

CIENCIA POLÍTICA Y CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN: UNA SÍNTESIS APRESURADA

Juan Hernández Bravo de Laguna

Universidad de La Laguna

jhdez@ull.es

RESUMEN

La conexión entre la Ciencia Política y la Ciencia de la Administración reside en el poder político en cuanto objeto científico de investigación. Un poder político que se incardina en organizaciones políticas, la más representativa de las cuales es el Estado, cuya Teoría se encuentra en mitad de estas dos ciencias y se nutre de ellas. No en vano el objeto de la Ciencia de la Administración es la Administración Pública, considerada en su pluralidad y como elemento del sistema político, en relación con las formas de Estado. La mutua relación entre estas dos ciencias explica y justifica su imbricación académica en una Ciencia Política y de la Administración. Además, como ciencias sociales, presentan intensas relaciones objetuales y metodológicas con el conjunto del resto de las ciencias sociales.

PALABRAS CLAVE: Ciencia Política, Ciencia de la Administración, poder político.

ABSTRACT

«Political Science and Public Administration Science: A Hasty Synthesis». The connection between Political Science and Public Administration Science is political power as a subject scientifically investigated. Political power is incardinated in political organizations, the more representative of which is the State, whose theory is in the middle of these two sciences and feeds on them. Not surprisingly the subject of Public Administration Science is Public Administration, considered in their plurality and as an element of the political system in relation to the forms of State. The mutual relationship between these two sciences explains and justifies their academic interlacement in Political and Public Administration Science. Moreover, as social sciences, they have intense methodological and respect to its subject relations with all the other social sciences.

KEYWORDS: Political Science, Public Administration Science, political power.



I. LA CIENCIA POLÍTICA Y LA TEORÍA DEL ESTADO: OBJETO, MÉTODOS EMPÍRICOS, FUENTES Y RELACIONES

I.1. LA CUESTIÓN DEL OBJETO DE LA CIENCIA POLÍTICA

Uno de los problemas que ha venido ocupando a la doctrina científico-política ha sido el de la determinación de cuál sea el objeto o campo de investigación de la Ciencia Política. En tal sentido, y como indica el profesor Trujillo, las posiciones doctrinales se han polarizado de forma principal en dos grupos de opiniones; aunque no faltan, por otra parte, soluciones intermedias, que intentan aproximar los aspectos comunes de aquéllas. Tal polaridad se manifiesta en la identificación del objeto de la Ciencia Política con el Estado para unos y con el poder para otros, es decir, la concepción de la Ciencia Política como ciencia del Estado o como ciencia del poder. Una y otra tesis intentan ceñir el objeto de dicha Ciencia a un campo de estudio cuya diferencia sustancial reside en la extensión que ha de darse al mismo. La Ciencia Política en cuanto ciencia del poder significa la delimitación de un objeto de contenido más amplio que aquél que puede abarcar la Ciencia Política entendida como ciencia del Estado. Pero la diferencia de dimensión en una y otra perspectivas resulta a la postre formal y de carácter más bien metodológico. Ya que, en definitiva, de hecho ambas tienden a centrar sus análisis en un objeto idéntico o, al menos, lo bastante aproximado como para restar fuerza al interés de la polémica.

I.1.1. *La Ciencia Política como ciencia del Estado*

La concepción de la Ciencia Política como ciencia del Estado entronca con una larga tradición histórica que toma como base una particular noción del Estado: el Estado soberano. Es ésta una consideración del Estado desde una perspectiva estrictamente jurídica en la que la soberanía, en cuanto manifestación cualificada del poder, encierra un doble sentido: como poder supremo de una escala jerárquica de poderes (al que, en consecuencia, están sujetos todos los demás) y como poder que no conoce el sometimiento a otro superior. Pues bien, la noción de soberanía da nacimiento a una diferencia importante entre el poder del Estado (poder soberano) y el poder —o poderes— de los restantes grupos humanos. Al tener únicamente el poder del Estado la cualidad de soberano (que le diferencia de los demás) se justifica el hecho de que sea considerado lo suficientemente importante para ser convertido en objeto de la Ciencia Política. Si a la Ciencia Política solo interesa el poder soberano y si éste es solo el poder del Estado, lógicamente aquélla habrá de versar necesariamente sobre el conocimiento del Estado.

Tal planteamiento no es reciente, sino que, por el contrario, lleva sus raíces a los primeros tratadistas de la Ciencia Política, que centraban sus análisis en el tema de la soberanía; y es, por supuesto, paradigmática, a estos efectos, la obra de Bodin. Estas primeras obras de Ciencia Política en cuanto tal, proyectadas según directrices eminentemente filosóficas, analizan la soberanía y el Estado (el Leviathan para Hobbes); por eso cuando la doctrina empezó a sustituir el tratamiento filosófico de la



política por otro científico continuó en la arraigada tradición de investigar el poder en su única versión política conocida: el poder soberano del Estado; y así evolucionó en torno a él toda la teorización de la Ciencia Política, que deviene, entonces, en mera Teoría del Estado. No obstante, esta tesis ha sido motivo de algunas críticas, que sistematizamos a continuación.

La primera de ellas se refiere a la imprecisión del concepto de Estado. La susceptibilidad de intelección variada del concepto de Estado lo convierte en un concepto impreciso, que aconseja prescindir de su utilización. En muchas ocasiones no está suficientemente elucidado si Estado hace referencia a la sociedad global o, simplemente, al aparato de gobierno, o bien si debe entenderse como una realidad jurídicamente organizada o meramente como un fenómeno de fuerza.

La segunda de estas críticas señala que el Estado representa tan solo una etapa en la evolución de la sociedad política, esto es, aquella correspondiente a la institucionalización del poder político, distinta a las anteriores, como pueden serlo la ciudad-Estado antigua o la organización política feudal. En consecuencia, al limitar su objeto al Estado en cuanto forma política correspondiente a una etapa histórica, la Ciencia Política dejaría fuera del campo de su análisis otras formas de organización política, tales como las que acabamos de citar. Igualmente, quedaría fuera de su campo de estudio el tratamiento de las relaciones entre Estados, fenómeno político de indudable interés para la Ciencia Política y que gran parte de la doctrina considera en su ámbito. A estos efectos, recordemos, por ejemplo, la lista de temas propios de la Ciencia Política redactada en 1948 por un grupo de especialistas, a petición de la UNESCO, de la cual Burdeau afirmara que es una enumeración, no una definición, y que incluye en cuarto lugar a las Relaciones Internacionales, junto a la Teoría Política, las Instituciones políticas y los partidos, grupos y opinión pública. Si bien hemos de admitir que la tradición académica española no contempla esta inclusión.

La tercera de las críticas a la identificación de la Ciencia Política como ciencia del Estado alude a la posible consideración parcial de la realidad estatal. Tal tendencia se ha podido apreciar en aquellos politólogos que muestran una particular predilección hacia el estudio de las instituciones, y descuidan, por ejemplo, el estudio del comportamiento político.

Finalmente, en cuarto y último lugar, algún sector de la doctrina se muestra reacio a considerar el Estado como objeto de la Ciencia Política debido a la mitificación operada sobre el mismo por algunos autores, de forma que resulta elevado a una conformación ideal desvinculada de los individuos y grupos sociales que lo integran.

Según es bien conocido, Meynaud, en una posición algo conciliadora, ha señalado que la cuestión del objeto de la Ciencia Política como ciencia del Estado no es capital porque puede entenderse simplemente como un dato de referencia, un cuadro general en el que cada autor orienta su investigación hacia aquellos aspectos de su elección. Se trataría, entonces, de una enseñanza cómoda, cuya adopción dispensaría de un esfuerzo especial de identificación y permitiría presentaciones variadas.



I.1.2. *La Ciencia Política como ciencia del poder*

Surgió esta concepción en la etapa de entreguerras del pasado siglo, defendida, sobre todo, por Merriam, Lasswell y Catlin, que partían de la idea de que la Ciencia Política era el estudio de las relaciones de autoridad entre los individuos y los grupos sociales, de la jerarquía de poderes que —como afirmaba Aron— se establece en el interior de todas las comunidades numerosas y complejas. En consecuencia, se entendía que el objeto de la Ciencia Política no podía ser otro que el poder. Un factor importante que contribuyó al nacimiento de esta nueva tesis fue la instauración de numerosos regímenes totalitarios, en los cuales se apreciaba la impotencia de los dispositivos legales de protección de las libertades públicas, de suerte que se experimentaba una desconexión total entre el aspecto formal del ordenamiento jurídico y su realización material; lo cual propició el que la atención de los politólogos se centrara en el contenido concreto de las acciones gubernamentales en cuanto manifestaciones materiales del poder.

Por otra parte, tras la primera guerra mundial se produjo en las democracias occidentales un sensible aumento del ámbito de la actividad pública, en función de la garantía efectiva de los derechos y las libertades públicas, y una mayor atención hacia las cuestiones de comportamiento político y opinión pública, que se estimaron de indudable interés para su estudio por la Ciencia Política.

