.*, Ghazali's *Book of counsel for kings* (*Nasihāt al-Mūlūk*, circa 1105-1111), Oxford, Oxford University Press, 1964.

²⁸ Los versos son un conducto literario preferido por Sari Mehmed Pasha, célebre ministro de hacienda (*defterdar*) *Ottomano statecraft: the book of counsel for vezirs and governors*, Princeton, Princeton University Press, 1935.

²⁹ Nizam al Mulk (1092), *The book of government* (*Syāsāt-nama or Siyar al-Mulūk*) London, Routledge & Kegan Paul, 1960. Ghazali, ya referido; Kāi Kā'ūs Ibn Iskandar (1082), *A mirror for princes* (*The Qābūs Nāma*), London, The Cresset Press, 1951.

³⁰ Bangley, F.R.C., “Introduction”. Ghazali's *Book of counsel for kings*, p. XII.

³¹ Ferdowsi (636), *The epic of the kings* (*Shā-Nāma*), London, Routledge & Kegan Paul, 1967, translated by Reuben Levy.

³² Adbalá Benalmocaffa, *Calila y Dimna*, Madrid, Alianza Editorial, 1991.

Moqaffa escribió, asimismo, los dos primeros textos del género aquí tratado, cuyos títulos ilustran su objeto de enseñanza: *Educación mayor (Adab Mayor, Adab al-Kebir)* y *Educación menor (Adab Menor, Adab al-Saghir)*. Antes de su conversión al islam, Moqaffa fue maniqueo, motivo por el cual su nueva profesión de fe no se consideró del todo plena por algunos autores; si bien es cierto que siempre creyó en el valor de la religión para el bienestar de la comunidad. Quizá la inserción temprana de los temas administrativos en el adab se deban a su oficio de administrador público, pues colaboró como secretario del diván (consejo) del gobernador omeya de Iraq. Su mayor contribución fueron ambos adab, a través de los cuales comenzó la maduración de la teoría del Estado islámico bajo la influencia irania.³³ En las dos obras es evidente el relevamiento del temario político y administrativo, en los cuales Moqaffa aconseja al soberano sobre las reglas del buen gobierno y la eficiencia administrativa, a través de medidas como el nombramiento de funcionarios eficaces, que sin embargo deben ser adecuadamente supervisados para prevenir no sólo deficiencias, sino también las conjuras.³⁴ A partir de estos escritos, el adab prohijó los libros sobre los consejos de príncipes.

El adab constituye pues la columna vertebral de los “espejos de príncipes”, que se remonta a la Persia siglo VIII, recién conquistada por los árabes. Los espejos valen como forma y como género literario cultivado por conocedores profundos del arte de la pluma, hombres versados en la métrica y dotados con buen gusto y gran sensibilidad. De modo que, como lo advertimos, el adab fue una ocupación de personas dedicadas al oficio de administrar, que siendo aparentemente ajenos al cultivo de las letras, no obstante supieron escribir sistemática y hermosamente. En efecto, los espejos, que se interesaron principalmente por el arte del gobierno, emanaron de la pluma de funcionarios de todo nivel jerárquico, fueran visires, gobernadores o modestos secretarios. En todos ellos es perceptible una visión en el manejo de los asuntos del Estado, así como ideas muy claras sobre su administración más eficaz.³⁵ Del mismo modo, el carácter enciclopédico del adab demandó gran erudición en historia, filosofía, política, admi-

³³ Lambton, A.K.S. (1981), *State and government in medieval Islam*, London, Routledge Curson, 1991.

³⁴ Lambton, A.K.S. (1981), *State and government in medieval persian government*, London, Variorum Reprints, 1980, 1991

³⁵ Rosenthal, E. I. J. (1958), *Political thought in medieval Islam*, Cambridge, Cambridge University Press, 1962, p. 71

nistración, literatura, teología y otras disciplinas. Las obras producidas en el estilo *adab* desarrollaron una amplia cultura que explica los principios de la política, así como la organización del Estado y el funcionamiento de la administración pública. De manera que el espíritu de divulgación del conocimiento plasmado en el *adab*, así como una educación amena, se extendió por toda la administración pública musulmana como una disciplina transmitida pedagógicamente. Del *adab* emanaron libros que alcanzaron la mayor reputación, como los aptos para el uso de los secretarios, donde destaca el citado *Calila y Dimna*.³⁶

Como libros de consejos para gobernantes los espejos de príncipes representan un género distintivo de la literatura clásica persa y árabe. Son una síntesis de elementos, que constituyeron los rasgos principales de la civilización musulmana medieval. En adelante, algunos de los espejos tornaron en clásicos y fueron copiados o traducidos hasta mucho tiempo después. No es difícil imaginar que pudieron ser sido leídos por gobernantes y funcionarios, influenciando tanto su pensamiento como su acción. Los espejos se cultivaron por toda la *ecumene* musulmana, es decir, de España a la India,³⁷ y su efecto es perceptible intensamente hasta los días del imperio otomano.³⁸ El último espejo de que se tiene noticia se publicó en Irán durante 1909. Aunque es indudable su origen iranio, no se puede descartar la influencia bizantina, a pesar de que no se hallan encontrados muchos ejemplares de los espejos producidos por su cultura literaria, salvo dos memoriales tardíos escritos por Pletón a Manuel y a Teodoro.³⁹ Debemos destacar que, si bien, los espejos de príncipes fueron cultivados en una multitud de países, fue en el mundo musulmán donde alcanzaron un rasgo eminente, típico y emblemático. Ello obedeció, principalmente, a que todo musulmán sentía el deber de colaborar en la educación de sus soberanos, y los espejos tuvieron más propósito superior de hacer del príncipe un dechado de

³⁶ Abdalá Benalmocaffa, *Calila y Dimna*.

³⁷ En la India destaca el libro de Muhammad Bāqir Najam-i Sānī (1612), *Advise on the art of governance (Mau'izab-i Jabānī)*, New York, State University of New York Press, 1989. La obra, influida por los textos de Kai Kaus, Nizam al Mulk y al Gazzali, fue escrita en una prosa concisa y lúcida, a decir del autor de la Introducción, Saija Sultuna Alvi, cumpliendo de tal modo con los cánones del *adab*.

³⁸ Lambton, A.K.S., *Theory and practice in medieval persian government*, London, Variorum Reprints, 1980, pp. 19-21.

³⁹ Plethon (Jorge Gemisto, 1415), *To Manuel*. Barker, Ernest (1957), *Social and political thought in Byzantium*, Oxford, at the Clarendon Press, pp. 198-206. Pletón (1415), *Memorial de Pletón al despota Teodoro sobre la situación del Peloponeso*, Salamanca, España, Editorial Tecnos, 1995.

perfección.⁴⁰ Los espejos no se ciñeron a los temas gubernamentales, pues consistiendo en especímenes típicos del adab, su objeto abrazó a los problemas teológicos, morales, científicos y literarios. Asimismo, en sus páginas hallamos un pulido estilo prosaico a través del cual se trazan versos rimados, anécdotas y aforismos, lo cual brinda una lectura con sanción de ligereza y amenidad que favorece su carácter pedagógico y estimula el aprendizaje de sus regios lectores.

En suma, el adab es un género que considera con seriedad al idioma, como se postula en las corrientes contemporáneas de la administración pública; y da pie al desarrollo profesional de los funcionarios dedicados a las tareas secretariales, es decir, escribas, redactores y glosadores de textos, quienes en paralelo escribieron obras donde destaca la narrativa en forma de relatos,⁴¹ así como anécdotas,⁴² a través de las cuales se retrató vívidamente la sociedad de entonces.

