



Convergencia. Revista de Ciencias Sociales  
ISSN: 1405-1435  
[revistaconvergencia@yahoo.com.mx](mailto:revistaconvergencia@yahoo.com.mx)  
Universidad Autónoma del Estado de México  
México

Olvera García, Julio César  
El paradigma de la ciencia política y la administración pública: retos a los que se enfrentan en el siglo  
XXI  
Convergencia. Revista de Ciencias Sociales, vol. 16, núm. 50, mayo-agosto, 2009, pp. 383-399  
Universidad Autónoma del Estado de México  
Toluca, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10511169015>

- [Cómo citar el artículo](#)
- [Número completo](#)
- [Más información del artículo](#)
- [Página de la revista en redalyc.org](#)

## El paradigma de la ciencia política y la administración pública: retos a los que se enfrentan en el siglo XXI

Julio César Olvera García

*Universidad Autónoma del Estado de México / julioolvera7@gmail.com*

**Abstract:** This article aims to outline the challenges that two disciplines, fundamental to understand the political and governmental activities, face before an increasingly demanding and plural society at the beginning of the XXI century. Understanding political science and public administration in the framework of the capitalist system, where both were born and developed, inextricably interweaves the evolution of political science at different times, where the birth of the public administration, as a scientific discipline, can also be found. The purpose of this historic journey is to identify the main transformations of the political science and also those that are necessary to strengthen, both political science and public administration as useful and valuable disciplines for the new societies.

**Key words:** political science, public administration, State, society, capitalism and power.

**Resumen:** En el presente artículo se plantean los retos a los que se enfrentan dos disciplinas fundamentales para entender el quehacer político y gubernamental, ante una sociedad cada vez más plural y demandante de cara al siglo XXI. Entender a la ciencia política y a la administración pública frente al sistema capitalista en el cual ambas nacen y se desarrollan, entrelaza necesariamente la evolución de la ciencia política en distintas épocas, donde se localiza también el surgimiento de la administración pública como disciplina científica. Este recorrido histórico tiene el fin de identificar sus principales transformaciones y aquellas que son necesarias para consolidar a la ciencia política y a la administración pública como disciplinas útiles y valiosas para las nuevas sociedades.

**Palabras clave:** ciencia política, administración pública, Estado, sociedad, capitalismo y poder.

## Introducción

Las transformaciones en las que se ha inaugurado el siglo XXI han evidenciado nuevas relaciones entre la sociedad y los Estados, las cuales se han manifestado entre las discusiones del espacio que guardan cada uno; por un lado, la sociedad independiente y autónoma del Estado, más asegurada su composición por el mismo, y por el otro, el Estado cada vez más incapaz de influir en la sociedad y más debilitado ante los procesos globales, lo que pone en la mesa del debate el futuro de esta relación y origina el resurgimiento del análisis de los paradigmas y objetos de estudio de dos áreas centrales para comprender estos fenómenos: *la ciencia política y la administración pública*.

El objetivo central de este trabajo es plantear una discusión sobre el papel y los retos que enfrentan dos disciplinas primordiales para entender el quehacer político y gubernamental frente a la sociedad, ante el paradigma propio de esta generación, el sistema capitalista. En este sentido, se plantea como principal cuestionamiento: *¿Cómo entender a la ciencia política y a la administración pública ante el sistema capitalista del siglo XXI?*; al pensar que el paradigma para los objetos de estudio de estas dos disciplinas se comprende dentro del capitalismo.

Debido a lo anterior, el texto toma como punto de partida la constitución de la política y de la administración pública como conocimiento científico, en el cual con un recuento de su desarrollo pudiera observarse la científicidad de las mismas de forma desigual en comparación con otras áreas; esto pudiera explicarse en la relación del objeto de estudio y las condicionantes sociales propias de un contexto determinado. Es decir, la administración pública al ser una tarea tan antigua como la propia asociación y organización social, ha originado que se le dimensione como una acción rutinaria, que, en palabras de Omar Guerrero, es “[...] una interpretación equívoca de la administración pública a la que se juzga como mera rutina oficinesca prosaica o llanamente se ignora su estatuto científico, cuando sus merecimientos académicos son tan elevados como el de sus ciencias hermanas [economía, sociología y políticas]” (Guerrero, 1981: 2).

Por eso es necesario recuperar a la administración pública en la discusión científica, tanto en el quehacer gubernamental, como en la relación con la sociedad, de tal manera que pueda entenderse la acción de la administración pública dentro de un sistema democrático, que no sólo se observe en lo político o más específicamente en lo electoral, sino en el

rescate de la sociedad hacia su verdadera participación en la toma de decisiones de los asuntos públicos. Por lo tanto, la segunda parte de este texto pretende establecer una reflexión en torno a los paradigmas que tendrán que ser recuperados al considerar estas disciplinas como conocimiento de aplicación.