Si la identificación del objeto de la Ciencia Política con el Estado significa la intelección de éste desde una perspectiva jurídica (es decir, el Estado se diferencia por su naturaleza, caracterizada por la posesión de un poder soberano), la consideración de la Ciencia Política como ciencia del poder se fundamenta en una perspectiva sociológica: en todos los grupos sociales puede apreciarse una relación de poder y, por consiguiente, todos son auténticas organizaciones políticas, aunque el Estado se diferencia de ellos cuantitativamente. En consecuencia, siendo la diferencia entre el Estado y los grupos sociales organizados meramente cuantitativa, parece consecuente que la Ciencia Política se ocupe no solo de la organización política que implica el Estado, sino también de aquéllas otras.

Esta tesis ha sido también cuestionada. En primer lugar, porque la noción de poder, a causa de su evidente polisemia, exige para ser utilizada una compleja elaboración previa; y, en segundo lugar, porque el estudio de cualquier relación social de poder, cualesquiera que este sea, desbordaría el contenido de la Ciencia Política, puesto que muchas de estas relaciones son ajenas al interés científico.

No obstante, se observa recurrentemente que los autores partidarios de esta tesis restringen en sus estudios el objeto de investigación, reconduciéndolo al ejercicio del poder en los sistemas políticos. Tal tendencia podría plantear una nueva cuestión, que sería la de los criterios a seguir para diferenciar el poder político de otros poderes sociales, dándose algunas normas tales como la detentación de la representación de la comunidad en cuanto tal, el monopolio de la violencia de Weber, y el poder institucionalizado y legitimado como autoridad.

Por su parte, en una posición bien conocida, Duverger se muestra partidario de la equiparación de la Ciencia Política a la ciencia del poder por una razón metodológica: el Estado y el poder son hipótesis que condicionan previamente el



campo de estudio. Ahora bien, el primero, al abarcar un contenido más restringido, no permite comprobar si la hipótesis es válida o no, en la medida en que deja fuera de estudio fenómenos cuyo interés es apreciable tan solo analizándolos. Contrariamente, el tomar como referencia el poder, de contenido más amplio, permite la confrontación de mayor número de fenómenos y que el investigador determine posteriormente cuáles merecen su interés.

I.1.3. *Tesis intermedias*

Algunos autores consideran que, si bien el Estado no es exclusivamente el objeto de la Ciencia Política, tampoco lo es el poder en todas sus manifestaciones; de ahí la necesidad de localizar dicho objeto entre ambas nociones. Dos tesis destacan en esta línea de pensamiento: la tesis de los grupos complejos, de Bourricaud, y la tesis de la caracterización del poder político por el empleo de la coacción física.

I.1.3.1. La tesis de los grupos complejos

Esta tesis destaca el hecho de que en toda sociedad existen una serie de grupos elementales, que se conectan entre sí y van integrando paulatinamente conjuntos complejos organizados. Toda organización política supone una pluralidad de grupos sometidos a un orden común, de suerte que el poder político no puede concebirse sino en tales conjuntos complejos. El objeto de la Ciencia Política, por tanto, vendría determinado en tales conjuntos.

Contra esta tesis se ha argumentado, a veces, que contiene un alto grado de incertidumbre, en cuanto que, al estar la mayoría de los grupos integrados por subgrupos, que los convierten en complejos, los grupos elementales escasean. Además, los grupos elementales no podrían ser definidos, dado que grupos de características similares pueden pertenecer a una u otra categoría.

I.1.3.2. La tesis de la caracterización del poder político por el empleo de la coacción física

Esta tesis está basada en la consideración de que el poder político se distingue de los otros poderes por el empleo, de forma exclusiva, de la fuerza o coerción material. La organización política se diferenciaría de cualquier otra organización social en que en ella se da el fenómeno del recurso a la fuerza y porque tal organización es quien la detentaría y controlaría. Esa fuerza sería la suprema dentro de cualquier sociedad.

Algunos autores han objetado a este razonamiento que el empleo de la fuerza no es exclusivo de la organización política, sino que se da también en otras organizaciones sociales, y que, además, el recurso a la fuerza reviste hoy en día un papel secundario en los Estados modernos, en los que se tiende a evitar el empleo de aquélla, haciéndola innecesaria al basar la autoridad en el consenso de la mayoría de los ciudadanos.



I.1.4. *Resumen conclusivo: el objeto de la Ciencia Política*

Todas estas tesis que acabamos de exponer en torno al objeto de la Ciencia Política tenemos la impresión de que conducen, en última instancia, a la concreción de su campo de estudio en el Estado, ya que, en definitiva, tienden a coincidir básicamente en cuál sea la realidad a estudiar por los politólogos.

Aquellos autores que consideran el Estado como objeto de la Ciencia Política suelen reconocer que puede resultar conveniente no solo limitarse a éste en sentido estricto, sino también estudiarlo en sus relaciones con los grupos sociales, en tanto que la soberanía supone la vinculación de éstos con el Estado.

Los autores inclinados a equiparar Ciencia Política con ciencia del poder se muestran, por lo general, partidarios de reducir, en cierta medida, la noción amplia del poder y conceder prioridad al estudio del poder del Estado.

Finalmente, las tesis intermedias, por su parte, no se alejan en demasía de las anteriores, en cuanto también suelen centrar su atención en el Estado. Como primordial grupo complejo, para unos, y como detentador del monopolio legítimo del recurso a la fuerza, para otros.

I.2. MÉTODOS EMPÍRICOS Y FUENTES DE LA CIENCIA POLÍTICA

I.2.1. *Niveles de estudio*

En general, como señala Roiz, la mayoría de los autores suele distinguir al menos cuatro niveles de estudio en la Ciencia Política: la *micropolítica*, cuyo objeto serían los actores políticos individuales o grupales de escasas dimensiones, y comprendería estudios de psicohistoria, personalidad y política (información, procesos decisionales), y psicología política (con orientaciones introspectivas o conductistas); la *mesopolítica*, cuyo objeto sería la comunidad política inferior al Estado, el nivel que nosotros denominamos *subestatal*, bien a través de estudios de carácter municipal, bien estudiando comunidades políticas de mayor amplitud, y cuyo enfoque investigador más frecuente, sobre todo en los estudios municipales, es el *de poder*, en cualquiera de sus métodos; la *macropolítica*, cuyo objeto sería el Estado en cuanto tal o cualquier comunidad nacional, aun privada de soberanía formal; y, por último, la *megapolítica*, cuyo objeto serían las realidades políticas supraestatales.

I.2.2. *La investigación científico-política empírica*

La investigación científico-política empírica se ha desarrollado fundamentalmente a través de cinco enfoques o perspectivas, a saber: el *legalformalismo*, el *estudio del poder en la sociedad*, la *cultura política* y el *comportamiento político*, los *modelos sistemáticos*, y el *modelo racionalista*.

I.2.2.1. El legalformalismo

Para este enfoque, la única realidad política analizable objetivamente son las normas jurídicas y las instituciones, que se convertirían así en el único objeto de estudio posible para la Ciencia Política. De todas formas, incluso desde el Derecho público (y salvo reduccionismos de raíz kelseniana) se reconoce en el estudio de las normas y las instituciones la necesidad de trascenderlas socialmente. Para este enfoque, además, el objeto de estudio de mayor relevancia es el Estado y su organización formal, y a él ha dedicado sus mayores esfuerzos.

La metodología de este enfoque oscila entre una simple denotación idiográfica o descriptiva de lo peculiar de cada ordenamiento y una forma connotativa, en la que se intenta encontrar el *deber ser* idóneo con finalidades de ingeniería política, de acción sobre la realidad política al servicio de fines predeterminados.

Las fuentes principales de investigación de este enfoque son los ordenamientos estatales, fundamentalmente los constitucionales; y, aunque se encuentra algo abandonado en nuestros días, todavía desde él se trabaja sobre todo en tres áreas: los estudios de gobierno comparado, los de partidos políticos y los de sistemas electorales (leyes electorales).

I.2.2.2. El estudio del poder en la sociedad

Este enfoque presupone la existencia en toda sociedad de una élite política minoritaria detentadora del poder, la élite del poder. El objeto de todo estudio científico político ya no son las normas y las instituciones, sino, precisamente, esta élite (grupos y organizaciones), en la cual se trata de estudiar su composición, relaciones y ejercicio concreto de su poder. Se parte del estudio del poder, al que se intenta definir, y, desde su concepto, se estudia ese ejercicio, los procesos de toma de decisiones.

La metodología de este enfoque comprende el trabajo de campo de orientación sociológica —observación directa y reputacional (encuestas, paneles, sondeos)—, posición formal (estudio de los cargos formales y sus relaciones), toma de decisiones (estudio de los agentes decisivos en las mismas —liderazgo—, de los que resultan beneficiados por ellas, de los componentes de las decisiones clave y de las decisiones que propician acuerdos), procesos de evitación de decisiones —*non-decision making process*— y estudio histórico de las élites.

Las fuentes principales de investigación de este enfoque incluyen las normas jurídicas relativas a los cargos, sus competencias y relaciones, los resultados de las observaciones directa y reputacional, los procesos de toma de decisiones, y las fuentes históricas relativas a estos extremos.