RETÓRICA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La retórica ha sido parte de la filosofía dentro de la tradición clásica, pues le estaba asociada como elemento instrumental junto con la gramática y la lógica. Jugando ese papel servía como herramienta, del mismo modo que la dialéctica, es decir, para argumentar. Como lo explican Walter Redmond y Mauricio Beuchot, “en el fondo la retórica hundía sus raíces en la filosofía”. En esa tradición, el papel de la gramática consistía en la corrección del lenguaje previa a la dialéctica o a la lógica, que enseña a usar las reglas de inferencia para obtener argumentos correctos y verdaderos, toda vez que válidos. La retórica, por su parte, añadía el ornato del lenguaje, y además de la validez, lograba la persuasión. Por medio de la retórica, la filosofía obtenía el *máximum* de argumentación, pues si con la lógica no lograba convencer sobre algo, la retórica lo podía conseguir. Porque ella alcanza un límite que no podía lograr la lógica: persuadir. El valor de la retórica en la filosofía consiste en compartir con la lógica la argumentación

⁴⁰ Justel Calabozo, Braulio, “Estudio introductorio”. *La hidāya de Al-Rayārī* (siglo XV) Madrid, Instituto Hispano-Árabe de Cultura, 1983, p. 43.

⁴¹ Uno de libros más célebres sobre los espejos, *El libro del gobierno* de Nizam al Mulk, cuyas páginas son 259, consta de 23 historias. Nizam al Mulk, *The book of government* ya citado.

⁴² Las anécdotas proliferan en el libro de Al-Ghazali. *Vid: Book of counsel for kings*. Consultar principalmente la parte II, caps. 2 y 3, dedicados al visirato y los secretarios de la cancellería.

conforme a razón, ordenada y regimentada, mediante reglas lógicas, así como los tópicos o lugares comunes que fungen como reglas lógicas en la oratoria. “Así pues, la parte que el filósofo más apreciaba y contemplaba en la retórica era la parte argumentativa, la parte que tenía de teoría de la argumentación; no precisamente la parte de ornato y seducción por la belleza del lenguaje, que era la que más temía y de la que más desconfiaba, sino esa parte en la que estudiaba los argumentos”.⁴³

Esa primera modalidad es la que interesa, asimismo, en el estudio de la administración pública.

Origen y evolución

El cultivo de la retórica fue parte esencial de las humanidades por muchos años, y por extensión el estudio de la oratoria y la elocuencia. Asimismo, estuvo vinculada con la literatura, la dialéctica y la jurisprudencia. Antaño era concebida como un arte cívico relativo a la vida ciudadana, del que Aristóteles concibió como un equipamiento político cuyo foco radica en la construcción del consenso y la cooperación a través de los planteamientos persuasivos.⁴⁴ El sabio preceptor de Alejandro *El Magno* la entendió, entonces, 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. Lo dicho la distingue radicalmente de otras formas discursivas como la propaganda, la cual supone un auditorio maleable a los propósitos del emisor del mensaje. Mientras que la retórica supone un auditorio racional y pensante, la propaganda opera sobre una masa a la cual se propone inducir hacia cierta opinión o actividad.⁴⁵ La propaganda es, entonces, un “lenguaje destinado a la masa” cuyo signo es de carácter político. La retórica tampoco es similar a la “publicidad” concebida en términos comerciales, cuya finalidad está orientada a la venta de una mercancía. Sin embargo, pasado el tiempo la retórica fue rechazada por la crítica o por el silencio. Por extensión, también sobre la oratoria —el género literario más avenido con ella— “se cierne el pecado de la retórica” y queda

⁴³ Redmond, Walter y Mauricio Beuchot (1995), *La teoría de la argumentación en el México colonial*, México, UNAM, pp. 97-98.

⁴⁴ Green, Richard and Robert Zinke, “The Rhetorical way of Knowing and Public Administration”, *Administration & Society*, vol. 25, núm. 3, 1993, pp. 317-318.

⁴⁵ Domenach, Jean-Marie (1950), *La propaganda política*, Buenos Aires, EUDEBA, 1962, p. 8.

como la sombra del mal, que asimismo sufre la elocuencia como paradigma de la oratoria.⁴⁶ La retórica incluso perdió el rango de disciplina y dejó de dársele la categoría de arte a pesar de que adquirió su larga tradición, y que también se obvió que con su estudio se enseñó “cómo razonar, cómo decir y cómo persuadir”. En fin, a pesar del relevante papel que juega la persuasión en la vida pública, los políticos y los científicos sociales olvidaron la retórica, ignorando asimismo que el gobierno y la administración son hechos con el lenguaje; porque, sea por escrito o verbalmente, el argumento es central en todas las etapas de su proceso de hechura en la deliberación pública.⁴⁷

En efecto, lo que antaño significaba el arte del discurso persuasivo, después fue observada como una práctica de peligrosa manipulación. Desde entonces fue observada como carente de honradez, y como propaganda, lavado cerebral y manipulación de la opinión pública. Igualmente, con el paso del tiempo pasó a connotar un mero estilo ornamental del discurso, y una expresión oral carente de fundamentos.⁴⁸ Incluso, en el siglo XIX la revolución industrial trajo consigo valores diversos que irrumpieron en la vida política y establecieron formas de régimen conocidas como nuevas “repúblicas de mercaderes”, donde se condenaron a los valores cívicos como obsoletos e improductivos, y antepusieron criterios de ganancia y rendimiento a las cualidades cívicas. Su reivindicación demoró hasta el Renacimiento y obtuvo su cenit durante las convulsivas épocas libertarias de finales del siglo XVIII. A partir de entonces, la retórica fue redimida como parte del caudal político que enriqueció las cruzadas republicanas. Hacia los años de 1950, reconquistó espacios en los currícula universitarios y hoy en día es materia del trabajo de científicos sociales y académicos. Más recientemente, la recuperación de la retórica se inicia a mediados de los años de 1970, cuando las ciencias de *policy* se comenzaron a ocupar de la retórica.⁴⁹

De regreso en el estudio de las humanidades y las ciencias sociales, en el análisis administrativo sirvió para recordar que un argumento verosímil no se teje solamente con datos duros ni con pruebas lógicas. Que de antaño la administración pública ha

⁴⁶ Hernández Gil, Antonio, *El abogado y el razonamiento jurídico*, Madrid, Editorial Rivadeneyra, 1975, pp. 16 y 19-20.

⁴⁷ Majone, Giandomenico, “Policy Analysis and Public Deliberation”. Reich, Robert (editor), *The power of public ideas*, Cambridge, Massachusetts, Ballinger Publishing Company, 1988, p. 158.

⁴⁸ Green and Zinke, *op. cit.*, p. 317.

⁴⁹ Jones, Charles, “Policy Analysis: Academic Utility for Practical Rhetoric”, *Policy Analysis Journal*, vol. 4, núm. 1, 1975, pp. 281-286.

utilizado un grupo de figuras de la retórica conocido como *tropo* [empleo de las palabras con sentido distinto del que propiamente les corresponde, pero con el que tiene alguna conexión, correspondencia o semejanza). El tropo comprende tres figuras: “sinécdoque”, “metonimia” y “metáfora”. A ellas se suele añadir la “ironía”.

Sinécdoque [extender, restringir o alterar de algún modo la significación de las palabras, para designar un todo con el nombre de una de sus partes, o viceversa). Ella representa muy a menudo el conjunto de la administración pública a partir de una de sus partes, por ejemplo, con la burocracia.⁵⁰ Se trata de una administración “burocrática” en el sentido formulado por Max Weber. *Metonimia* [designar algo con el nombre de otra cosa, tomando el efecto por la causa, o lo concreto por lo abstracto, y viceversa]. La administración pública es la actividad organizadora del Estado, según frase de Karl Marx; es decir, el fin cambia por la causa; o la historia es una galería de cuadros donde hay pocos originales y muchas copias, según lo expresó Alexis de Tocqueville —lo abstracto por lo concreto—. *Metáfora* [trasladar el sentido recto de las voces a otro figurado, en virtud de una comparación tácita]. Como lo escribe Herbert Simon, la administración no es muy distinta de los actores de teatro, pues la tarea de un buen actor es conocer y representar su papel, a pesar de que los distintos papeles pueden diferir grandemente en contenido. La eficacia de la representación dependerá de la eficacia de la obra y de la eficacia con que es representada; la eficacia del proceso administrativo variará con la eficacia de la organización y con la eficacia con que sus miembros desempeñan sus papeles. Sin duda, quien más utilizó la metáfora en sus trabajos fue Fred Riggs, comenzando con su célebre modelo de “sociedad prismática” difractada como un haz multicolor que representa a una sociedad especializada y diferenciada.⁵¹ Otra modalidad toma la imagen de una “sala”, voz española de la jerga administrativa iberoamericana que se usa en sentido de privacidad personal o familiar, y por extensión, el significado gubernamental de “oficina”. Asimismo, Riggs formula la idea del “bazar-cantina” como ámbito relativo a la eficiencia administrativa que, de manera diversa al mercado, carece de un marco de determinación de su alcance.