Por último, se presentan algunas consideraciones con el objeto de observar los retos que tienen la ciencia política y la administración pública ante las transformaciones y nuevas formas que se marcan en el siglo XXI, es decir, ante los paradigmas de la era moderna que parecen estar rebasados en ocasiones o bien, conservarse ante la complejidad del mundo contemporáneo.

### **El surgimiento de la política como ciencia: ¿cómo definir a la ciencia política?**

Desde la Grecia antigua hasta finales del siglo XIX el planteamiento del término *política* no se constituyó como el objeto de una disciplina autónoma, sino que formó parte de la explicación filosófica, histórica, jurídica y sociológica. Esto ha conformado el primer embate para la definición de la ciencia política, ya que su relación con otras disciplinas y áreas del conocimiento responde en mucho a la tradición con la que se les vincula. Estas tradiciones básicamente se engloban en: la anglosajona o norteamericana y la continental o europea, las cuales se han concentrado en la defensa, límites y divisiones del conocimiento científico con la teoría y filosofía política.

La discusión entre los límites de la ciencia con la teoría y la filosofía políticas han dejado de lado la discusión de algunas cuestiones esenciales, sin la advertencia que han hecho Raymond Aron y Leo Strauss, al considerar parte de la discusión política temas y preguntas centrales hechas desde la filosofía. Cabe resaltar el cuestionamiento de Aron: *¿Puede aislar el curso de la historia aquello a lo que tiende, a lo que aspira el hombre político (el hombre moral)?* (Aron, 1997: 166).

Así que en vías de consolidar una ciencia empírica, intentando apearse a los principios de las ciencias exactas, la determinación del objeto de estudio de la ciencia política puede caer en posiciones poco fundamentadas, pues no podría dejarse de lado los valores que conlleva la acción política y que determinan a los actores políticos. Al respecto, Strauss es claro en exponer el encuentro entre el conocimiento científico y el filosófico:

Todo conocimiento sobre las cosas políticas implica suposiciones relativas a la esencia de lo político, suposiciones que conciernen no sólo a una situación política concreta, sino también a la vida política o a la vida humana como tales. No podemos conocer nada sobre una guerra que tiene lugar en un momento determinado sin poseer alguna noción, por muy ligera y vaga que sea, sobre la guerra como tal y el lugar que ocupa en la vida humana. No se puede ver a un policía como policía sin una suposición previa sobre la ley y el gobierno como tales. Las suposiciones relativas a la esencia de lo político, que están implícitas en todos los conocimientos sobre lo político, tienen el carácter de opiniones. Sólo cuando estas suposiciones se convierten en objeto de un análisis coherente y crítico surge el enfoque filosófico o científico de lo político (Strauss, 1970: 355).

En este sentido, la objetivización de lo político se ha fundamentado en categorías y conceptos desarrollados en la filosofía y teoría políticas, pues habrá que recordar que la ciencia política en sus orígenes se preguntaba por la naturaleza, origen y evolución del Estado, por la soberanía, la justicia y el derecho.

Para finales del siglo XIX el sustento metodológico de la ciencia política fueron los análisis jurídicos o morales de temas como la justicia, el Estado y el derecho, sin que hasta ese momento se pudiera identificar claramente el objeto de estudio de la ciencia y tampoco se distinguiera de otras áreas del conocimiento, ya que la *política* se percibía como un conocimiento contenido en los estudios de la sociedad. Tal como lo ha notado Pasquino, “la evolución de la ciencia política es continua, y se produce tanto a través de la definición y redefinición del objeto de análisis, como a través de la elaboración de nuevas técnicas y en especial de nuevos métodos, en búsqueda de la ‘cientificidad’” (Pasquino, 1995: 15).

La distinción de la política respecto de otras disciplinas se concretó hasta la segunda mitad del siglo XX, al encontrarse el mundo occidental en una realidad que superó la acción de lo político, y por lo tanto se convirtió en un momento ideal para argumentar el carácter científico de la misma, pues las atrocidades y las consecuencias de la Segunda Guerra Mundial daban paso al surgimiento de la ciencia política empírica, encargada de estudiar las acciones en torno al poder, al Estado y las relaciones entre ellos.

Sin embargo, se identifican algunos rasgos elementales que se proporcionan como parte del nacimiento de la ciencia política; de manera breve se distinguen los siguientes momentos:

### 1. De la filosofía a la ciencia

El conocimiento de la política estuvo vinculado con la filosofía e inclusive con los planteamientos éticos, nociones que hasta el siglo XIX fueron la principal fuente de inspiración de la teoría política y significó una relación que daba paso al conocimiento científico. Esto ha tenido una amplia crítica, debido a que por años el desarrollo del conocimiento sobre la política se limitaba al estudio histórico o jurídico de las ideas políticas.