I.2.2.3. La cultura política y el comportamiento político

Este enfoque parte del concepto de cultura política, tomado de la Antropología, para explicar el comportamiento político de las sociedades, siendo la cultura política el producto de la historia colectiva e individual de los miembros de cada una de ellas. Cada cultura política, además, viene compuesta e identificada por conjuntos de orientaciones básicas hacia los diferentes objetos políticos. Algunos autores (Almond y Verba) señalan tres dimensiones básicas de toda orientación: *cognitiva* (del sistema, de sus *inputs* y *outputs*, de sus roles y de los titulares de los mismos); *afectiva* (acerca de los mismos aspectos); y *evaluativa* (sobre los objetos). Una orientación global determinada sobre un objeto concreto sería la suma de las orientaciones individuales de los miembros del sistema acerca de aquél. A su vez, los objetos políticos pueden ser de tres tipos: roles o estructuras institucionales; ocupantes de estos roles o estructuras; y políticas, decisiones o acciones, considerados bien como *inputs* bien como *outputs*. Almond y Verba indican también tres tipos puros de cultura política: *parroquial* (ausencia de roles políticos especializados), *subjetiva* (orientación predominante hacia los *outputs*) y *participativa* (orientación hacia el sistema como un todo), que serían componentes, en mayor o menor medida, de cada cultura política determinada. Finalmente, para este enfoque toda socialización política equivaldría a un proceso de adquisición e internalización de orientaciones políticas.

La metodología de este enfoque es principalmente antropológica y sociológica (ciencias colaboradoras de la Ciencia Política); y sus fuentes principales de investigación son las orientaciones, individualizadas y determinadas por medio de los anteriores métodos.

I.2.2.4. Los modelos sistémicos

Estos modelos de investigación politológica, de raíz funcionalista, consideran las realidades políticas como sistemas. Tres de estos modelos nos parecen especialmente interesantes: el de Easton, los modelos funcionales de Almond y Powell, y el modelo cibernético de Deutsch.

Según Easton, un sistema político sería el conjunto de interacciones por las que se efectúa la atribución de valores. Este sistema estaría incluido en un entorno social, recibiendo influencias suyas y reaccionando a estas influencias. El entorno tendría dos aspectos: el *intrasocietal*, integrado por los sistemas ecológico, biológico, de personalidad y sociales, y el *extrasocietal*, integrado por los sistemas ecológicos, sociales y políticos internacionales.

El sistema recibe *inputs* del entorno, que pueden ser *demandas* o *apoyos*. Las demandas son la expresión de la opinión de que una atribución autoritaria relativa a un objeto determinado sería o no aceptada. Las demandas excesivas desde el punto de vista cuantitativo o cualitativo producen sobrecarga en el sistema. Para evitar su desbordamiento, el sistema reacciona o bien ampliándose o bien intentando reducir las demandas. El sistema regula las demandas a través de elementos estructurales (del propio sistema) o culturales (normas y valores). Por su parte, los apoyos englo-



ban todas las actitudes y comportamientos favorables al sistema, y pueden ser a la comunidad, al régimen y a las autoridades.

Los *outputs* del sistema incluyen la satisfacción de las demandas y el suscitar apoyos, y pueden ser actos normativos o medidas de gobierno.

Finalmente, el sistema actúa sobre su entorno condicionando las futuras demandas a través de la retroalimentación (*feed-back*).

Como muchos autores han señalado, la mayor vulnerabilidad de este modelo reside en su dificultad para explicar el cambio social (el sistema tiende a su conservación), lo cual, por otra parte, es común a todos los modelos sistémicos, y en que se trata de un modelo de *black box*, en el cual no se explicitan los procesos de transformación de los *inputs* en *outputs*.

Almond y Powell formulan su modelo funcional distinguiendo tres niveles de análisis de las funciones de todo sistema político: la capacidad de relación con el entorno, el funcionamiento interno del sistema y su mantenimiento y adaptación. En el primero de ellos, el sistema debe poner a prueba las cuatro capacidades siguientes: reguladora (de control y coordinación), extractiva de apoyos y recursos, distributiva (de asignación), y de respuesta (de reacción y satisfacción de demandas). En el segundo, el más descuidado en el modelo sistémico de Easton, como acabamos de señalar, se realizan las siguientes funciones de conversión de demandas en decisiones: expresión y agregación de los intereses, elaboración, aplicación ejecutiva y aplicación por vía judicial de normas, y comunicación política. Las dos primeras están en conexión con los *inputs* y las cuatro restantes con los *outputs*. Por último, en el tercer nivel destacan las funciones de reclutamiento de personal político y de socialización política (interiorización de modelos culturales).

Finalmente, el modelo cibernético de Deutsch se centra en dos elementos: la comunicación, concebida como transmisión de información, y mecanismos de control de la eficacia de la acción. Su fundamento es la retroacción, es decir, la información que recibe sobre sus decisiones y acciones, de tal manera que en base a esta información y a los objetivos que persigue puede modificar su comportamiento. Así, Deutsch concibe el sistema político como no estático, como dinámico, y cuya estabilidad depende de estos cuatro factores: cantidad de información que recibe, rapidez en su reacción, modificaciones del sistema producidas por sus actuaciones concretas, y desfase entre las posiciones real y aparente de los objetivos.

I.2.2.5. El modelo racionalista

Este enfoque tiene su origen en la denominada *teoría de la elección racional*, que procede de la Economía cuantitativa, y se basa en que toda decisión viene fundamentada en las preferencias individuales y en la información poseída, que puede ser perfecta o imperfecta, en orden a maximizar la utilidad. Esta teoría ha sido complementada posteriormente con la llamada *teoría de la elección colectiva*, que considera los comportamientos colectivos y la reconciliación de intereses en el seno de los grupos sociales (el consenso).



El modelo racionalista tiene aplicación, sobre todo, en los análisis de comportamientos electorales, a través de la conocida teoría de juegos de Morgenstern y Von Neumann, y en su variante de la teoría de la elección colectiva ha sido un instrumento desde el que se ha abordado el análisis de problemas tales como el cambio social.

I.3. LAS RELACIONES DE LA CIENCIA POLÍTICA CON OTRAS CIENCIAS

La Ciencia Política, en cuanto ciencia social, es innegable que presenta intensas relaciones objetuales y metodológicas con el conjunto de las ciencias sociales. Y así, sin que, por otra parte, nos parezca adecuado entrar en la conceptualización clásica de las llamadas ciencias auxiliares, estas relaciones se dan con particular intensidad con la Historia (social, política y económica), con la Historia del Pensamiento y de los Movimientos Sociales y Políticos, con la Economía (a la que algunos conceden todavía el calificativo histórico de Política), con la Filosofía del Derecho, Moral y Política, e incluso con la Antropología (sobre todo en su vertiente Política). Aunque, por supuesto, la relación más intensa y el grado máximo de afinidad se da con la ciencia social por excelencia, con la Sociología, cuya especialidad Política para muchos autores (Duverger) es indistinguible o se distingue muy dificultosamente de la propia Ciencia Política.

Al mismo tiempo, hemos de mencionar aquí que, como nos recuerda Prelot, en algún momento de su desarrollo histórico la Ciencia Política estuvo a punto de ser o llegó a ser suplantada por la Economía, la Sociología o el Derecho, y que, precisamente a causa de la existencia de una Historia, una Geografía, un Derecho, una Economía, una Sociología o una Antropología con el calificativo Político, la Ciencia Política corrió el peligro de llegar a ser una ciencia residual.

Pero lo que ahora nos interesa destacar es la continuada e intensa relación que, al menos en la tradición académica española, y también en la francesa y, en general, en las latinas, ha mantenido (y mantiene) la Ciencia Política con el Derecho Constitucional, bajo la forma de disciplinas tales como el denominado Derecho Político y la Teoría del Estado. Así en Francia, a partir del Decreto de 27 de marzo de 1954, que introduce una importante modificación descriptiva, en el sentido de añadir a la denominación *Derecho Constitucional* una segunda parte: *e Instituciones Políticas*. Y en España, en donde la tradicional unidad entre el Derecho Constitucional y la Ciencia Política ha sido rota solo muy recientemente, al ser establecidas las áreas de conocimiento de la Universidad española.

Esta situación descrita nos parece comprensible desde el punto de vista académico, y hasta explicable desde una perspectiva científica. Es evidente que para la Ciencia Política, bien la consideremos como la ciencia del Estado o bien como la del poder, se hace de todo punto imprescindible el estudio de las instituciones políticas, en cuanto sometidas a normas de Derecho, hasta el punto de que, incluso, uno de los primeros enfoques que tuvo históricamente fue el *legal-formal*, ya citado. Pero también desde el Derecho Constitucional, según advierte el profesor Trujillo, no pueden ser excluidos determinados contenidos no jurídicos, aun con carácter complementario, y hasta con mayor amplitud que en cualquier otra rama de la

ciencia jurídica, pues, en su condición de Derecho del poder, el ordenamiento, en su ámbito constitucional, acusa más claramente que en otros ámbitos la influencia de los factores políticos que condicionan su eficacia real.