En fin, tratemos la *Ironía* [dar a entender lo contrario de lo que se dice]. Significa literalmente decir una cosa y tener un significado opuesto, que también es enfocado

⁵⁰ Hood, Christopher, *The art of the State*, Oxford, Clarendon Press, 1998, p. 185.

⁵¹ Riggs, Fred, *Administration in the developing countries*, Boston, Houghton Mifflin, 1964, pp. 27, 268 y 269.

como “paradoja” (efectos inversos). En administración pública implica que algunas *políticas* o diseños organizativos pueden resultar opuestos a los objetivos previstos). Significa, por consiguiente, el desarrollo de consecuencias inesperadas y opuestas a los fines previstos, como es observable en la obra de Tocqueville, sobre la revolución francesa, cuyos resultados implicaron un mayor grado de centralización de un modo imprevisto.

Conforme a los modelos clásicos, la retórica se dividía en “invención”, referida a los argumentos y las pruebas a desarrollar; “disposición”, preocupada del orden en el empleo en los argumentos; “elocución” o forma de exponer; y “acción”, cuyo objeto era el estudio de las exteriorizaciones verbales, la entonación y los gestos.⁵² Hay que añadir que existe la retórica de la palabra oral y de la palabra escrita, que no son plenamente coincidentes. La primera no está constituida sólo por la organización del léxico, porque asimismo tienen un elevado valor las actitudes, el tono y el gesto. No ocurre lo mismo con la palabra escrita, donde la retórica es solamente léxica. Asimismo, desde la época de Aristóteles, la retórica contempla tres elementos fundamentales: el locutor, el discurso y la audiencia. El propio estagirita definió la retórica como la facilidad de observar, en cualquier caso dado, los medios de la persuasión; toda vez que la persuasión involucra los tres elementos referidos. Aristóteles apunta que la “entimema” [silogismo abreviado que, por sobrentenderse una de las premisas, sólo consta de dos proposiciones que se llaman antecedente y consiguiente] es la característica clave que diferencia la retórica deliberativa, de la lógica formal. Se trata de una inferencia cuya comunicación efectiva depende parcialmente de la concepción que tiene el auditor sobre las cualidades del locutor, sobre su discurso.

A través de los ejemplos ofrecidos, las figuras retóricas dotadas de tan insólitos títulos para los cultivadores de la administración pública, de pronto se hacen familiares. Y parafraseando a Simon, tomamos conciencia de que, como Monsieur Jordain, el administrador público ha hablado y escrito retóricamente sin saberlo.

Persuasión: oratoria y elocuencia

Hoy en día, la retórica conserva pleno vigor para persuadir en la tribuna política, el foro judicial y el consejo administrativo, ámbitos que le son correspondientes según la

⁵² Hernández Gil, *op. cit.*, pp. 16 y 19.

acepción griega; porque particularmente la retórica mejora y embellece la palabra, expresión elevada del pensamiento.⁵³ Es el arte de la persuasión, del estudio de todas las formas de hacer cosas con las palabras.⁵⁴ Por extensión, la oratoria también se perpetúa como un arte persuasivo “porque es una ciencia integral de la lengua latina, como porque es la ciencia del bien hablar y del escribir con elegancia. La escritura es el espejo del entendimiento, en el cual se mira y reconoce perpetuamente el ingenio feo o hermoso del que escribe”.⁵⁵ Ocurre lo mismo con el cultivo de la elocuencia, pues el arte de hablar consiste en expresar el pensamiento con exactitud y atractivo. Porque para hablar es necesario “tener algo qué decir”, esto es: las ideas que pueden ser sugeridas, influidas o dominadas por un sentimiento, o bien, que tengan como fin la manifestación de lo atractivo.⁵⁶ Las ideas se dan a conocer por medio de la palabra, sea hablada o escrita; pero para que la expresión sea correcta es necesario que el pensamiento se exprese apropiadamente, pues la elocuencia requiere el buen gusto y la emoción. En suma, “la buena expresión, en su más alto grado, se llama elocuencia”, ella es la palabra en acción.⁵⁷ De aquí que el éxito de la oratoria no emana tanto de la fuerza de persuasión desplegada, sino del hecho de que cada oyente se encuentra en el discurso un estímulo para perseverar en una convicción personal que le conceda un crédito indulgente hacia quien hace uso de la palabra. El enaltecimiento de la oratoria como parte de la retórica, o bien, su consideración como muy significativa en el arte del bien hablar, produjo que el nombre “oratoria” fuera reemplazado por la voz “elocuencia”.⁵⁸ De allí que la elocuencia obtuviera la reputación de ser el logro máximo de la retórica cuando se hace uso de la palabra, y ser denominada la disciplina del orador.

La retórica, la oratoria y la elocuencia están estrechamente asociadas con la persuasión, que en todo caso se observa como su propósito existencial. Ello obedece a que la persuasión requiere principalmente del arte argumental para inducir la adhesión. Y si bien, no carece de un fundamento racional, es cierto que sus elementos propiamente

⁵³ Arce, Juan de, *Arte de hablar*, México, Editorial Botas, 1936, p. 5.

⁵⁴ Majone Giandomenico, *Evidence, argument and persuasion in the policy analysis*, Yale University Press, 1989, pp. 7-8.

⁵⁵ *Memoria sobre las secretarías del despacho* (1824), Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982, p. 141.

⁵⁶ Arce, *op. cit.*, p. 5.

⁵⁷ Garçon, Maurice, *Essai sur l'éloquence judiciaire*, Paris, Buchet Castel, 1947, p. 9.

⁵⁸ Hernández Gil, *op. cit.*, pp. y 22-23.

persuasivos son factores que suelen estar anclados en el orden emocional, afectivo o personal; pues estimulan el “asenso”, es decir, la acción y el efecto de asentir. La persuasión es útil como un intercambio de ideas y un método de aprendizaje a través del discurso. El debate facilita que los participantes promuevan sus propios enfoques e intereses, y los estimula a ajustar sus visualizaciones de la realidad y a cambiar sus valores como un resultado del proceso. El argumento persuasivo no es una demostración lógica, pero tampoco es irracional, pues muchos juicios de valor son formados en intercambios persuasivos.

Por consiguiente, la persuasión, la evidencia y el argumento deben ser pensados para auditorios particulares y diferentes. El concepto *audiencia* (o auditorio), término de antigua tradición en la retórica, es mejor, más flexible y de caracterización más neutral, para el conjunto de actuales o potenciales receptores de los mensajes. Ello obedece a que se habla con fines diversos: persuadir o enseñar, aunque sencillamente el propósito sea convencer o exponer. Cuando se convence por la emoción o por la persuasión se trata del dominio de la acción, porque el discurso tendrá como conclusión un voto o veredicto. En contraste, cuando se hace una exposición el objetivo es sólo exponer, las condiciones son distintas y las reglas también. Esta última puede ser, según André Siegfried, la elocuencia propiamente dicha.⁵⁹ De modo que cada modo de hablar entraña un tipo de audiencia singular: la tribuna parlamentaria, la junta administrativa y el tablado de la reunión pública, pertenecen a la primera categoría; a la segunda corresponde la palabra del profesor.⁶⁰

El razonamiento sobre el modo cómo se organiza el gobierno y los servicios públicos, también puede sustentar un enfoque útil mediante la vinculación de la retórica. Incluso, se puede hablar de una retórica “factible”, la cual significa que un discurso persuasivo está basado en algún tipo de lógica, y está configurado con relatos y metáforas verosímiles.⁶¹ En esta perspectiva, la administración pública puede ser analizada a través de un proceso de persuasión, más que a través de pruebas redactadas con la lógica deductiva, los experimentos controlados y el análisis sistemático de todos los

⁵⁹ Siegfried, André (1950), *El arte de hablar en público*, Buenos Aires, Editorial Central, 1957, pp. 17-18.