Lo anterior pudiera explicarse con la siguiente argumentación de Sartori:

La *ciencia política* (o mejor un conocimiento científico empírico de la política previsto de validez científica) es en cambio la más reciente y embrionaria de las ciencias. El conocimiento científico de los hechos políticos, en cuanto se remite a fuentes de inspiración autónomas (como Maquiavelo y la doctrina de la razón del Estado), encuentra dificultades para consolidarse; especialmente porque gravita sobre ella, de un lado, la hipoteca de la filosofía política (infiltrada, aunque sea mimetizándose en los pliegues del conocimiento empírico de la política) y del otro el apremiante reclamo de la praxis política cotidiana, y a través de ella el discurso corriente y las ideologías políticas en pugna (2006: 16).

Desde la visión de Sartori, el conocimiento filosófico no es empírico y, por lo tanto, no hace un planteamiento en la búsqueda de modelos de aplicación; dicho así: “La filosofía es la evasión del mundo fenoménico que nos permite conmesurarlo y modificarlo [...] Si la vida mental del hombre debiese quedar confinada al nivel empírico; si no le fuesen permitidas al hombre ‘evasiones especulativas’, su existencia transcurriría en una chata e incolora horizontalidad, sometida a preguntas sin respuesta, privada de toda dinámica, de sentido y de valor” (Sartori, 2006: 46-47). Dado este argumento, la construcción de la ciencia política como conocimiento científico se justifica desde un enfoque empírico.

No obstante, esta visión puede caer en limitaciones como las que expusieron Aron y Strauss. Además, pudiera dejar sin sentido exposiciones tan lúcidas como las de Hannah Arendt, a quien le podemos reconocer el establecimiento del vínculo entre el pensar filosófico hacia las nociones teóricas, dadas en su concepción de *acción*, referentes en el alcance científico.

Al recobrar algunos aspectos del pensamiento de Arendt, cabe el cuestionamiento central que se hizo tras las experiencias políticas del segundo cuarto del siglo XX: *¿Qué es la política?*, pregunta que tomó validez ante las explicaciones que cobraron vigencia al recordar y volver a concebir viejas categorías de comprensión e inclusive de juicio moral, ante

los abusos de regímenes totalitarios. En palabras de Arendt: “La política trata del estar juntos y los unos con los otros de los *diversos*. Los hombres se organizan políticamente según determinadas comunidades esenciales en un caos absoluto, o a partir de un caos absoluto de las diferencias” (Arendt, 2001: 45).

Visto así, el estudio de la política se complementa con la reflexión filosófica, la abstracción teórica y desde luego las referencias empíricas del pensamiento científico. En ello cabe el razonamiento expresado por Arendt, respecto a la suposición generalizada de que los hombres del mundo moderno no están capacitados para juzgar las cosas en sí mismas, ya que sólo al contar con criterios fijos y dispuestos podrían aplicar correctamente reglas conocidas, tal como se afirmaba desde la explicación del conocimiento científico:

En la enseñanza académica se ha difundido ampliamente este supuesto, lo cual se percibe claramente en el hecho de que las disciplinas históricas, que tienen que ver con la historia del mundo y lo que aconteció en él, se han diluido en las ciencias sociales y la psicología. Esto no significa sino que se abandona el estudio del mundo histórico en sus pretendidas etapas cronológicas a favor del estudio de modos de conducta primero sociales y después humanos, los cuales, a su vez, sólo pueden ser objeto de una investigación sistemática si se excluye al hombre que actúa, que es el artífice de los acontecimientos constatables en el mundo, y se le rebaja a la condición de ser que meramente tiene una conducta, al ser que se puede someter a experimentos y al que incluso cabe esperar poner definitivamente bajo control (Arendt, 2001: 56).

## *2. El auge administrativo en la ciencia política*

A finales del siglo XIX, en los años que sucedieron a la expansión y consolidación del capitalismo en Occidente, así como la propuesta contraria al capitalismo, la expansión de las ideas del marxismo, los científicos de la política expresaban una falta de credibilidad en la democracia (dejándola en el estudio de las ideas políticas y no de la creación científica), concentrando el conocimiento científico en temas del liderazgo y las ciencias de la administración al servicio del Estado; así, el análisis de lo gubernamental desde un enfoque administrativo y desvinculado de lo social se sostuvo como la propuesta de algunos estudiosos.

El año de 1880 fue clave para esta etapa, debido a que se formó en la Universidad de Columbia la primera Escuela de Ciencia Política; con el nacimiento de dicha ciencia como disciplina en 1903 se estableció la

Asociación Americana de Ciencia Política, lo cual dio paso a la búsqueda de la consolidación de la disciplina desde una visión positivista.