En efecto, inicialmente el interés del Derecho Constitucional se centra en el sistema normativo institucional que pretende ordenar jurídicamente determinadas situaciones cratológicas. Pero, dado que estas situaciones vienen determinadas por los antagonismos sociales y las tensiones políticas resultantes, es evidente la necesidad de ampliar su campo de estudio hasta la zona prejurídica en que se sitúan los antagonismos y conflictos sociales determinantes o condicionantes de la dinámica política, y, consiguientemente, de proveerse de los conocimientos instrumentales necesarios para cumplir adecuadamente su función explicativa de aquel sistema normativo institucional. Estos conocimientos son proporcionados, precisamente, por la Ciencia Política.

Por consiguiente, parece razonable aceptar que el Derecho Constitucional es una disciplina científica que estudia los sistemas jurídico-constitucionales, los cuales son realidades complejas, en las que los factores no jurídicos desempeñan un importante papel. De este modo, el Derecho Constitucional aparece afectado de una evidente paradoja: en cuanto estudia un ámbito del ordenamiento individualizado por su pretensión ordenadora del poder político, es una disciplina del *deber ser*, con un contenido deontológico fundamental. Pero, en la medida en que ese *debe ser* se haya condicionado en sí mismo y en su eficacia real por otros factores sociales, ha de ser también, al mismo tiempo, ciencia del *ser* y albergar, en consecuencia, un cierto contenido fenomenológico.

I.4. OBJETO Y TRAYECTORIA HISTÓRICA DE LA TEORÍA DEL ESTADO

En el orden lógico, una *Teoría del Estado* presupone la existencia de una realidad (el Estado) que es objeto de un saber teórico. O lo que es lo mismo, que existe una actividad científica que partiendo de unos determinados hechos (las manifestaciones empíricas de la realidad estatal), los interpreta y relaciona sistemáticamente, y culmina su labor al integrarlos en una teoría. Desde esta perspectiva, es perfectamente lícito imaginar una visión teórica general comprensiva de los diversos aspectos de la realidad del Estado, aun cuando lo que encontremos en el pleno histórico sean más bien visiones parciales de dicha realidad estatal.

La Teoría del Estado, en efecto, es una disciplina científica, de origen predominantemente germano, en cuyo despliegue histórico se dibujan dos peculiares maneras de entender el Estado, al que conciben, o bien como un fenómeno puramente jurídico (a la manera de Kelsen), o bien como una realidad histórico-sociológica (al modo de Heller).



I.4.1. *Las concepciones juricistas de la Teoría del Estado*

La dirección juricista de la Teoría del Estado, la denominada *Allgemeine Staatslehre*, inspirada en las concepciones características del positivismo jurídico, contempla los elementos constitutivos y, en general, la temática del Estado en su específica dimensión jurídica, con olvido de su contenido material. Tal inteligencia se corresponde con un proceso de progresiva y continua formalización de la realidad estatal, proceso iniciado por los trabajos de Gerber, continuado por las aportaciones de Laband, Jellinek y Krabbe, entre otros, y culminado en la conocida identificación del Estado y el Derecho que propone la obra de Kelsen.

Entiende Kelsen que para que la Teoría General del Estado supere su condición de agregado de conocimientos más o menos arbitrario y llegue a legitimarse como auténtica ciencia será preciso que logre desenvolverse a partir de un único principio fundamental, y solucione la problemática científica inherente a su objeto (el Estado) precisamente desde éste. Kelsen cree encontrar ese único principio fundamental en la superación del dualismo entre el Estado y el Derecho, mediante la identificación de ambos. Para él, lo que entendemos por Estado es tan solo la expresión personificada de la unidad del Derecho, y el desconocimiento de esa realidad es lo que hace pensar en una dualidad de objetos (el orden jurídico y su expresión personificada), siendo así que, en realidad, ambos son una misma cosa, puesto que el Estado en cuanto poder no es sino la eficacia del orden jurídico y como persona es la personificación de dicho orden. Y así, concebido el Estado como orden jurídico, la consecuencia lógica no puede ser otra que la juridización de toda su teoría: todos los problemas de la Teoría General del Estado serán problemas en torno a la validez o vigencia y a la producción del orden jurídico y, por consiguiente, serán problemas jurídicos.

Este esfuerzo kelseniano por depurar la Teoría del Estado de toda consideración extrajurídica conduce, como no podía dejar de ocurrir, a eliminar de ella todo elemento tanto causal como teleológico, aunque Kelsen no niega la utilidad de un estudio extrajurídico de las normas jurídicas: lo que niega es que ese estudio sea necesario para el de las normas y el del sistema integrado por éstas. Y ése es, por cierto, el aspecto de una más intensa susceptibilidad a la crítica entre las concepciones de este autor, como ha puesto de relieve Cerroni.

Señala el autor italiano como este aspecto implica que cualquier crítica del normativismo ha de producirse en una de dos direcciones, a saber: o bien demostrando que el Derecho no se agota en la norma jurídica, o bien demostrando que la investigación extrajurídica es esencial para la determinación conceptual de la estructura normativa del Derecho, al probar que incluso la formalidad del Derecho es un producto social.

No obstante, la crítica a la construcción dogmática de Kelsen no es privativa de Cerroni, dado que abarca orientaciones metodológicas tan dispares como el decisionismo carlschmittiano, que destacó los condicionantes sociopolíticos de las normas jurídicas, y ciertas direcciones sociologistas de base democrática (Hauriou, Santi Romano), que destacaron los aspectos institucionales del Derecho.

I.4.2. *Las concepciones sociologistas de la Teoría del Estado*

Las concepciones sociologistas o realistas de la Teoría del Estado, que, en cuanto aproximación no jurídica a la Política, pueden invocar antecesores como Aristóteles o Maquiavelo, y engloban posiciones que van desde autores tales como Gumpłowicz, Heller, Laski, Oppenheimer o Smend, entre muchos otros, hasta Gramsci, Lukács, Poulantzas o Miliband, destacan unánimemente las dimensiones sociopolíticas y socioeconómicas del fenómeno estatal y, paralelamente, la inutilidad del intento de captar la realidad del Estado desde una perspectiva jurídica exclusiva. La consecuencia de ello será, naturalmente, la negación de la Teoría General, a la que se opone una concepción teórica concreta, en la que, a veces, como en el caso de Heller, el exclusivismo jurídico se ve reemplazado por un exclusivismo de raíz sociológica.

Heller considera que el objeto de la Teoría del Estado es una realidad compleja no aprehensible unilateralmente, como intenta hacer (a su juicio, infructuosamente) la dogmática jurídica. El Estado para él es una realidad sociohistórica que solo es captable en su integridad desde una perspectiva sociológica. Su actitud científica, en este sentido, es el contrapunto de la actitud de Kelsen, y puede ser resumida en su consideración de que la problemática jurídica estatal solo interesa a la Teoría del Estado en tanto que el Derecho, en cuanto orden social, venga a legitimar, fundamentar o limitar de modo efectivo el poder político y en cuanto ordene de modo real las relaciones de poder de los órganos del Estado, entre sí y con los ciudadanos propios o extranjeros.

I.4.3. *Observaciones críticas*

Dos observaciones críticas, al menos, nos parece que pueden ser extraídas de las consideraciones objetuales y metodológicas que acabamos de exponer acerca de la Teoría del Estado.

La primera de ellas se resume en que, al ser el Estado una realidad compleja en la que su estructura jurídico-constitucional es tan solo el marco en el que, parcialmente, se desenvuelven los fenómenos sociales, políticos y económicos que, originados en la sociedad en cuanto tal, tienen por sujetos a las distintas fuerzas políticas (partidos políticos, centrales sindicales, patronales, grupos sociales espontáneos), su adecuada comprensión global requiere un tratamiento extrajurídico; es decir, la Teoría del Estado, en cuanto pretensión de conocimiento científico de la realidad estatal global, solo tendría sentido concebida como ciencia no jurídica del Estado, o lo que es lo mismo, como Ciencia Política.

La segunda es que incluso la ciencia que estudia el Estado en su vertiente jurídica (o sea, el Derecho Constitucional) no puede permanecer absolutamente impermeable a los factores sociales, políticos y económicos que informan los dispositivos normativos e institucionales del poder y a cuyo través éste se expresa. Si la Ciencia jurídica no quiere correr el riesgo de convertirse en pura normología ha de preocuparse necesariamente de la efectividad del Derecho, es decir, ha de determinar hasta qué



punto se realiza materialmente el propósito ordenador de la norma. Como afirmara Mortati, la autoridad puede ser considerada como tal no a causa de la posesión del abstracto poder de imperio que le confiere el ordenamiento, sino por la observancia efectiva que, de hecho, logran sus mandatos, en relación con la concreta correlación de fuerzas en una sociedad determinada y en un momento histórico dado.

II. CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN, ORGANIZACIONES PÚBLICAS Y BUROCRACIA

II.1. EL OBJETO DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN

Como sostiene el profesor Baena del Alcázar, el estudio de la Administración pública desde una perspectiva científica social ha de aludir necesariamente al poder. Y aquí estaría para nosotros el necesario punto de conexión entre la Ciencia Política y la Ciencia de la Administración, que sería el análisis del poder en cuanto objeto científico de investigación. Si bien, por supuesto, en el ámbito de la Ciencia de la Administración el poder se encontraría en relación específica con la organización y sustentado en un conjunto de medios materiales y personales al servicio del cumplimiento de sus fines. Y todo ello, además, en el marco del Estado.