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ Hood, *The art of the State*, p. 175.

casos viables. De modo que un análisis retórico de la administración pública, puede ser abordado a través de la retórica, utilizando las figuras antes referidas.

La persuasión debe ser distinguida de la convicción (o convencimiento), la cual busca el resultado de una argumentación sobre bases racionales y objetivas.⁶² De modo que el rasgo que las diferencia predominantemente consiste en reducir la convicción a la actitud o la situación, y ubicar a la persuasión en la acción práctica, es decir, la conducta. Por consiguiente, la convicción requiere mayor desarrollo, pues se trata de un argumento disciplinado que depende menos de la personalidad y del ambiente. En cambio, la persuasión ostenta un “don” y una “aventura” porque es subyugante y atractiva; porque induce, incita y cautiva. La convicción, opuestamente, culmina cuando se han despejado todas las dudas, porque es el fruto de la dilucidación reflexiva y plena. Mientras “la persuasión propende a irrumpir de pronto” (...) “el convencimiento presupone una madura gestación”.⁶³ Aunque definidas de un modo nítido, como “tipos ideales” que destacan rasgos sobresalientes, y aún como dicotomías donde cada una llena todo lo suyo y rechaza lo que es de otra, en realidad ambas se mezclan y confunden en el discurso; como es observable en la tribuna política y el cónclave administrativo, así como en el foro.

El uso de la retórica en administración pública

El modo retórico de concebir a la administración pública, sienta bases en una ancestral tradición del arte del gobierno que pone su acento en las facultades persuasivas en los negocios públicos. Así se constata en 1760 dentro de la obra de Nicolás Donato, cuando trata la formación del hombre de Estado.⁶⁴ De acuerdo con su exposición, la primera cualidad de un ministro es el conocimiento de las materias de administración, y por consiguiente, tener el entendimiento y la comprensión de su trabajo para proponer y objetar sobre cualquier asunto. De manera que los negocios públicos se tratan de tres modos: mediante diálogo, por junta y a través de la arenga. La parte del diálogo es sumamente relevante porque se refiere a las cualidades de persuasión y argumento. Se define al diálogo como un discurso sostenido por varias personas que se preguntan y

⁶² Hernández Gil, *op. cit.*, p. 133.

⁶³ *Ibid.*, p. 135.

⁶⁴ Donato, Nicolás (1760), *El hombre de Estado*, México, Tipografía Popular, 1904, tres tomos.

responden recíprocamente, y que por la mutua exposición de sus planteamientos consiguen aclarar un punto que antes de la discusión era dudoso y con dificultades. En el diálogo los interlocutores preguntan, responden, prueban, conceden, refutan y apoyan lo propio, o lo de otros.

La retórica es una fuerza muy poderosa para la argumentación en administración pública, porque se encamina a incidir en un público al cual contribuye a modelar. Porque el argumento administrativo consiste en la abogacía de doctrinas referidas a máximas del sentido común y a la selección de ejemplos que ostensiblemente vindican esas máximas.⁶⁵ El campo de la doctrina administrativa implica una zona de interacción y discusión donde el dominio de una idea no es definitivo ni perpetuo, pues la preeminencia es rotativa en tanto el argumento posee una naturaleza retórica. Siendo la persuasión una materia prima de la operación de la administración pública, consiste entonces en el material que se utiliza en el trabajo del servidor público, principalmente porque hoy en día se depende más de la persuasión que de la compulsión.⁶⁶ De un modo similar a los funcionarios de la repúblicas del pasado, los administradores de las repúblicas modernas deben ser elocuentes en los asuntos propios de su cargo, conocer el derecho aplicable y saber de las costumbres de sus pueblos. El laboratorio donde trabaja el administrador público entraña un escenario dominado por la comunicación, la política y la *policy*, ámbito donde impera el lenguaje político escrito y hablando que moldea las imágenes de la realidad y configura estampas congruentes de la misma.⁶⁷ Asimismo, significa la creación de un nuevo lenguaje público que trasciende los criterios utilitaristas que vulneran los asuntos políticos, porque si la administración pública abdica en la tarea de desarrollar el lenguaje público se arriesga a divorciarse de la realidad.

Igualmente, la retórica tiene el atributo de crear doctrinas que vinculan la teoría y la *policy*. Su clave radica en la justificación, porque la mayor parte de las doctrinas administrativas invocan el valor de la eficiencia, efectividad, equidad, justicia, honradez, seguridad, adaptabilidad, fortaleza y nociones similares.⁶⁸ De aquí que la admi-

⁶⁵ Hood, Christopher and Michael Jackson, *Administrative argument*, Aldershot, Dartmouth Publishing, 1991, p. 7.

⁶⁶ Hart, David, "A Partnership in Virtue Among all Citizens: The Public Service and Civic Humanism", *Public Administration Review*, vol. 50, núm. 6, 1990, p. 3.

⁶⁷ Ventris, Curtis, "Toward a Public Philosophy of Public Administration: a Civic Perspective of the Public", *Public Administration Review*, vol. 49, núm. 2, 1988, p. 127.

⁶⁸ Hood y Jackson, *op. cit.*, pp. 13-15.

nistración pública necesita más conocimiento retórico, que de conocimiento empírico y técnico, pues tal es el origen de su objeto vital y de sus responsabilidades públicas. La administración por cuanto pública, no tiene ante sí una masa amorfa y carente de razonamiento, sino un público retóricamente creado porque los individuos y las organizaciones establecen valores, conocimiento, declaraciones y funciones, con base en una vida pública que decreta los deberes de cada quien.⁶⁹ La responsabilidad mutua entre individuos y organizaciones obedece a que cada quien sabe y habla con los demás, colaborando de tal modo a la creación del público.⁷⁰

Retórica implica persuasión, es decir, comprender la clave del factor de aceptación cuyo primer elemento es la simetría que representa la producción de soluciones lingüísticas armónicas para los problemas sociales experimentados por una audiencia.⁷¹ Relacionadas con la persuasión, se debe considerar a la ambigüedad, las máximas y la supresión de la duda. La *ambigüedad* consiste en la habilidad de hablar simultáneamente a personas con intereses y puntos de vista diversos, es decir, comunicar la misma idea en un auditorio diversificado. La selección de máximas y argumentos implica hacer exitosa a la persuasión, así como arribar a la conclusión deseada. La eliminación de la duda por parte de los persuasores, implica un sentimiento similar al del público cuando cree en una obra de teatro. En efecto, “la administración no es, en este sentido, muy distinta de los actores de teatro. La tarea de un buen actor es conocer y representar su papel, a pesar de que los distintos papeles pueden diferir grandemente en contenido. La eficacia de la representación dependerá de la eficacia de la obra y de la eficacia con que es representada. La eficacia del proceso administrativo variará con la eficacia de la organización y con la eficacia con que sus miembros desempeñan sus papeles.”⁷²

De conformidad con sus conceptos tradicionales, dos disciplinas de la filosofía: la retórica y la hermenéutica, que han tenido poco en común, ahora se asemejan por ser antiguas, estar consolidadas y disfrutar de nueva popularidad. Esos conceptos definen a la retórica como el arte de la persuasión y la hermenéutica como la interpretación de textos. Hoy en día las vincula el problema de la comunicación, que particularmente a

⁶⁹ Green y Zinke, *op. cit.*, p. 322.

⁷⁰ Hood, Christopher and Michael Jackson, “Key for Locks in Administrative argument”, *Administration & Society*, vol. 25, núm. 4, 1994, pp. 467-488.

⁷¹ Hood y Jackson, *Administrative argument*, pp. 26-27.