En esta etapa se ubica la era ortodoxa de la administración pública, que destaca la dicotomía entre política-administración y la firmeza en encontrar en la eficiencia el principio fundamental del proceso administrativo; de igual forma se consideraba que el óptimo funcionamiento de la administración pública dependía del hecho de estar desligada completamente de la acción política.

En esta línea de pensamiento dicha dicotomía no pretende identificar fenómenos reales, sino establecer una diferenciación analítica de comportamientos complejos. Prevalece cierta obsesión por ahondar en la absoluta ausencia de la política en la administración pública, misma que chocaba con la realidad que reflejaba una unidad indisoluble entre ellas. Por eso se dice que el nacimiento de la administración pública como ciencia se establece artificialmente, por lo que era natural que dentro de una crisis de identidad una corriente de estudiosos de la administración pública replanteara un reclamo paternal a la ciencia política, donde la administración pública tenía sus raíces; sin embargo, en su momento dicho pensamiento no contó con el apoyo académico necesario para competir con los enfoques ortodoxos dominantes. A partir de este reclamo se consolida el desarrollo de la administración pública como disciplina politológica. La perspectiva política de la administración pública tiene entre sus principales prosélitos a Dwight Waldo, quien retomando de Wilson la definición de administración pública como gobierno en acción, señala que el poder también es uno de los aspectos esenciales del objeto de la ciencia política.

### *3. Hacia la creación de leyes en la ciencia política*

A principios del siglo XX, alrededor de las décadas de 1920 y 1930, se publicaron algunos trabajos que tuvieron como propósito crear una disciplina autosuficiente encaminada a estudiar los fenómenos políticos, como la propuesta de Gaetano Mosca, con la finalidad de otorgarle al conocimiento de lo político categorías propias como su definición de *la clase política*, misma que sirvió como base de la *Teoría de las élites*, y de la instauración de leyes como lo fueron las concepciones de Wilfredo Pareto en la *Circulación de las élites*, o de Robert Michels en el planteamiento de *La ley de hierro de la oligarquía*. En este sentido, prevalece la abstracción sobre la práctica y, por lo tanto, el carácter científico se encuentra en el establecimiento de teorías, así que lo científico no podría sólo responder a

principios morales, sino a los métodos utilizados y las teorías sugeridas para tal objetivo.

Al respecto Pareto fue muy claro, como lo distingue Sartori al estudiar su tesis, “la teoría científica de la sociedad (como era su sociología) no puede tener aplicabilidad práctica” (Sartori, 2000: 90-91). Pareto parece aducir dos motivos. Su primera tesis señalaba que no existía una ciencia de aplicación, por lo cual la tarea consistía en trazar este tipo de ciencia y no en crear teorías prácticas. Y la segunda se sustentaba en la idea de que el hombre no es un animal racional, tampoco un animal razonable sino *racionable*.<sup>1</sup> Los hombres actúan impulsados por la fe y no por la razón; creen antes de comprender; no saben lo que hacen y hacen sin saber. Lo que cuenta, por lo tanto, son las ideologías, los sentimientos, lo que Pareto denomina *residuos* (Sartori, 2000: 91).

#### 4. La revolución behaviorista

Como antecedente a la visión de una ciencia empírica, en los años cuarenta se sometieron a debate las perspectivas filosóficas y legalistas, así como la interpretación desde la lógica empírica, para lo cual fue necesario adoptar métodos de la psicología y de la sociología para el análisis de los fenómenos políticos.

En este contexto surge el enfoque *conductualista*, lo que instauró una ciencia política nueva, influida por la sociología, en la que se impuso un enfoque empírico en el que la ciencia política debía transitar de los análisis propios de la filosofía política hacia la científicidad. Esto se tradujo en alejarse del “deber ser” y del “arte de la política” hacia el “ser” y la propia ciencia, pues el objetivo de la llamada *revolución conductista* consistió en posicionar como paradigma de la ciencia política una metodología propia de la misma. De tal forma que pudiera conformarse el conocimiento científico de lo político con los parámetros de las ciencias naturales; esto privilegió la utilización de diversas técnicas de investigación como: sondeos de opinión, estadísticas, encuestas y entrevistas.

---

<sup>1</sup> En *racionable*, las cursivas son mías, debido a que Sartori entrecomilla el término, pues para Pareto la condición humana no se sustentaba en la racionalidad como lo afirmaban los autores modernos, sino en aspectos relacionados con la fe y costumbres que determinaban en sí no sólo el pensamiento del ser humano, sino la acción del mismo.

La revolución conductista proponía el estudio de las realidades políticas, así que los autores de este contexto intelectual pretendieron explicar el cómo y el porqué del comportamiento político. Tales explicaciones se basan en la identificación de motivaciones, valores y cogniciones con la finalidad de descubrir regularidades explicativas a través de las técnicas de observación y medición. Autores como Robert A. Dahl, Seymoung M. Lipset y Gabriel Almond se consideran exponentes de esta orientación.