Una primera cuestión importante a tener en cuenta en esta aproximación objetual a la Ciencia de la Administración es la ineludible relación existente entre Administración pública y formas de Estado, siendo posible individualizar una Administración pública, siquiera sea incipiente, ya en el Estado absoluto —y el floreciente cameralismo ilustrado y el Estado de policía así nos lo indican—, aunque solo es con el Estado que producen las revoluciones liberales cuando nos resulta posible aludir con propiedad a una Administración pública en sentido moderno. Sin entrar en la consideración de la posible existencia de formas organizativas públicas con altos grados de formalización y complejidad anteriores a las formas de dominación política estatales, tales como algunas fases históricas del Egipto de los faraones y del Imperio chino, el Bajo Imperio romano y el Imperio bizantino, lo cual, por otra parte, fue puesto de relieve suficientemente por Weber en su análisis del modelo burocrático, al que luego nos referiremos.

Todo esto significa también que los papeles a desempeñar por la Administración pública se han incrementado notablemente en las formas estatales de nuestros días, tales como el Estado social y el Estado socialista, en los cuales se da una intervención generalizada de los poderes públicos en la vida social, ya sea para intervenir en el sistema económico, bien junto al mercado bien en solitario, ya para garantizar el efectivo disfrute por parte de los ciudadanos de los derechos y las libertades públicas. Sin olvidar el extraordinario crecimiento experimentado por la Administración exterior, ligado al del número y la importancia de las organizaciones internacionales. Lo cual nos autoriza para afirmar que en los Estados contemporáneos se da una continuada interacción entre la Administración pública y la sociedad, superior, sin parangón posible, a la existente en formas estatales anteriores.

Una segunda cuestión que hemos de tener en cuenta en nuestro análisis de la Ciencia de la Administración son las propias notas que caracterizan a la Administración pública, notas que podemos resumir, siguiendo también al profesor Baena del Alcázar, en las más importantes de su especificidad respecto a las organizaciones privadas, su extensión y fragmentación, su contingencia e historicidad, y su interdependencia con lo político.

La especificidad de la Administración pública respecto a las organizaciones privadas nos interesa destacarla sobre todo en relación con las más importantes entre esas organizaciones, como pueden ser la empresa privada, los partidos políticos, las centrales sindicales, las patronales y las iglesias. En cuanto a la empresa privada, resulta clásica la comparación entre ambas en términos de eficiencia, aunque, tanto en el caso de aquélla como en el del resto de las organizaciones privadas citadas, se trata de realidades diferentes si atendemos a la titularidad formal del poder y a los fines generales —no privados ni particulares— que sirve la Administración pública.

En lo que atañe a la extensión y fragmentación de la Administración pública, en especial de la contemporánea, tanto en su estructura como en sus fines, hemos de recordar lo que afirmábamos antes respecto al incremento notable experimentado por sus papeles en las formas estatales contemporáneas. Su fragmentación se deduce, por su parte, de su propia multiplicidad de fines, lo cual nos pone en contacto con una multiplicidad de Administraciones públicas y, por consiguiente, de organizaciones de ese carácter y, además, con el importante problema de la descentralización del Estado y la aparición de entes públicos autónomos.

La contingencia de las Administraciones públicas se refiere a su condicionamiento por circunstancias materiales concretas, tales como territorio, población y variables económicas.

Finalmente, parece inevitable la interdependencia de la Administración pública con la política, aunque tradicionalmente la doctrina ha venido manteniendo la diferencia radical entre las funciones de gobierno y las de administración y entre actos políticos y administrativos. No obstante, la participación de la Administración pública en el poder hace inteligible esta interdependencia, que se manifiesta en la práctica organizativa pública con la mezcla de ambas funciones en proporciones significativamente variables según ascendamos o descendamos en la jerarquía administrativa.

En resumen, parece claro que el objeto de la Ciencia de la Administración es la Administración del Estado, considerada en su pluralidad y como elemento del sistema político, objeto que requiere la concurrencia de una teoría de la organización pública —administración financiera, administración de personal, organización y métodos— de características comunes a la teoría de la organización privada, pero con diferencias derivadas de su ya indicada especificidad en cuanto al poder y en cuanto a la generalidad de sus fines. Y esto creemos que nos explica y justifica suficientemente la imbricación académica recientemente producida en la Universidad española entre la Ciencia de la Administración y la Ciencia Política en una Ciencia Política y de la Administración.



II.2. EVOLUCIÓN DE LOS ESTUDIOS SOBRE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Los primeros estudios sobre Administración pública se inician a lo largo del siglo XVIII en Francia, Prusia y los territorios hereditarios de la Casa de Austria, y se desarrollan a lo largo de dos tendencias que terminarán por confluir al final de la centuria: la ciencia de la policía, referida a la generalidad de la cosa pública, de contenido preferentemente teórico y origen francés, y las ciencias camerales, de orientación más práctica y desarrollo en la llamada Cámara —organización administrativa regia austriaca— a partir de consideraciones hacendísticas. Los estudios camerales, incluso, adquirieron carta de naturaleza universitaria al ser creadas cátedras de la especialidad.

Durante el siglo XIX, y, sobre todo, desde la progresiva implantación del Estado liberal, se produce en toda Europa una absoluta juridización de los estudios administrativos, en consonancia con el auge del constitucionalismo y con la progresiva implantación del Estado de Derecho —sometimiento de la Administración al Derecho—, aunque las referencias al cameralismo son continuas y abundantes. Esta situación científica administrativa de componente juricista perdurará hasta la segunda postguerra mundial.

El resurgir de los estudios no jurídicos sobre la Administración pública se produce en los Estados Unidos, ajenos a la tradición europea del Derecho Administrativo, a través de dos tendencias: una, preconizada por Wilson, el futuro Presidente, que los asocia a la Ciencia Política, y otra que se inicia a partir del análisis de las organizaciones privadas. La segunda de estas dos tendencias es la que adquiere auténtica importancia y se acaba imponiendo por medio de la llamada organización científica del trabajo, uno de cuyos cultivadores más representativos es Taylor, que desemboca en una teoría general de la organización. Durante los primeros tiempos de la presidencia de Roosevelt, la Comisión Gulick estudia el trasplante de sus resultados a la Administración pública norteamericana. Posteriormente se incorporan a estos estudios perspectivas propias de la Psicología Social y se produce la recepción del modelo burocrático weberiano, culminando la aplicación de sus técnicas durante la época de McNamara al frente del Departamento de Defensa, sobre todo en los aspectos financieros y presupuestarios.

Por su parte, en Europa occidental continúa el predominio del Derecho Administrativo, si bien matizado, produciéndose en la doctrina alemana una recuperación de la obra de Von Stein y, en consecuencia, un encuadramiento en la Ciencia Política —Koenig, Mayntz—. En los Estados socialistas los estudios administrativos no jurídicos se inician tardíamente y fuera de la Unión Soviética —Stainov en Bulgaria, Martonyi en Hungría y Starosciak en Polonia—, destacando en este Estado la obra de Piskotine.

II.3. LOS ESTUDIOS SOBRE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA

Durante el siglo XVIII se traducen algunas obras de ciencia de la policía y cameralistas, que se publican junto a producciones menores propias. En la centuria siguiente son de destacar De Burgos, Oliván y Posada Herrera, que escriben desde una mentalidad ilustrada anacrónica y se inspiran en la ciencia de la policía francesa. Junto a ellos aparecen los primeros tratadistas de Derecho Administrativo, que acaban por imponerse y hacen desaparecer la tendencia anterior. Con posterioridad, muy avanzado ya el siglo XX, a finales de los años cincuenta, tiene lugar una importante reforma administrativa que, en un contexto de Estado autoritario, intenta, con evidente retraso, incorporar a la Administración española las innovaciones administrativas traídas a Europa por el ejército norteamericano durante y después de la segunda guerra mundial. En nuestros días coexisten estudios procedentes del Derecho Administrativo y de la Sociología con otros más específicos, que se centran, sobre todo, en la burocracia, sin olvidar las aportaciones de la vertiente funcionarial, principalmente en relación con el Instituto Nacional de Administración Pública de Alcalá de Henares.

II.4. MÉTODOS Y FUENTES DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN

II.4.1. *Cuestiones generales*

La Administración pública es, tal como explicitábamos antes, una organización específica que se caracteriza por su titularidad del poder y por su universalidad de fines, compleja y diversificada, y en íntima relación con la política. Ella es el objeto del conocimiento de la Ciencia de la Administración. Pues bien, la metodología empleada hasta ahora para estudiar dicho objeto ha partido de tres enfoques distintos: el jurídico, el organizacional y el científico-político.

El primero de ellos es un enfoque garantista frente al poder de la Administración pública y doctrinalmente tiende a coincidir con el Derecho Administrativo, que, como aclarábamos antes, ha monopolizado los estudios sobre la Administración en la Europa de tradición latina desde la Revolución Francesa.