⁷² Simon, Herbert (1947), *Administrative behavior*, New York, The Free Press, 1997, p. 359.

través de la segunda, también se inquiera sobre cómo nos podemos comunicar. Porque la comunicación efectiva no implica sólo un problema de estilo, sino de arreglo y selección del contenido textual, que incumbe por igual a las dos disciplinas pues atañe al *locutor* y al *lector* o al *auditor*.⁷³ Ciertamente, la retórica es un proceso de comunicación desde el punto de vista del locutor y la hermenéutica desde el ángulo del lector o del auditor. Esta relación significa, consiguientemente, un problema epistemológico fundamental acerca de las condiciones básicas que deben determinar la comunicación y entonces entender si ella es posible. De aquí que los principios de la retórica contribuyen a hacernos “entender”, por cuanto el entendimiento es una clase de “recreación”, que asimismo nos conduce a recapturar los principios con los cuales se elabora la “creación”. Por su parte, la hermenéutica descansa en el supuesto de que toda comunicación humana es, en principio, entendible.

HERMENÉUTICA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La asociación entre la retórica y la hermenéutica es observable en la política y la administración parlamentaria, pero principalmente en el debate público que antaño estuvo anclado en la oratoria y hoy en día incluye la discusión por medio del texto escrito. Se está pasando del parlamentarismo verbal al “parlamentarismo documental”. El soporte primordial del trabajo en las cámaras ya no es solamente la palabra, que funge como cauce, camino y ruta de entendimiento, toda vez que el soporte primordial del trabajo parlamentario es el documento.⁷⁴ La administración parlamentaria ya no se restringe a la espontaneidad y la versatilidad locuaz del orador, ahora recurre al uso del documento testimonial que nutre la esgrima del gobierno por debate público. El uso de la hermenéutica está contribuyendo a despejar los aspectos oscuros del saber administrativo, toda vez que concebida como el arte de interpretar los textos para definir su significado, contribuye a entender el sentido de las acciones humanas, así como de sus

⁷³ Rickman, H.P., “Rhetoric and Hermeneutics”, *Philosophy & Rhetoric*, vol. 14, núm. 2, 1981, pp. 100, 104, 110 y 111.

⁷⁴ Cazorla, Luis María, *La oratoria parlamentaria*, Madrid, Espasa-Calpe, 1985, pp. 31-32.

expresiones e instituciones tratadas en esos textos.⁷⁵ Hay que añadir que la noción moderna del *texto* no se limita a formas escritas, pues también abraza figuras verbales y no verbales de comunicación, tanto desde el pasado distante, como del reciente pretérito, que son objeto del estudio y la interpretación.

El uso de la hermenéutica en administración pública

El análisis textual se extiende 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). En la administración pública la hermenéutica se aplica a la interpretación de procesos de la actividad humana, así como a los productos de los mismos, pues su valor consiste en reconocer los límites del entendimiento, así como la influencia de las condiciones históricas y sociales.⁷⁶ En la medida en que la administración pública estudia y mejora la práctica de las organizaciones gubernamentales, así como el desempeño administrativo, visualizando entonces a esas organizaciones y su actividad como texto, se ofrece un esquema intergeneracional de conocimiento. La aplicación de la hermenéutica se realiza de dos modos: el primero entraña al documento que define la organización o la *policy*; el segundo la palabra y la acción organizativa.

La metáfora en un pasaje célebre de Max Weber explica que la administración moderna está basada en documentos que se llaman 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, se llama oficina.⁷⁷ Con base en esta metáfora, 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. Su examen 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

⁷⁵ Balfour, Danny and William Mesaros, "Connecting Local Narratives: Public Administration as a Hermeneutic Science" in *Public Administration Review*, United States, vol. 54, núm. 6, 1994, p. 560.

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ Weber, Max (1922), *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1964, p. 717.

las organizaciones y la *policies* se extiende a patrones observables de relaciones entre participantes organizativos y activistas.⁷⁸ Aquí el concepto “texto” permite observar a la actividad organizativa y al proceso de *policy* como documentos simbólicos, a los cuales podemos aplicar el análisis hermenéutico como un medio de explorar su naturaleza y significación. El texto opera como un mecanismo de organización temática que establece un lenguaje comprensible y el uso de las expresiones metafóricas, con la finalidad de abrazar patrones significativos en el estudio de las organizaciones. A través de la hermenéutica se mejora la estructura de los discursos, se transmite con mayor fidelidad el conocimiento y se favorece la traducción por parte de otros actores dentro de esas organizaciones. De hecho, el estudio de la administración pública se concibe como una cadena narrativa producida a través de una variedad de métodos y enfoques sobre la realidad social. La hermenéutica sirve para enfatizar el foco original de su campo del saber, basado en el manejo de textos.

Certidumbre, contingencia e incertidumbre

Hasta aquí hemos observado a la administración pública enfocada dentro de escenarios de “normalidad”, toda vez que su función radica esencialmente en participar en la construcción y mantenimiento de esa normalidad. Sin embargo, su realidad también comprende ambientes signados por la “anormalidad”, es decir, ámbitos donde la *incertidumbre* [duda] reina sobre la *certidumbre* [conocimiento seguro y claro]. Sin embargo, es usual que la administración pública navegue en océanos incógnitos donde impera la *contingencia* [posibilidad de que algo suceda o que no suceda]. De modo que cuando el horizonte del desempeño de la administración pública está configurado por condiciones signadas por la *incertidumbre*, suele manifestarse como *inestabilidad* y *riesgo* [posibilidad de un daño]. Por consiguiente, su actividad se realiza en un ámbito donde prevalece la *anomalía* [anormalidad, desviación de la regla general], la *eventualidad* [un hecho de realización incierta] y la *paradoja* [resultado opuesto al asentir general].

De allí que la actividad administrativa suele estar personificada por prácticas de excepción y eventualidad. Este hecho, aunque parece obedecer a un síntoma general de las sociedades de todos los tiempos, tiende a ser más agudo en nuestro tiempo, pues

⁷⁸ Balfour y Mesaros, *op. cit.*, pp. 560, 561 y 563.

hoy en día se perpetua la imposibilidad de tener una solución constante para todos los problemas. De aquí que los gobiernos deben desarrollar nuevas capacidades para enfrentar la incertidumbre, y hacerlo de un modo constante. Una de estas capacidades es el arte de administrar en un entorno social plagado de imponderables. Surge, pues, un enfoque basado en la hermenéutica que la oriente al “entendimiento” de su desempeño, en función de las condiciones del conocimiento en las que opera.

La administración pública, en efecto, puede desempeñarse en condiciones de *certidumbre*, de *contingencia* y de *incertidumbre*, según el cúmulo del saber que disponga o que sea capaz de producir.⁷⁹ Por lo tanto, la capacidad de producción de conocimiento está determinado por su habilidad para desarrollar procesos de información confiable.⁸⁰ Las actividades que se desenvuelven en condiciones de *certidumbre* son aquellas cuyos resultados son previsibles. Ellas suelen emanar de piezas codificadas en forma de leyes, decretos, reglamentos y otras fórmulas jurídicas. Asimismo, están representadas en esquemas organizativos como los manuales, flujogramas y organogramas. Consiguientemente, su implementación es posible por medio de manuales de procedimientos, guías técnicas y acuerdos puntuales, así como a través de programas y presupuestos. En fin, están sujetas a reglas prescriptivas de contraloría, auditoría y control de gestión. Las actividades que operan bajo condiciones de *incertidumbre* desconocen los resultados de su impacto y su repercusión; de modo que la producción de conocimiento y su aplicación tienen un alto valor estratégico para reducir el margen de perplejidad. En este caso, si bien, es posible que las actividades sean susceptibles de codificación jurídica y se puedan precisar en manuales y guías, la exactitud del saber preventivo es menor que en el caso precedente. Por lo tanto, la producción de conocimiento sigue métodos diferentes.

En fin, las actividades administrativas que se ejercitan en condiciones de *contingencia* son aquellas en las que los resultados son conocidos, pero no se sabe cuántos ni

⁷⁹ Frohock, Fred, *Public policy: scope and logic*, Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice-Hall, Inc., 1979, pp. 27-29.