A pesar de las valiosas aportaciones hechas a la luz del *conductismo*, las explicaciones de las realidades políticas en estos términos condujeron a los científicos hacia dos planos: a) En el primero la política tendía a ser extremadamente compleja y ambigua, por lo tanto era difícil establecer soluciones obvias y simples ante los problemas políticos. b) En el segundo, el estudio de la realidad se basó en el descubrimiento del comportamiento de los actores políticos, burócratas y votantes, asimismo de las operaciones de instituciones y de los procesos políticos. En este sentido, los estudios propios de la ciencia política se alejaron de los enfoques tradicionales como la historia, el derecho y la filosofía, lo que dio paso a que la ciencia política explicara los fenómenos políticos desde diferentes enfoques como: el sociológico, económico, psicológico y antropológico.

Cabe advertir que la revolución conductista surge como un enfoque contrario a los regímenes socialistas y tratando de desprenderse de toda interpretación “ideológica” o “doctrinaria” de la realidad política. Por lo tanto, el conductismo ha sido un enfoque desde el cual la ciencia política se justifica dentro de un sistema capitalista, y a decir de Huntington (1992) la labor de la ciencia política sólo puede comprenderse en sociedades democráticas, porque únicamente en éstas cabe la participación. Sin embargo, esta afirmación no deja de tener una influencia doctrinal, ya que el planteamiento de Huntington cobra sentido desde un enfoque liberal y en sociedades con desarrollo económico, desde luego enmarcadas en un sistema capitalista. Por ello podemos decir que a partir del conductismo, dentro de las limitaciones que presenta, podemos comenzar a hablar de la ciencia política como ciencia, como construcción científica y conocimiento científico, cuyo objeto de estudio es la acción política en todas sus manifestaciones y con todo lo que eso conlleva.

## Cientificidad de la política

Al pensar en la política como *ciencia*, la búsqueda se encamina hacia una relación entre teoría y práctica, es decir, en visualizar a la política como una ciencia aplicada, en donde la acción política no se convierte en el fin del conocimiento, sino en el sujeto del mismo. Es decir, la praxis política se presenta como el objeto de estudio, los fenómenos a explicar y, para algunos, los enfoques a medir.

Con esta idea y al recordar el surgimiento de la ciencia política, parece que la finalidad de la misma se mantiene en un terreno ambiguo; establecer si la finalidad de la ciencia política se encuentra en contribuir a la práctica de la política, no sólo desde la explicación de la misma, sino en el plano prescriptivo, hacia propuestas de mejora en la propia práctica, necesariamente orientadas al beneficio social. Lo cual se convierte en tema de debate entre los científicos de la política, ya que algunos pretenden una ciencia política pura y otros, aplicada. No obstante, es la realidad la que marca los fenómenos políticos a estudiar; cabe citar a Sartori sobre la reflexión que hace al respecto:

La ciencia pura no debe ser distraída por los clamores del mundo y no se debe ocupar o preocupar de los “frutos”. Por el contrario, la ciencia aplicada debe hacer lo que puede y ayudar con lo poco que sabe. Volviendo a la ciencia política, quien la subordina a “finalidades prácticas” tendrá que admitir que sin un conocimiento científico válido y objetivo, no se llega a ningún éxito práctico satisfactorio; y por lo tanto, que el fin práctico requiere que se cumpla también el científico. Viceversa, también quien afirma la prioridad de la exigencia científica, no puede menos que preguntarse *knowledge for what*, ¿saber para qué? A esta pregunta no veo que se pueda responder de otro modo que ciencia *en cuanto al método*, pero práctica *en cuanto a los fines* (Sartori, 2006: 133).

A la ciencia política no sólo le atañe la reflexión y construcción teórica, sino que prevé alternativas de acción que correspondan a la actualidad y a los costos de ésta. Evidentemente estas percepciones no implican certidumbre, mas se intenta preparar acciones bajo esquemas de análisis que comprendan y manejen los problemas políticos.

A pesar de lo anterior no se puede dejar de señalar la complejidad de la política como ciencia, que se afirma en el conocimiento de lo político, lo cual no significa que éste sea para otorgarle el poder a los que poseen dicho conocimiento. En otras palabras, el científico político puede saber del poder, pero no por ello tenerlo, a diferencia de otras ciencias en las que no existe esta distinción, pues el que conoce es el que hace; para el médico no puede desprenderse la práctica de la teoría.

Lo anterior puede parecer una sugerencia pertinente para el político, porque éste no necesariamente es científico, sino que puede escuchar al politólogo en el ánimo de que la acción política tenga un sentido y tal vez mayor profundidad en la toma de decisiones hacia lo público.