El enfoque organizacional, decíamos, se impone en los Estados Unidos, a partir de Taylor, sobre el enfoque científico-político de Wilson. Es un enfoque técnico, que estudia la Administración pública en términos de organización y métodos y de eficacia, y no distingue entre las organizaciones públicas y las privadas. Desde este enfoque, la Ciencia de la Administración comprende, en todo caso, una teoría de la organización de aplicación universal, tanto al sector público como al privado.

Por último, el enfoque científico-político considera la Administración pública como un elemento de los sistemas políticos y es el continuador de los estudios políticos sobre la Administración pública existentes en Europa con anterioridad a la Revolución Francesa —ciencia de la policía y ciencias camerales—, extinguidos luego al imponerse la perspectiva jurídica conjuntamente con el Estado de Derecho, como ya antes aclarábamos.



II.4.2. *Los antecedentes metodológicos*

Este enfoque científico-político al que acabamos de aludir, sin embargo, y según explicita el profesor Baena del Alcázar, no se ha realizado desde la Ciencia Política sino muy tardíamente, salvo excepciones, y comienza por intentos autónomos que, incluso, se cuestionan la existencia de una Ciencia de la Administración, en cuanto tal, y plantean el mero estudio interdisciplinar de la Administración pública o bien la posibilidad de una pluralidad de ciencias administrativas. Se intenta aislar como objeto de estudio los fines de la Administración pública —Cimmino-Mosher— o bien los hechos administrativos característicos —Langrod—. Posteriormente se recurre a los modelos de estudio, que, por ejemplo, para un autor como Timsit serían el liberal, el materialista histórico y el weberiano, y se polemiza respecto a la abundancia de estudios empíricos y meramente descriptivos, efectuados desde perspectivas pragmáticas.

II.5. ORGANIZACIÓN Y BUROCRACIA

II.5.1. *El modelo burocrático weberiano*

A efectos de análisis, hemos de distinguir dos elementos en las estructuras sociales: de una parte, las jerarquías y fenómenos de poder; de otra parte, las organizaciones, que podemos definir sumariamente como disposiciones de roles concernientes a una categoría de miembros de la sociedad y que están basadas en un sustrato material.

En toda organización el poder se distribuye de modo complejo, horizontal y verticalmente, según un organigrama, en el que coexisten gobernantes y gobernados, que lo son de modo relativo, en relación con otros integrantes concretos de la organización.

En las sociedades contemporáneas las organizaciones tienden a adquirir caracteres particulares, que se expresan a través de dos términos muy empleados, pero no siempre claramente definidos: *burocracia* y *tecnocracia*. El primero de ellos, sobre todo, ha suscitado una literatura específica considerable a partir de Weber, que hizo de él el eje de su teoría de la organización del Estado.

El modelo burocrático que lleva su nombre fue formulado por Weber en 1922 a partir de un análisis de la Administración prusiana, por la que sentía una gran admiración. Para Weber, nos advierte el profesor Moya Valgañón, toda forma de acción social resulta clasificable en cuatro tipos ideales fundamentales: tradicional, afectivo, racional con respecto a valores y racional con respecto a fines. De acuerdo con esta clasificación, establece los tres tipos de legitimación que le van a servir para clasificar la institucionalización de las relaciones de dominación en términos de racionalidad creciente: la costumbre, que legitima la autoridad tradicional; el prestigio personal, que legitima la autoridad carismática; y un cuerpo de reglas legales lógicamente dispuestas, que legitima la autoridad legal-racional.

Para el autor alemán el futuro de la sociedad industrial occidental está presidido por su progresiva burocratización, que en su específico marco teórico

se presenta como progresiva racionalización instrumental de todas las relaciones de dominación que vertebran tal sociedad: la burocracia es el tipo más puro de la dominación racional, es la forma más desarrollada de la autoridad legal-racional. Se caracteriza por rasgos precisos. En primer lugar, los poderes y las funciones tienen en ella un carácter no patrimonial: el titular de un puesto no es su propietario, no puede transmitirlo a sus herederos, debe abandonarlo cuando su servicio ha concluido. La diferencia con la autoridad tradicional, de tipo familiar, feudal o capitalista, en la que poder y apropiación están ligados, es esencial.

Por otra parte, en la burocracia poder y funciones son impersonales. No dependen del prestigio de aquéllos que los ejercen, no tienen ningún carácter carismático. La organización burocrática se esfuerza por desarrollar al máximo esta impersonalidad. En consecuencia, las competencias de cada puesto están definidas de modo riguroso, evitando las intrusiones recíprocas; nadie debe actuar fuera de las competencias así establecidas. En otras palabras, existe una distribución muy precisa de roles muy definidos.

Los roles en cuestión están dispuestos de modo jerárquico. Cada uno de ellos debe obedecer a los agentes situados inmediatamente por encima de él y puede mandar a los situados inmediatamente por debajo. En principio, nadie debe saltarse un grado jerárquico, en un sentido o en otro. El poder se subdivide así a todo lo largo de la escala. Eso no lo debilita, ya que uno debe estarle sometido en cada nivel, donde se precisa y se diversifica un poco más. Los puestos no se definen solamente por su grado de autoridad, sino por su especialización técnica: cada tarea debe ser concebida por un individuo cualificado para efectuarla, lo que constituye su profesión. Sin embargo, puede ascender en la escala jerárquica en el interior de cada especialización, siguiendo un curso preciso.

La burocracia está formada así por funcionarios profesionales, que hacen una carrera de un perfil particular. La entrada, el ascenso, la disciplina, las ventajas y los inconvenientes, la salida, están reglamentados minuciosamente. Las competiciones de carácter personal se limitan al máximo posible. A todos los niveles las calificaciones están definidas en términos objetivos por diplomas, concursos, exámenes. Fuera de éstos, la antigüedad constituye otro medio de progresión en la escala jerárquica. La seguridad en el empleo es mayor que en otras partes. De modo general, toda organización burocrática funciona según reglamentos minuciosamente definidos de antemano, que son lo más impersonales posible, ya se trate de relaciones internas de autoridad, de relaciones con el personal o de contactos con los usuarios.

En todo ello radica la superioridad técnica del sistema, resume el profesor Murillo Ferrol, que se traduce en una superior precisión, rapidez, univocidad, continuidad y discreción. Además, y sobre todo, en la resolución objetiva de los asuntos, lo que constituye el rasgo de la impersonalidad *ad extra* de la organización burocrática. La impersonalidad *ad intra* se traduce en la existencia de relaciones secundarias entre los miembros de la organización, en cuanto tales miembros, con ignorancia reglamentaria de los vínculos afectivos o emocionales. Esto se garantiza con un sistema de promoción o ascenso objetivamente previsto.

Por último, toda burocracia intenta incrementar la superioridad de su saber profesional por medio del secreto de sus conocimientos e intenciones. Como el propio



Weber afirma, el régimen burocrático es, por su misma tendencia, un sistema que excluye la publicidad. La burocracia oculta, en la medida de lo posible, su saber y su actividad frente a la crítica.

II.5.2. *Las disfunciones de la burocracia*

En su clásico análisis de la burocracia, Weber se ocupó exclusivamente, como acabamos de indicar, de lo que podría lograrse por su medio: precisión, seguridad, eficacia. Pero este modelo, examinado desde otra perspectiva, nos muestra un conjunto de importantes defectos, que han dado origen a otro análisis no menos clásico que el de Weber, debido a Merton.

El profesor de Columbia comienza señalando que, por lo pronto, ya es sospechosa la mala prensa que, en general, ha tenido y sigue teniendo la burocracia. El gran número de epítetos peyorativos conectados con el burócrata y sus funciones, que existen en casi todos los idiomas con valor aproximado, revela que se han producido, además de las consecuencias previstas para este tipo de organización, otras no previstas ni, por supuesto, deseadas. De igual modo que los logros de la burocracia han de atribuirse a su consistencia estructural y no a las condiciones personales de sus integrantes, no podemos atribuir sus defectos a estos integrantes. Se impone, por consiguiente, un análisis también estructural para señalar y explicar sus disfunciones, que es lo que hace Merton.

Para operar con eficacia, la estructura burocrática debe lograr un alto grado de fiabilidad en el comportamiento, una gran conformidad con pautas prescritas de acción. De ahí la importancia fundamental de la disciplina, que puede desarrollarse tan fuertemente en una burocracia religiosa o económica como en el ejército. La disciplina solo puede ser efectiva si las pautas de comportamiento se afincan en un fuerte sentimiento del propio deber, en un sentido estricto de la propia competencia y en la realización metódica de actividades rutinarias. Ahora bien, para asegurar la disciplina, aquellos sentimientos son frecuentemente más intensos de lo que fuera necesario. Esta exageración conduce a la transferencia de los sentimientos de los fines a los meros detalles de comportamiento exigidos por las reglas. La adherencia a la pura reglamentación —originariamente concebida como un medio— llega a transformarse en un fin en sí misma, ocurriendo así el familiar proceso de desplazamiento de fines, en que un valor instrumental llega a convertirse en un valor terminal. Ello se traduce en una gran rigidez y en la incapacidad para ajustarse con facilidad a situaciones distintas de las usuales, lo que puede llegar hasta a impedir el logro normal de los fines de la organización.