⁸⁰ La “orientación de policy”, que en 1951 propició los estudios de la actividad administrativa bajo un nuevo enfoque, puso su acento en el proceso de la *policy* y en las necesidades de inteligencia requeridas en su configuración. Por consiguiente, se centró en la provisión del contenido concreto de la información y las interpretaciones accesibles a los formadores de *policy*. Se trata, pues, de un proyecto destinado a dotar de certidumbre a la actividad administrativa. Lasswell, Harold, “Policy Orientation”. Lerner, Daniel and Harold Lasswell (eds.), *The policy sciences*, Stanford, Stanford University Press, 1951, p. 3.

cuáles son los que efectivamente se darán. En un país se tienen cartas sísmicas y mapas hidrológicos y orográficos, se conoce el grado de precipitación fluvial por región y se sabe del clima, la contaminación, la concentración urbana, las deficiencias de servicios de infraestructura (agua potable, alcantarillado) y otras más. Al efecto, en la administración pública existe un elenco de organismos cuya materia prima para su acción consiste en dicha información y con ella se pueden prevenir hasta cierto grado los desastres y riesgos, atenuar sus efectos perniciosos, morigerar su negativa repercusión y proteger a la sociedad. En suma: se sabe *que* ocurrirán desastres, pero no *cómo*, *cuántos*, *cuáles* y *dónde*, trátase de un incendio, inundación o temblor.

Las actividades realizadas en condiciones de *certidumbre* cuentan con un cúmulo de conocimiento aportado por la experiencia inmediata y remota (la historia), de manera que los archivos físicos y electrónicos tienen una gran utilidad para el caso. La acumulación y la codificación del conocimiento se basan en la experiencia nacional, en sus éxitos y fracasos, y con base en ese conocimiento, ello significa un esfuerzo de *certidumbre* en gran escala y al detalle para favorecer las tareas de las dependencias públicas. Por ejemplo, los reglamentos interiores de esas dependencias ofrecen un mapa genealógico —y retrospectivo— similar. Las actividades realizadas bajo condiciones de *incertidumbre* pueden ser desarrolladas bajo la guía del análisis de *policy* porque el conocimiento requerido, así como sus fuentes, están sujetos a la perplejidad y la excepción. Habida cuenta de que ese análisis utiliza la razón y la evidencia como base de su método de trabajo, las actividades realizadas bajo condiciones de *incertidumbre* son menos fáciles de realizar. Ello obedece en buena medida al hecho de que los resultados siguen la vía del “desenlace”, es decir, emanan de procesos cuyas consecuencias son inesperadas (o insólitas). En fin, Las actividades realizadas bajo condiciones de *contingencia* requieren conocimiento con base en el desarrollo de la ciencia y la tecnología, y pueden ser diseñadas con fundamento en técnicas de probabilidad, simulación y análisis estadísticos.

El problema relativo al triángulo *certidumbre*, *incertidumbre* y *contingencia* no se basa en la cuantía de la información, sino en su calidad, principalmente entendida como factor de “entendimiento”. Es decir, es un problema hermenéutico redundante en el ejercicio de la *discreción* en administración pública; en la medida en que afronta tantos problemas de *incertidumbre* y *contingencia*, como los signados por la *certidumbre*.

Discrecionalidad

La hermenéutica es una herramienta de enorme utilidad en la administración pública, sometida desde dos siglos atrás a un régimen jurídico que determina y limita sus atribuciones y competencias. Su uso específicamente sirve para enriquecer el espectro de la discrecionalidad de los órganos y los funcionarios de la administración pública, ahora menos libres que sus colegas durante el absolutismo, pues ese poder sólo es ejercitable dentro de la ley. Ciertamente, la administración pública mantiene de antaño una estrecha vinculación con el derecho administrativo, sobre todo a partir de la extinción del absolutismo. Aunque lo dicho es perceptible principalmente en los países donde los sistemas jurídicos están basados en el derecho romano, como Francia, Alemania, España, Italia e Iberoamérica, las naciones con tradición británica tampoco han dejado de sentir su influencia.⁸¹

Antaño, hasta el siglo XVIII, existió un sistema de regulación de los procesos de gobierno construido sobre una jungla de leyes, que estaba anclado en la enigmática oscuridad de los procedimientos administrativos y sustentado en un régimen altamente centralizado. Después, cuando el absolutismo fue depuesto y emergió el espíritu republicano, se recuperaron los añejos patrones romanos de gobierno basados en la ley, dándose cauce al Estado de derecho, cuya base es el gobierno fundado en una ley impersonal e imparcial. Ocurrió entonces que la administración pública subsistente fue incorporada con grandes dificultades dentro de una nueva sede de prescripciones legales, que se convirtieron en obligatorias para los ciudadanos y para los funcionarios. Con base en el principio de igualdad, la ley se elevó a condición de garantía de legalidad para la acción de la administración pública, así como una barrera contra decisiones arbitrarias y como una previsión contra las concepciones trans-judiciales.⁸² Entonces ocurrió que el derecho administrativo fue ajustado a los principios del derecho romano y acomodado dentro de un esquema jurídico plural compuesto por los derechos constitucional, internacional y fiscal. Todo esto consistió en un proceso de integración que arrancó con la Revolución francesa y gradualmente se fue extendiendo por toda Europa.

⁸¹ Langrod, Georges, *Some current problems of administration in France today*, San Juan, Escuela Graduada de Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico, 1961, p. 7.

⁸² *Ibid*, p. 8.



Esa peculiar circunstancia que afloró desde el origen del Estado liberal de derecho, marca la línea divisoria entre el derecho administrativo como conjunto de normas que aplica la administración pública, y la administración pública como depositaria del temario bienestar. Al final de este proceso ambiguo, y en perene ajuste, se armonizaron la administración pública ancestral y el nuevo derecho administrativo. Bonnin refirió este ajuste como “moral de la administración”, a la que concibió como un conjunto de obligaciones que no tienen como base la ley, sino los deberes que impone el bien público y el sentido de humanidad.⁸³ Cualquier evocación de la razón de Estado no es casual, pues en ella la utilidad pública jugó un papel central. En efecto, la administración

⁸³ Bonnin, J.C.B., *Abrégé des principes d'administration*, Paris, Amable Costes, Libraire-Editeur 1829, pp. 86-91.

pública, además del conocimiento de las leyes y de su aplicación, se interesa por el hombre en sociedad, pues se ocupa de su conservación y contribuye a su ventura. Es en estas funciones donde se encuentra la esencia de la administración pública, pues aquí descansan sus deberes hacia la sociedad.

Al final del proceso se estableció la armonía entre una administración pública ancestral y el derecho administrativo,⁸⁴ cuyo establecimiento fue una consecuencia de su papel como marco normativo del Estado liberal cuya esencia es la restricción de las actividades administrativas a todo aquello que es propiamente expresable a través de la aplicación de la ley. Esto propició que la enorme magnitud de actividad administrativa del Estado absolutista se restringiera de manera drástica en términos cuantitativos, toda vez que el bienestar social, esencia de la antigua policía, fue sobreesido. En efecto, dentro de los trabajos de la Asamblea Nacional francesa (julio-agosto de 1789) fue determinado el carácter de la ley bajo los criterios republicanos, es decir: que todo aquello que no está prohibido por la ley está permitido, pues ella no se establece para consentir sino sólo para impedir; toda vez que con respecto a la administración pública se decreta que todo lo que no está permitido por la ley a los funcionarios públicos, les está prohibido.⁸⁵ Es decir, que sólo pueden obrar dentro de la ley y hasta donde la ley lo determina.

A partir de entonces, el problema de la discrecionalidad en la administración pública sufrió un cambio trascendental. En el Estado absolutista la libertad de apreciación de los altos funcionarios era ilimitada en la operación administrativa, porque el acto discrecional consistía en el “proceder gracioso” del buen administrador en beneficio del súbdito. Acto gracioso y acto discrecional tenían alguna semejanza. En la Francia absolutista ese poder era una manifestación de la administración pública cuando no había sido trazada por la ley y estaba a disposición de los agentes del poder administrativo.⁸⁶ Incluso, el acto discrecional podía justificar un acto arbitrario, o bien, un acto oportuno y justo. Es cierto que la monarquía absolutista desapareció, más no el “discrecionalismo” del Estado de policía que permaneció latente vigorosamente,

⁸⁴ Langrod, *op. cit.*

⁸⁵ Sánchez Viamonte, Carlos, *Los derechos del hombre en la Revolución francesa*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1956, pp. 126 y 142-143.