Sin embargo, la consolidación de una ciencia política ha dado paso a varios debates como: la búsqueda de homogeneidad en el establecimiento del objeto de estudio y la ampliación del mismo, con el fin de comprender lo que se muestra en la acción de lo político. En otros intentos la discusión se enfocó en la definición de lo político, *¿cuáles serían las acciones de lo político?*; y la otra gran rama se centró en definir las metodologías propias de la ciencia política.

Ante ello cabe recordar lo señalado por Marsh y Stoker respecto a la definición de la *política*, la cual no puede concentrarse desde una visión homogénea. En su cimentación científica habrá que rescatar la noción de lo político en su sentido más amplio como “una actividad generalizada que tiene lugar en todos aquellos ámbitos en los que los seres humanos se ocupan de producir y reproducir sus vidas; actividad que puede entrañar tanto enfrentamientos, como cooperación, de forma que los problemas se presentan y resuelven a través de decisiones tomadas colectivamente” (Marsh y Stoker, 1997: 22).

Pese a la polémica mencionada, el desarrollo de la ciencia política tendrá que encontrarse necesariamente con el conocimiento de la esfera pública, en la cual se observan las relaciones y acciones de los seres humanos, más allá de cualquier noción estricta que la unifique con la idea del Estado o viceversa: la confronte con él. Ya que es en el espacio público donde prevalece la comunidad política y en ella el vínculo entre el Estado, la sociedad y el mercado; objeto de estudio de otra disciplina inseparable de la ciencia política: *la administración pública*.

### **El encuentro de la ciencia política y la administración pública en la esfera de lo público**

Durante un considerable periodo la administración pública fue delegada al ámbito técnico, operativo e instrumental y no se vio como objeto de estudio científico. Al pensar en la administración pública como aparato gubernamental, instrumental, se menosprecia que ella pueda constituirse en un poder en sí mismo, que influye en la toma de decisiones del poder político.

Es hasta fines del siglo XIX cuando en los Estados Unidos la administración pública da sus pasos más firmes para erigirse como ciencia con un campo teórico susceptible de ser estudiado ordenada y sistemáticamente para la organización teórica de la realidad administrativa del gobierno. La formación del campo teórico de la administración pública se dio durante dos grandes épocas: la ortodoxa y la política. La primera tuvo su origen con la publicación del artículo “El estudio de la administración pública” de Woodrow Wilson. En este sentido, el campo de estudio no nace a partir de la tradición del pensamiento político, sino en oposición a la ciencia política; paradójicamente la herencia de Wilson a la época política sería su definición de administración pública como la parte más obvia del gobierno; el gobierno en acción, pues con base en ella se plantea que la administración pública se comporta políticamente porque el gobierno desde cualquier perspectiva es político, no es mera ejecución, tiene capacidad de decisión. “La era política de la administración pública significa la consolidación de la administración pública como ciencia definida y con cierto grado de autonomía; consiste en una época que favorece el encuentro de la administración pública en un ambiente institucional, académico y profesional que le es innato” (Guerrero, 2001: 82-83). La administración pública, al igual que la ciencia política, alude al poder estatal, pero en la dimensión administrativa del proceso de gobierno.

El estudio científico de la política no implica que se deba dejar de lado el estudio de otros fenómenos que giran en torno al poder, como la pobreza, la marginación y los abusos en el ejercicio del mismo. La ciencia política, por lo tanto, tiene mucho que aportar a la vida pública, a mejorar la operación del gobierno y la toma de decisiones. En esta idea podemos argumentar que “la Ciencia Política se nutre de la democracia, nunca de los totalitarismos [...] Donde la democracia es débil, la ciencia política es débil” (Uvalle, 1998: 200) Es precisamente en contextos democráticos donde se consolida la esfera pública como el espacio común entre el ciudadano y el Estado, donde concurre la administración pública y la ciencia política.

La relación entre la ciencia política y la administración pública es aún más estrecha y se retroalimenta en la medida en que ambas convergen en el espacio público donde tienen “el compromiso moral e histórico [...] con la vigencia de las libertades públicas, la democracia política, la justicia social; en suma con la gobernabilidad de la sociedad y el proceso útil, justo, próspero y vigoroso del estado” (Uvalle, 1998: 2008). Al respecto

cabe cuestionar si la administración pública es también una actividad altruista encaminada a compensar las desigualdades sociales; sin embargo, de ser así no debería detenerse ante cuestionamientos de carácter político. Luego, entonces, la administración pública como ente representante del Estado capitalista caracterizado por las contradicciones sociales no puede solucionar los problemas sociales engendrados por él, sólo busca paliativos superficiales.

El desgaste y disminución de lo que se entendería por el espacio de lo público ha sido parte de la herencia de la modernidad,<sup>2</sup> que invoca la libertad de la sociedad para la restricción de lo político; ello en la idea de que la sociedad succiona el espacio público, y en donde la sociedad y el espacio público se enfrentan necesariamente. El ascenso de lo social tiene una formulación relativamente abstracta que coincide con el surgimiento del Estado-nación y con la diferenciación Estado-sociedad, con la expansión de lo privado a costa de lo público.