Otro rasgo estructural es, como señalábamos antes, la reducción al mínimo de la competencia en el interior. Esto reduce también al mínimo las posibilidades de agresión intragrupo, refuerza la participación en los intereses comunes y puede considerarse como una característica funcional. Pero, al mismo tiempo, tiende a desarrollar la aparición de organizaciones informales de carácter defensivo en el seno de la propia organización.

En la organización burocrática, por otra parte, los asuntos se van encajando de manera automática dentro de un sistema de categorías burocráticas, fijado rígidamente, que anula toda individualización de los mismos, y, al mismo tiempo, el miembro de la organización burocrática actúa como representante del poder y prestigio de la organización entera. Todo esto puede producir consecuencias disfuncionales en las relaciones *ad extra*, con el público, siendo, probablemente, una de las causas más importantes del descrédito popular de la burocracia.

Muy importante es, finalmente, que la organización burocrática supone una especial alienación o extrañamiento de los instrumentos y equipos necesarios para el trabajo, que se pueden conseguir cada vez menos fuera de las organizaciones burocráticas, privadas o públicas, como también ha subrayado Merton y nos indica el profesor Murillo Ferrol.

II.5.3. *La organización burocrática y el Estado*

La organización burocrática está vinculada estrechamente con el Estado desde su nacimiento. Es más, constituye el modelo propio de la organización estatal, a la cual caracteriza. En la transición de las formas feudales a la modernidad, la aparición de nuevas armas y técnicas supuso la necesidad de sustituir las ocasionales mesnadas feudales con soldados permanentes y relativamente profesionalizados. Ello implicó la búsqueda de ingresos regulares para atender los cuantiosos gastos —también regulares ahora—. Los valores sociales fueron cambiando hacia tipos de comportamiento racionalizados, mucho más eficaces para atender a las nuevas necesidades. Al propio tiempo, el crecimiento de las ciudades y del comercio iba produciendo una burguesía, desvinculada respecto a los lazos feudales, la cual, conjuntamente con nobles arruinados y emigrados religiosos, proporcionó el reclutamiento adecuado para los funcionarios, que aplicaban técnicas de racionalización del trabajo como la contabilidad e iban a depender para subsistir de la remuneración de ese trabajo, el cual comportaba, además, una cierta dosis de prestigio social.

La burocracia no es, sin embargo y tal como ya adelantábamos antes, un fenómeno privativo del Estado moderno. Weber, nos recuerda el maestro de Granada y Madrid Murillo Ferrol, considera que los ejemplos históricos cuantitativamente más importantes de una burocracia desarrollada son, además del Estado, Egipto, en la época del Nuevo Imperio; el Principado romano tardío, especialmente la monarquía dioclesiana y el Imperio bizantino, basado en ella; la Iglesia Católica romana, sobre todo desde finales del siglo XIII; China, al menos desde los tiempos de Shi-Hoang-Ti; y la gran empresa capitalista moderna.

Pero la burocracia estatal no se mantiene invariable a lo largo de la evolución histórica del Estado. Con el advenimiento de Napoleón queda establecida la Administración del Estado en sentido actual, y, sobre todo a partir de la Revolución industrial, las nuevas condiciones de vida y estructura social, que van ligadas al desarrollo industrial de la sociedad moderna, alteraron decisivamente su posición y su papel.



La burocracia estatal aumenta decisivamente en el Estado social de nuestros días, afirmábamos antes. Además, se ha extendido previamente el modelo de organización burocrática a los partidos políticos y a las centrales sindicales, como han puesto de relieve Michels y posteriormente Mills. Por otra parte, algunos autores sostienen que en nuestros días se está dando un proceso de gradual distanciamiento entre la propiedad y la administración de los medios de producción, la cual ha adquirido un especial relieve. Ésta es una tesis adelantada por Veblen y desarrollada por Burnham a través de su diseño de la gestión empresarial contemporánea, que expropia a los accionistas del control de la empresa por medio de su cualificación profesional, que aquéllos no poseen, aunque tan solo recibe un salario por su gestión.

La relación entre la burocracia empresarial privada y la estatal ha sido explicada a través de dos teorías diferentes, que suponen, como señala Bendix, concepciones diferentes y aun opuestas del cambio social. Para la primera de ellas, el crecimiento de la burocracia estatal tiene su origen en el incremento de la burocracia empresarial, a la cual se ve obligada a controlar, para lo que tiene que crecer. Así piensan, por ejemplo, Burnham, Neumann y Schumpeter. Por el contrario, la segunda teoría sostiene que las cosas sucedieron exactamente a la inversa, y que la excesiva burocracia empresarial privada es el resultado de la implementación de políticas gubernamentales de signo intervencionista y alterador del mercado, por lo cual se hace necesario, como ha dicho algún autor, reinventar el mercado y retornar a la ortodoxia. Ésta es la posición de la perspectiva neoliberal, cuyos autores más conocidos son Von Mises y Von Hayek.

Galbraith ha ido más allá de Burnham en su análisis de la burocracia empresarial, y ha elaborado el concepto de *tecnestructura* a partir de la concepción esencial de que las grandes empresas no pueden ser dirigidas más que colectivamente, debido a que su dirección exige una suma de información compleja, que está fuera del alcance de los individuos en cuanto tales y es solo accesible a grupos de especialistas cualificados, que, por supuesto, y como indicaba Burnham, no son los accionistas. Éstos pueden sustituir a los miembros concretos de tales grupos, si su gestión no les proporciona los beneficios adecuados, pero no pueden prescindir de la propia tecnestructura. Además, las tecnestructuras privadas se van conectando entre sí y con las públicas hasta formar anillos tecnoburocráticos, que actúan a diversos niveles, estatales y transestatales, y detentan importantes cuotas de poder.

En nuestros días han adquirido importancia los estudios sobre la burocracia en relación con la crisis del Estado social y sus alternativas, y también con uno de sus aspectos, la llamada por O'Connor crisis fiscal del Estado; en especial con la alternativa que un autor como Mishra denomina *integrada* o corporativa. Al respecto, son importantes, por ejemplo, los trabajos del profesor Beltrán. Esta alternativa al Estado social supondría una solución pragmática y no cuestionadora de las características básicas del propio Estado social, que se concretaría en el consenso de los agentes económicos con el Estado para resolver los problemas sociales y económicos.

Este Estado corporatista (según la propuesta terminológica de Schmitter y del profesor Giner en castellano), corporativo o neocorporativo recupera en su adjetivación un término no nuevo en las Ciencias Sociales, en cuanto presenta rasgos comunes con el corporativismo de finales del siglo XIX y primer tercio del siglo XX,



aunque sus diferencias con el antiguo corporativismo son notorias, ya que coexiste con una concepción pluralista y conflictiva de la sociedad. Pero las tendencias corporatistas, como advierte el profesor Giner, no constituyen un modelo completamente estable ni irreversible y, en consecuencia, no son lineales ni previsibles en su futuro a largo plazo. Es decir, su validez en cuanto alternativa al Estado social dista mucho de estar demostrada.

De todas formas, el debate sobre estas importantes cuestiones también dista mucho de haber llegado a conclusiones definitivamente aceptadas por todos, a pesar de la indudable solvencia de los análisis que, a modo de ejemplo representativo del estado de la cuestión, hemos expuesto, y de muchos otros que sería posible exponer.

Recibido: 12-3-2016

Aceptado: 19-9-2016



BIBLIOGRAFÍA CLÁSICA SELECCIONADA DE CIENCIA POLÍTICA

- ALMOND, G.A. (1970). *Political Development, Essays in Heuristic Theory*. Boston: Little, Brown and Co.
- (1978). *Comparative Politics Systems, Process and Policy*. Boston: Little, Brown and Co.
- ALMOND, G.A. y POWELL, G.B. (1972). *Política comparada: una concepción evolutiva*, trad. Buenos Aires: Paidós.
- ALMOND, G.A. y VERBA, S. (1970). *La cultura cívica*, trad. Madrid: Euroamericana.
- ARON, R. (1968). *Democracia y totalitarismo*, trad. Barcelona.
- BLONDEL, J., DUVERGER, M., FINER, S.E., LIPSET, S.M. et al. (1981). *El Gobierno: estudios comparados*, trad. Madrid: Alianza, Col. Alianza Universidad.
- BOURRICAUD, F. (1970). *Esquisse d'une théorie de l'autorité*. Paris: Plon.
- BURDEAU, G. (1942) 1967-78. *Traité de Science Politique*, x vols. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, R. Pichon & R. Durand-Auzias. Trad. española del vol. II: *L'Etat*, 1967: (1975). *El Estado*. Madrid: Seminarios y Edcs.
- (1959) 1970. *La democracia*, trad., prólogo de M. Jiménez de Parga, prefacio del autor. Barcelona: publicaciones del Seminario de Derecho Político de la Universidad de Barcelona, Ariel, Col. Demos, Biblioteca de Ciencia Política.
- (1981). *Instituciones políticas y Derecho constitucional*, trad. Madrid: Editora Nacional.
- CERRONI, U. (1976). *Teoría política y socialismo*, trad. México, DF: Eras, Col. El hombre y su tiempo.
- DEUTSCH, K.W. (1963). *The Nerves of Government. Models of Political Communication and Control*. New York: Free Press.
- DUVERGER, M. (1964). *Introducción a la política*, trad. Barcelona: Ariel, Col. Demos, Biblioteca de Ciencia Política.
- (1968) 1975. *Sociología política*, trad. de J. de Esteban. Barcelona: Ariel, Col. Demos, Biblioteca de Sociología.
- (1970) 1980. *Instituciones políticas y Derecho constitucional*, trad., prólogo de P. Lucas Verdú. Barcelona: Ariel, Col. Demos, Biblioteca de Ciencia Política.
- (1975). *Sociología de la política. Elementos de Ciencia Política*, trad., coord. de la ed. J. Solé Tura. Barcelona: Ariel, Col. Demos, Biblioteca de Sociología.
- EASTON, D. (1953) 1971. *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*. New York: Alfred A. Knopf Inc.
- (1969) 1976. *Esquema para el análisis político*, trad. Buenos Aires: Amorrortu, Col. Biblioteca de Sociología.
- (1969). *Enfoques sobre teoría política*, trad. Buenos Aires: Amorrortu, Col. Biblioteca de Sociología.
- HAURIOU, A. (1971) 1978. *Derecho constitucional e instituciones políticas*, trad. de J.A. González Casanova. Barcelona: Ariel, Col. Demos, Biblioteca de Ciencia Política.
- HELLER, H. (1942) 1974. *Teoría del Estado*, trad., ed. y prólogo de G. Niemeyer. México, DF: Fondo de Cultura Económica, sección de Obras de Ciencia Política.