⁸⁶ Fiorini, Bartolomé (1948), *La discrecionalidad en la administración pública*, Buenos Aires, Editorial Alfa, 1952. Reimpresión, pp. 50-52.

pues la arbitrariedad es atenuada por la invocación del interés público. Los controles impusieron respeto a algunas normas administrativas y restringieron el abusivo uso de la discrecionalidad, y la actividad graciosa dio cabida a la legalidad. La desaparición formal de la discrecionalidad como ejercicio de facultad graciosa hoy en día se define por oposición a un nuevo sentido al acto discrecional, pues se le concibe como un acto que no es arbitrario.

Por todo lo mencionando es menester explicar que actualmente el análisis de la discrecionalidad, suele ofrecer un panorama donde ella aparece difusamente como un “ámbito privilegiado” que carece de elementos jurídicos; o bien, la aceptación acerca de que la discreción debe cumplir la ley, pero sin definir el método ni su alcance. Incluso, se acredita a la “gestión discrecional” su deber de satisfacer el interés público, pero sin considerar como deberá actuar la administración pública ni las directrices que rigen una actividad definida como “libre”. Un enfoque como el referido no sólo puede llegar a destruir los intereses individuales, sino incluso desviar la satisfacción efectiva del interés social. No debemos olvidar que ese era el perfil funcional del Estado de policía, cuya vocación era hacer felices a los súbditos.⁸⁷

El problema, aparentemente resuelto en el Estado liberal de derecho, resurge cuando el Estado social de derecho absorbe —“como nuevo Leviatán”— los ámbitos de actividad antaño a cargo de la iniciativa y gestión privadas.⁸⁸ Su efecto en el orden jurídico fue que la norma, basada en un sentido estático de la vida social, constituye la quiebra de una dimensión de conducta invariable y permanente que ordena una gama emergente de actividades comunes y dinámicas. Se trata de una nueva faz de gestión social a cargo de la administración pública, que demanda al funcionario para que actúe en forma diversa a la pura ejecución de la ley “realizando con sabia ponderación el acto que, además de legal, debe ser eficaz y oportuno”. En efecto, hoy en día, el problema de la discrecionalidad radica en la compatibilidad entre el imperativo jurídico y el mandato de efectividad, que está latente en el examen de un texto legal que se deberá ejecutar. Su “entendimiento”, entonces, servirá para que el acto discrecional no se transforme en un acto arbitrario. El funcionario debe ser capaz de entender el texto, pensar bajo reglas hermenéuticas que le doten del arte de interpretarlo.

⁸⁷ *Ibid*, pp. 50-52.

⁸⁸ *Ibid*, pp. 11-13 y 15.

La discrecionalidad es indispensable a la administración pública, para realizar sus deberes cabalmente. El motivo radica en la que la ley no puede prever ni reglamentar las múltiples, cambiantes y complejas relaciones jurídicas que se producen en la sociedad. De aquí que, por principio general, la ley se limita a determinar las normas que fijan la competencia de los órganos administrativos y les concede alguna libertad de “apreciación” sobre los hechos, para tomar decisiones u orientar su actuación. Por lo tanto, se debe enfatizar que la ley siempre es el fundamento y razón de ser del ejercicio de la discrecionalidad. De aquí que el límite primigenio del poder discrecional radica en la ley que lo autoriza.⁸⁹ Tal es la fuente del poder discrecional, que es la condición indispensable “de toda buena y eficiente” administración pública; sin embargo, es asimismo indispensable su limitación para evitar que esa administración sea arbitraria y que los administrados se expongan solamente a su albedrío. De este hecho deriva una doble garantía social: la salvaguarda del poder administrativo por el reconocimiento del poder discrecional, y salvaguarda de los derechos de los administrados por la limitación de ese poder. Ambas garantías deben conciliarse para evitar que el Estado torne en caótico o en arbitrario.

El examen del funcionamiento de un régimen político provee los elementos para entender los cambios narrados, que son visibles en el tránsito de un Estado construido bajo los fundamentos del *laissez-faire*, hacia un “Estado positivo” merced a que amplias áreas de la vida social se convirtieron en un ámbito procurado por la legislación. Paralelamente, un incremento correspondiente del poder ejecutivo fue el resultado inevitable de ese hecho. Como ningún cuerpo legislativo puede esperar cosa distinta para estar a ritmo con la presión de los negocios públicos, cada año emanan cientos de actos parlamentarios que son mirados con exactitud meticulosa por cuanto los detalles de su aplicación. Ciertamente, “la discreción administrativa es la esencia del Estado moderno”,⁹⁰ porque cuando una emergencia brota el Ejecutivo debe actuar a través de prerrogativas suficientes, porque la idea de urgencia implica acción y ello es precisamente el ejercicio de la discrecionalidad administrativa. Está claro que en la era moderna, cuando el mantenimiento de servicios públicos esenciales puede dislocarse,

⁸⁹ Brewer-Carias, Allan, *Fundamentos de la administración pública*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1980, pp. 200-205.

⁹⁰ Laski, Harold, “The Growth of Administrative Discretion”, *The Journal of Public Administration*, vol. I, 1923, p. 92.

la obligación de intervención ejecutiva implica la utilización de una discreción mucho más amplia que en cualquier época precedente.

A la luz de los nuevos tiempos, deben ser superadas las nociones contradictorias visibles en las primeras definiciones de la discrecionalidad. Las directrices jurídicas del Estado moderno confirman la necesidad de facultades discrecionales a favor del administrador público, y al mismo tiempo, justifica el principio de libre acción en convivencia con la norma de derecho. Sin embargo, esa libertad necesaria para el administrador público no existe para su capricho ni para materializar los intereses de un cuerpo social privilegiado. Esa libertad tiene por objeto facilitar que el administrador sea eficaz en términos de los intereses jurídicos que determinan a la discrecionalidad, así como un fiel ejecutor de la ley. En efecto, la discrecionalidad “es la libertad del órgano para actuar como administrador en la ejecución de la ley”, así como la libertad que debe tener la administración pública para dictar actos oportunos.⁹¹ Por lo tanto, es una libertad limitada y encapsulada en la gestión y en el cumplimiento de la ley. Es de tal modo que la discrecionalidad “adquiere señorío en la función administrativa moderna”, en tanto que la administración pública la utiliza para realizar una gestión efectiva e inteligente. Por su conducto, la “voluntad administrativa” se convierte en un proceso que va más allá de la ejecución, por cuanto significa realizar la gestión en forma sagaz y fecunda. Sin embargo, el espacio habido entre la ley y la comprensión del funcionario en su ejecución implica un problema de entendimiento que lleve al error por exceso o por defecto; es decir, que una decisión peque de escasa o por su demasía. Es aquí donde la hermenéutica puede dar un sentido de proporción cuando una ley es ejecutada.

La voluntad administrativa, por consiguiente, no se manifiesta por medio de una exteriorización ciega e inmovible de ejecución de la ley, porque “realmente la ley no se ejecuta, sino se realiza en la realidad”. La conducta, como deber que impone la norma, se manifiesta en una “vida que es ciega y sorda” al llamado normativo de la ley. La norma se realiza dentro de la multitud de acontecimientos, en la contradicción de intereses complejos y en las necesidades del hombre. De aquí que la ley no puede ejecutarse ciegamente porque es una conducta impuesta por la inteligencia humana, en tanto que el derecho tampoco es un orden de obediencia para una realidad instintiva o causal de la naturaleza. De modo que la ley sólo puede orientarse en el mundo

⁹¹ Fiorini, *op. cit.*, pp. 15, 26 y 191.

social para ser ejecutada. La “ejecución es sinónimo de conducción normativa en la multitudinaria complejidad de la realidad ambiente”. De acuerdo con lo precedente, el administrador público es el realizador de la norma, que debe ordenar el mundo de la realidad para obtener un fin determinado. La ejecución consiste en una tarea intelectual que escoge, dirime, investiga, acierta y dirige los contenidos de los objetos exteriores, en tanto que “la administración pública aprecia los hechos desordenados para ordenarlos en la ejecución de la ley y en ejercicio de facultades discrecionales o vinculadas”.⁹² Por consiguiente, una gestión oportuna y efectiva es tan relevante, como que el administrador público cumpla con la ley.