En este sentido resaltan los estudios de Bodino y Hobbes analizando el surgimiento y desarrollo de la monarquía absoluta, destacando como hecho fundamental la desvinculación entre la vida política y la vida civil, y los de Rousseau y Tocqueville al abordar la formación de los sistemas republicanos, como una reacción de la sociedad ante los excesos del poder del Estado; mientras que Marx y Hegel replantearon la ruptura de la sociedad con el Estado. La dicotomía Estado-sociedad es una realidad característica del capitalismo y la razón de ser de la administración pública como ente del Estado en la sociedad.

Al recuperar la ciencia política a la administración pública como campo de estudio, como un ente del Estado en la sociedad, como una relación del Estado con ella, podrá comprender al igual que la propia administración pública a la acción gubernamental como dinámica política y administrativa, que hace realidad la presencia estatal en el seno de la sociedad civil. “El gobierno, hemos dicho es el ejercicio del poder del Estado en la Sociedad y, por tanto es una relación que vincula a los dos. El gobierno es una fórmula que compensa el divorcio entre la sociedad y el

---

<sup>2</sup> La idea es destacar una de las características de la modernidad, en la que parece enfrentarse lo público a lo privado, dejando espacio entre el Estado y la sociedad, problema fundamental de la ciencia política y la administración pública.

Estado, una forma de relacionar dos entes divididos” (Guerrero, 1981: 73).

El objeto de estudio de la ciencia política y la administración pública es el poder; pero mientras que a la ciencia política le interesa la lucha política y la forma en que éste se constituye, a la administración pública le importa el poder ya constituido en gobierno, el poder visto como la acción gubernamental, que representa el dominio político de una clase sobre otra. Por ello la administración pública es una ciencia que se involucra con la estructura y uso del poder político.

Wilson y Mosca no han explicado las raíces sociales del poder gubernamental, ni el papel de la administración pública como ejercicio de ese poder; no han señalado el origen del poder del gobierno en el seno del Estado, ni el origen de su poder como el poder de las clases dominantes; no han comprendido, en fin, que el poder estatal que se ejerce en la sociedad no es sino la relación que vincula dos entes que se encuentran separados, y que esta relación contribuye a establecer lazos recíprocos necesarios para paliar los efectos de su divorcio (Guerrero, 1981: 37).

### **Reflexiones finales**

Como se ha expuesto, el desarrollo de la ciencia política pone de manifiesto el rigor analítico de la disciplina en la ampliación de su objeto de estudio, lo que en las últimas dos décadas ha desembocado en una variedad de enfoques para examinar lo político. A través de un breve recorrido histórico por el desarrollo de la ciencia política y la administración pública, se ha querido mostrar los retos que deben ser superados por ambas, para solventar su desarrollo en la actualidad.

Es preciso dejar de lado el paradigma sobre la infructuosidad de la filosofía, sin caer en otro que busca hacer de la ciencia política una actividad práctica a toda costa, pues no conviene reducir la dimensión de la vida humana solamente a la búsqueda de la acción, sino que a partir de la misma se revalore la influencia ideológica y doctrinaria; aproximarse al ser, sin desviarse del deber ser.

Debemos entender a la ciencia política, ante la realidad capitalista del siglo XXI, y todas sus manifestaciones como una disciplina promotora del cambio social, comprometida con el estudio de los fenómenos sociales derivados de ella; retomando, a su vez, el estudio de las acciones gubernamentales como concreción del Estado en la sociedad. Nuestra disciplina debe ayudar a fortalecer las democracias en todos aquellos espacios donde ella se manifieste, no podemos comprender a la ciencia política como un ente aislado de la sociedad, sino que debe ser rescatada

para participar en la toma de decisiones de los asuntos públicos y coadyuvar en la formación de ciudadanías demandantes y transformadoras; es decir, ampliar su alcance, ir más allá del estudio de actores políticos, burócratas y votantes.

La ciencia política y la administración pública se consolidan en la medida en que acumulan y sistematizan las teorías precedentes y los paradigmas que les dieron origen, por ello ciertos paradigmas tendrán que ser recuperados a la luz del siglo XXI. Para el caso de la ciencia política su redefinición continúa, y la búsqueda de nuevos métodos no debe apegarse por completo a los principios de las ciencias exactas, lo que en ocasiones ha demostrado hacerla compleja e indeterminada; no por ello debe prevalecer la abstracción por encima de la práctica, sino que sean la teoría y la filosofía las que complementen el estudio de la ciencia política.

La administración pública existe en cuanto tiene la función de mediar entre el Estado y la sociedad, llevando lo universal del Estado a la particularidad de la sociedad.