- JELLINEK, G. (1914). *Teoría General del Estado*, trad. y prólogo de F. de los Ríos. Madrid: Suárez. También en: (1970) 1973. Buenos Aires: Albatros.
- (1978). *Fragmentos de Estado*, trad., prólogo de M. Herrero de Miñón. Madrid: Civitas, Col. Cuadernos Civitas.
- KELSEN, H. (1934). *Compendio de Teoría General del Estado*, trad. de L. Recasens Siches y J. de Azcárate Flórez, estudio preliminar de L. Recasens Siches. Barcelona: Bosch. También en: (1979). Barcelona: Blume, Col. Leviatán, serie Menor-Política.
- (1934). *Teoría General del Estado*, trad. de L. Legaz Lacambra. Barcelona: Labor. También en: (1979). Madrid-México, DF: Editora Nacional.
- LASKI, H.J. (1935) 1956. *The State in Theory and Practice*. London: Allen & Unwin.
- (1970). *Introducción a la política*, trad. Buenos Aires: Siglo Veinte.
- LASSWELL, H.D. (1971). *El futuro de la Ciencia Política*, trad. Madrid: Tecnos.
- (1974). *La política como reparto de influencia*, trad. Madrid: Aguilar, Col. Biblioteca de Iniciación política.
- MERRIAM, Ch. E. (1939) 1986. *Prólogo a la Ciencia Política*, trad. México, DF: Fondo de Cultura Económica, sección de Obras Política y Derecho.
- MEYNAUD, J. (1971). *Introducción a la Ciencia Política*, trad. Madrid: Tecnos.
- MILIBAND, R. (1970) 1971. *El Estado en la sociedad capitalista*, trad. México, DF: Siglo XXI eds., Col. Sociología y política.
- (1977). *Marxismo y política*, trad. Madrid: Siglo XXI de España eds.
- MORTATI, C. (1975). *Istituzioni di Diritto Pubblico*, II vols. Padova: CEDAM.
- POULANTZAS, N. (1969) 1971. *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*, trad. México, DF: Siglo XXI eds. También en: (1972) 1978. Madrid: Siglo XXI de España eds.
- (1977). *La crisis del Estado*, trad. Barcelona: Fontanella, Col. Libros de confrontación.
- (1979). *Estado, poder y socialismo*, trad. Madrid: Siglo XXI de España eds.
- PRELOT, M. (1973). *Sociologie politique*. Paris: Dalloz-Sirey.
- PRELOT, M. et BOULOIS, J. (1969) 1978. *Institutions politiques et Droit constitutionnel*. Paris: Dalloz, Col. Science Politique.
- PRELOT, M. et LESCUYER, G. (1977). *Histoire des idées politiques*. Paris: Dalloz, Col. Science Politique.
- ROIZ, J. (1980). *Introducción a la Ciencia Política. Análisis crítico de la teoría empírica contemporánea*. Barcelona: Vicens-Vives, Col. Vicens Universidad.
- (1982). *Ciencia Política, hoy*. Barcelona: Teide, Col. «Hay que saber».
- ROMANO, S. (1950). *Scritti Minori*, vol. I: *Diritto Costituzionale*. Milano: Edc. G. Zanobini, Dott. A. Giuffrè edt.
- (1963). *El ordenamiento jurídico*, trad., introducción de S. Martín Retortillo. Madrid.
- TRUJILLO FERNÁNDEZ, G. *Concepto, método, fuentes y programa de Derecho Político* (inédito).
- VON NEUMANN, J. and MORGENSTERN, O. (1953). *The Theory of Games and Economic Behaviour*. Princeton (NJ): Princeton University Press.
- WEBER, M. (1944) 1977. *Economía y sociedad. Esbozo de Sociología comprensiva*, trad., 2 vols., edc. de J. Winckelmann. México, DF: Fondo de Cultura Económica, sección de Obras de Sociología.



BIBLIOGRAFÍA CLÁSICA SELECCIONADA DE CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN

- BAENA DEL ALCÁZAR, M. (1985). *Curso de Ciencia de la Administración*, vol. I. Madrid: Tecnos.
- BELTRÁN, M. (1985). «La burocracia y la crisis del 'Welfare State'». *Revista de Estudios Políticos* (nueva época), n.º 48, 7-24.
- BLAU, P.M. (1963). *La burocracia en la sociedad moderna*, trad. Buenos Aires: Paidós.
- CROZIER, M. (1969). *El fenómeno burocrático. Ensayo sobre las tendencias burocráticas de los sistemas modernos y sus relaciones con el sistema social y cultural*, trad., 2 vols. Buenos Aires: Amorrortu, Col. Biblioteca de Sociología.
- CHAMPION, D.J. (1975). *The Sociology of Organizations*. New York: McGraw-Hill Books.
- EHRMANN, H.W. (1961). «Les groupes d'intérêt et la bureaucratie dans les démocraties occidentales». *Revue Française de Science Politique*, vol. XI, 541-568.
- ETZIONI, A. (1961). *Comparative Analysis of Complex Organizations*. New York: Free Press.
- GARCÍA-PELAYO, M. (1974). *Burocracia y tecnocracia, y otros escritos*. Madrid: Alianza, Col. Alianza Universidad.
- KAUFFMANN, H. (1960). *The Forest Ranger: A Study in Administrative Behavior*. Baltimore: J. Hopkins Press.
- MARAFFI, M. (ed.) (1981). *La società neo-corporativa. Introduzione*. Bologna: S.e. Il Mulino.
- MARCH, J.G. and SIMON, H.A. (1961) 1969. *Teoría de la organización*, trad. Barcelona: Ariel.
- MAYNTZ, R. (1967) 1972. *Sociología de la organización*, trad. Madrid: Alianza, Col. Alianza Universidad.
- (1986). *Sociología de la Administración*, trad. Madrid: Alianza, Col. Alianza Universidad.
- MEHL, L. (1966). «Pour une théorie cybernétique de l'action administrative». En AAVV. *Traité de Science Administrative*. Paris: Mouton.
- MERTON, R.K. (1949) 1959. *Social Theory and Social Structure*. Glencoe (Ill): Free Press.
- MISHRA, R. (1984). *The Welfare State in Crisis*. Brighton: Harvester Press.
- MOUZELIS, N. (1963). *Organización y burocracia*, trad. Barcelona: Península.
- MOYA VALGAÑÓN, C. (1972). *Burocracia y sociedad industrial*. Madrid: Cuadernos para el Diálogo —Edicusa—.
- MURILLO FERROL, E. (1963) 1972. «La burocracia». En *Estudios de Sociología Política*, cap. VI. Madrid: Tecnos, Semilla y Surco, Col. de Ciencias Sociales, 247-287.
- PÉREZ YRUELA, M. y GINER, S. (1985). «Corporatismo: el estado de la cuestión». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n.º 31, 9-45.
- PRESTHUS, R. (1979). *The Organizational Society*. London: The MacMillan Press Ltd.
- RIGGS, F.W. (1970). *Administrative Reform and Political Responsiveness: A Theory of Dynamic Balancing*. London-Beverly Hills (Ca.): Sage.
- SCHMITTER, Ph.C. and LEHMBRUCH, G. (eds.) (1980). *Trends Towards Corporatist Intermediation*, London-Beverly Hills (Ca.): Sage Professional Papers.
- SILVERMAN, D. (1971). *The Theory of Organizations*. London: Heinemann.
- WEBER, M. (1944) 1977. *Economía y sociedad. Esbozo de Sociología comprensiva*, trad., 2 vols., ed. de J. Winckelmann. México, DF: Fondo de Cultura Económica, sección de Obras de Sociología.