Un enfoque “letrístico”, “literalista” de la ley, hace de un acto administrativo un hecho inviable. El administrador público debe saber actuar con discrecionalidad, pero ese conocimiento significa entender el contenido de la ley, es decir, debe dominar el arte de la hermenéutica.

EPÍLOGO

La recuperación del lenguaje, la retórica y la hermenéutica colocan a la administración pública en un ámbito natural de su quehacer cotidiano, pues diariamente sus organizaciones fabrican palabras; toda vez que es puesta en los quicios clásicos de la filosofía, recobrando por un lado ese carácter de valor idiomático, y facilitando a aquella restaurar a la retórica y la hermenéutica como instrumentos.

No será la primera vez que un campo del saber actual se enriquezca recurriendo a sus raíces, incluso las más recónditas, para sustentar la verde fronda que corona sus alturas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abdalá Benalmocaffa, *Calila y Dimna*, Madrid, Alianza Editorial, 1991.

⁹² *Ibid*, pp. 28 y 43.

- Abubéquer de Tortosa (1126), *Lámpara de los príncipes*, Madrid, Instituto de Valencia de don Juan, 1930, dos tomos.
- Arce, Juan de, *Arte de hablar*, México, Editorial Botas, 1936.
- Balfour, Danny and William Mesaros, "Connecting Local Narratives: Public Administration as a Hermeneutic Science". United States, *Public Administration Review*, vol. 54, núm. 6, 1994.
- Bonnin, J.C.B., *Abrégé des principes d'administration*, Paris, Amable Costes, Libraire-Editeur 1829.
- Domenach, Jean-Marie (1950), *La propaganda política*, Buenos Aires, EUDEBA, 1962.
- Brewer-Carias, Allan, *Fundamentos de la administración Pública*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1980.
- Cyert, Richard and James March, *A behavioral theory of firm*, Englewoods Cliffs, 1963.
- Donato, Nicolás (1760), *El hombre de Estado*, México, Tipografía Popular, 1904, tres tomos.
- Ferdowsi (636), *The epic of the kings (Shā-Nāma)*, London, Routledge & Kegan Paul, 1967, translated by Reuben Levy.
- Fiorini, Bartolomé (1948), *La discrecionalidad en la administración pública*, Buenos Aires, Editorial Alfa, 1952. Reimpresión.
- Frohock, Fred, *Public policy: scope and logic*, Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice-Hall, Inc., 1979.
- Ghazali's *Book of counsel for kings (Nasihat al-Mūluk, circa 1105-1111)*, Oxford, Oxford University Press, 1964.
- Gabrieli, Francesco (1967), *La literatura árabe*, Buenos Aires, Editorial Lozada, 1971.
- Garçon, Maurice, *Essai sur l'éloquence judiciaire*, Paris, Buchet Castel, 1947.
- Gibb, Hamilton (1962), *Studies on the civilization of Islam*, Princeton, Princeton University Press.
- González Palencia, *Historia de la literatura arábigo-española*, Barcelona, Editorial Labor, 1945.
- Green, Richard and Robert Zinke, "The Rhetorical way of Knowing and Public Administration", *Administration & Society*, vol. 25, núm. 3, 1993.
- Hart, David, "A Partnership in Virtue Among all Citizens: The Public Service and Civic Humanism", *Public Administration Review*, vol. 50, núm. 6, 1990.

- Hernández Gil, Antonio, *El abogado y el razonamiento jurídico*, Madrid, Editorial Rivadeneyra, 1975.
- Hood, Christopher and Michael Jackson, *Administrative argument*, Aldershot, Dartmouth Publishing, 1991.
- and Michael Jackson, “Key for Locks in Administrative Argument”, *Administration & Society*, vol. 25, núm. 4, 1994.
- , *The art of the State*, Oxford, Clarendon Press, 1998.
- Jones, Charles, “Policy Analysis: Academic Utility for Practical Rhetoric”, *Policy Analysis Journal*, vol. 4, núm. 1, 1975.
- Justel Calabozo, Braulio, “Estudio introductorio”. *La hidāya de Al-Rayārī* (siglo XV) Madrid, Instituto Hispano-Árabe de Cultura, 1983.
- Kāi Kā’ūs Ibn Iskandar (1082), *A mirror for princes (The Qābūs Nāma)*, London, The Cresset Press, 1951.
- Langrod, Georges, *Some current problems of administration in France today*, San Juan, Escuela Graduada de Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico, 1961.
- Lambton, A.K.S., *Theory and practice in medieval persian government*, London, Variorum Reprints, 1980.
- , *State and government in medieval Islam*, London, Routledge Curson, 1991.
- Lasswell, Harold, “Policy Orientation”. Lerner, Daniel and Harold Lasswell (eds.), *The policy sciences*, Stanford, Stanford University Press, 1951.
- Laski, Harold, “The Growth of Administrative Discretion”, *The Journal of Public Administration*, vol. I, 1923.
- Majone Giandomenico (1989), *Evidence, argument and persuasion in the policy analysis*, Yale University Press.
- Mannheim, Karl (1929), *Ideology and utopia*, New York, Harcourt, Bruce & World, 1936.
- anónimo, *Memoria sobre las secretarías del despacho* (1824), Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982.
- Morgan, Gereth (1990), Foreword. Kass, Henry *et al*, *Images and identities in public administration*, London, Sage Publications.
- Muhammad Bāquir Najam-i Sānī (1612), *Advise on the art of governance (Mau’izah-i Jahānī)*, New York, State University of New York Press, 1989.

- Nizam al Mulk (1092), *The book of government (Syāsāt-nama or Siyar al-Mulūk)* London, Routledge & Kegan Paul, 1960.
- Osborne, David and Ted Gaebler, *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, New York, Addison-Wesley Publishing Company, Inc., 1992.
- Pellat, Charles (circa 847-861), *Le livre de la couronne*, Paris, Société d'Édition "Les Belles Lettres", 1954.
- Pistoso, Maurizio (1085), "Introduzione". Nizām al-Mulk, *L'arte della politica*, Milano, Luini Editrice, 1999.
- Plethon (Jorge Gemisto, 1415), *To Manuel*. Barker, Ernest (1957), *Social and political thought in Byzantium*, Oxford, at the Clarendon Press, pp. 198-206.
- Pletón (1415), *Memorial de Pletón al despota Teodoro sobre la situación del Peloponeso*, Salamanca, España, Editorial Tecnos, 1995.
- Riggs, Fred, *Administration in the developing countries*, Boston, Houghton Mifflin, 1964.
- Rickman, H.P., "Rhetoric and Hermeneutics", *Philosophy & Rhetoric*, vol. 14, núm. 2, 1981.
- Sánchez Viamonte, Carlos, *Los derechos del hombre en la Revolución francesa*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1956.
- Sari Mehmed Pasha (1720), *Ottoman statecraft: the book of counsel for vezirs and governors*, Princeton, Princeton University Press, 1935.
- Siegfried, André (1950), *El arte de hablar en público*, Buenos Aires, Editorial Central, 1957.
- Simon, Herbert (1947), *Administrative behavior*, New York, The Free Press, 1997.
- Redmond, Walter y Mauricio Beuchot (1995), *La teoría de la argumentación en el México colonial*, México, UNAM.
- Rosenthal, E.I.J. (1958), *Political thought in medieval Islam*, Cambridge, Cambridge University Press, 1962.
- Ventriss, Curtis, "Toward a Public Philosophy of Public Administration: a Civic Perspective of the Public", *Public Administration Review*, vol. 49, núm. 2, 1988.
- Waldo, Dwight, *Perspectives on administration*, Alabama, University of Alabama Press, 1956.
- , "Public Administration and Culture". Martin, Roscoe (comp.), *Public administration and democracy*, Syracuse, New York, Syracuse University Press, 1965.

- Weber, Max (1922), *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1964, dos tomos.
- White, Jay (1990), "Images of Administrative Reason and Rationality: the Recovery of Practical Discourse". Kass, Henry *et al*, *Images and identities in public administration*, London, Sage Publications.
- , *Taking language seriously: the narrative foundations of public administration*, Whashington, George Universty Press, 2007.