La dicotomía de política-administración que dotó de científicidad a la administración pública debe ser reconsiderada en el seno de lo público, para luego reflexionar sobre la dicotomía entre Estado y sociedad, donde la ciencia política recupere el estudio de la administración pública como un ente que logra hacer tangible la voluntad del Estado, reflejado en el estudio del gobierno. Es decir, se debe estudiar a la administración pública como producto del modelo capitalista y, a su vez, desde su doble naturaleza: la política y la administrativa.

Como bien apunta Riggs: “La Ciencia política es la única capaz de contribuir a la comprensión de la administración pública y aunque otras disciplinas puedan y en verdad deban contribuir a la comprensión de la administración pública al adiestramiento de administraciones profesionales, ninguna puede o quiere hacer la contribución crucial que es necesaria para que la crisis de identidad sea resuelta” (Riggs citado por Guerrero, 2001: 93).

El reto para los investigadores de la administración pública es saber que ésta lejos de ser un estudio separado de la política, converge con ella en todos los aspectos de su actuar. De lo contrario, al estudiar la administración pública solamente desde su naturaleza administrativa y no política, lo único que lograremos será reducir el objeto de estudio a su mínima expresión; por lo tanto, el investigador contemporáneo debe buscar la reorientación del objeto de estudio, donde el punto de partida

sea la división Estado-sociedad, y la administración pública sea concebida como el ente mediador entre ellos, al que pertenece la participación dentro de la sociedad. En este sentido, el análisis de la administración pública debe trascender lo meramente instrumental y procedimental; no ser estudiada solamente como un ciclo gerencial o como un proceso de gestión interno, sino como una función del Estado y del gobierno para vincularse con la sociedad y subsanar sus contradicciones en el seno del capitalismo.

Esta óptica dialéctica constituye uno de los argumentos más sólidos para sostener el estatus científico de la administración pública. Para lograr trascender es indispensable una toma de conciencia de quien investiga, pues como bien apunta Omar Guerrero: “La reorientación de la Administración pública es, ante todo, una toma de conciencia del investigador frente al objeto investigado, considerándose el mismo como parte de la realidad en estudio. Tan pronto tomemos conciencia de esto, podremos hacer de la Administración pública una disciplina digna, útil y valiosa” (Guerrero, 1981: 257), cuyo sustento fundamental lo constituya la ciencia política.

### **Bibliografía**

- Arendt, Hannah (2001), *¿Qué es la política?*, Barcelona: Paidós.
- Arendt, Hannah (2005), *La condición humana*, Barcelona: Paidós.
- Aron, Raymond (1997), *Estudios políticos*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Battle, Albert (2000), *Diez textos básicos de Ciencia Política*, Madrid: Ariel.
- Guerrero, Omar (1981), *La administración pública del Estado capitalista*, México, DF: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Guerrero, Omar (1985), *Teoría de la Administración Pública*, México, DF: Harla.
- Huntington, Samuel (1992), “Ciencia política y reforma política. De alma en alma”, en *Estudios políticos y sociales*, México: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Marsh, David y Soler Ferry (1997), *Teoría y Métodos de la Ciencia Política*, Madrid: Alianza.
- Pasquino, Gianfranco (1988), “Naturaleza y evolución de la disciplina”, en Pasquino *et al.*, *Manual de la Ciencia Política*, Madrid: Alianza Universidad Textos.

- Strauss, Leo (1970), *¿Qué es filosofía política?*, Madrid: Guadarrama.
- Strauss, Leo y Joseph Cropsey (1997), *Historia de la filosofía política*, México, DF: Fondo de Cultura Económica.
- Sartori, Giovanni (2006), *Política: Lógica y Método en las Ciencias Sociales*, México, DF: Fondo de Cultura Económica.
- Uvalle, Ricardo (1998), *Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea*, México: Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM) y Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM).
- Zamitz, Héctor (1999), “Origen y desarrollo de la ciencia política: temas y problemas”, en *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales*, septiembre-diciembre, año 6, núm. 20, Toluca, México: Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM).

**Julio César Olvera García.** Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor-investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México. Líneas de investigación: democracia, ciudadanía y gestión pública. Publicaciones recientes: “Ciudadanía, gestión y vida colectiva: una visión hacia la democracia en el contexto de la reforma del Estado”, en *Memoria del XII Congreso del CLAD* (2008); “Retos de la construcción democrática ante lo global: participación ciudadana”, en *Memoria del Coloquio Internacional: Enfoques multidisciplinarios sobre retos nacionales y regionales en la globalización* (2008); “Transformaciones en el proceso democratizador: de la gestión pública hacia la gestión estratégica”, en *Memoria del XII Congreso Internacional del CLAD* (2008).

Envío a dictamen: 26 de enero de 2009.

Aprobación: 23 de febrero de 2009.