

Visiones críticas sobre el estado¹ en la antropología y la administración pública: miradas al vaivén²

.....

Paola García Reyes³

Universidad del Norte, Barranquilla
paolagarcia@uninorte.edu.co

Pablo Sanabria⁴

Pontificia Universidad Javeriana, Cali
pablo.sanabria@javerianacali.edu.co

Recibido: 11 de noviembre de 2015

Aceptado: 16 de enero de 2016

Disponible en línea: 9 de mayo de 2016

.....

¹ Frente a la convención de referirse a la organización política llamada Estado con mayúscula, hemos preferido el uso de la minúscula. Esto para señalar su carácter contingente e histórico.

² Artículo de revisión

³ Antropóloga con Maestría en Estudios Políticos, Universidad Nacional de Colombia. Doctora en Investigación en Ciencias Sociales, mención en Ciencia Política, FLASO-México. Profesora asistente del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad del Norte, Barranquilla, Colombia

⁴ Economista, Universidad Nacional de Colombia. Master en Políticas Públicas, London School of Economics. PhD en Administración y Políticas Públicas, American University. Director Departamento de Gestión de Organizaciones, Profesor asociado Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Pontificia Universidad Javeriana, Cali, Colombia

Visiones críticas sobre el estado⁵ en la antropología y la administración pública: miradas al vaivén

Resumen

En este artículo hacemos una revisión general de las principales aproximaciones críticas al estado desde dos ciencias sociales con aparentes caminos diferentes: la antropología y la administración pública. Revisamos distintas aproximaciones críticas al rol del estado y a las teorías mismas, y su evolución en el tiempo a partir de una metáfora de vaivén. Los movimientos pendulares caracterizan los avances acumulativos en teorías, aproximaciones y explicaciones que vienen y van en busca de lo estatal, y cuestionan su impacto y su rol en la sociedad. A partir de ese marco presentamos los textos que hacen parte de este número y que contribuyen a la construcción de miradas críticas al estado desde las ciencias sociales en América Latina.

Palabras clave: estudios críticos del estado; administración pública; antropología

Critical Views on the State from Anthropology and Public Administration: Looking through its Swing

Abstract

This article presents an overview of the main critical approaches to the state from two social sciences in apparently different paths: anthropology and public administration. We review different critical views to the role of the state, and to the theories themselves, and their evolution over time from a swinging metaphor. The swings characterize the cumulative advances in theories, approaches and explanations that come and go in search of the state, and question its impact and its role in society. Based on this framework, we introduce the texts that are part of this issue. They contribute to the construction of critical perspectives of the state from the social sciences in Latin America.

Keywords: critical studies of the state; public administration; anthropology

Visões críticas sobre o estado desde a antropologia e administração pública: olhares ao vaivém

Resumo

Neste artigo fazemos revisão geral das principais aproximações críticas do estado desde duas ciências sociais com aparentes caminhos diferentes: antropologia e administração pública. Revemos diferentes abordagens críticas sobre o papel do estado e as teorias próprias, bem como sua evolução ao longo do tempo, usando como metáfora o vaivém. Os movimentos pendulares caracterizam os avanços acumulativos nas teorias, aproximações e explicações, que vem e vão na procura do estatal, e se perguntam pelo impacto e papel na sociedade. A partir desse quadro apresentamos os textos que conformam este número e que contribuem para a construção de olhares críticos sobre o estado desde as ciências sociais na América Latina.

Palavras-chave: estudos críticos do estado; administração pública; antropologia

⁵ Frente a la convención de referirse a la organización política llamada Estado con mayúscula, hemos preferido el uso de la minúscula. Esto para señalar su carácter contingente e histórico.

Introducción

El estado, el interés en el estudio del estado por parte de las ciencias sociales, ha seguido un movimiento de vaivén⁶. Después de que se instalaron en la discusión académica las intuiciones sobre el estado como el monopolizador del uso de la violencia legítima (Weber) o como la expresión de los intereses de la burguesía y, con ellos, la manifestación política del capitalismo (Marx), en la década de los cincuenta del siglo pasado, algunos académicos declararon su inutilidad analítica, para proponer más bien, el estudio de los sistemas políticos o de los gobiernos. Las discusiones señalaron dos puntos que indican un movimiento de ida y venida entre dos hiatos: el estado como algo externo y dado, y el estado como algo contingente y endógeno a las relaciones sociales. También entre la aproximación científica en la teoría y la práctica administrativa de lo estatal y su inevitable esencia democrática y política.

Los artículos contenidos en este número recogen este vaivén visto en diferentes campos de las ciencias sociales y nos muestran un escenario de reflexión amplio, basado en aproximaciones académicas plurales. Este campo da cuenta de la coexistencia de estas dos aproximaciones en la reflexión académica, de la tensión irresuelta propia de la, a veces omnipresencia discursiva del estado, entre su carácter de máscara (Abrams, 1988) y su existencia tangible, derivada de las interacciones cotidianas.

Presentamos aquí un relato a cuatro manos de los ires y venires del estado como lugar de análisis desde nuestras formaciones disciplinares y nuestras deformaciones profesionales. Queremos proponer un campo de diálogo más amplio que exhaustivo con el objetivo de provocar la discusión y de enmarcar la reflexión contenida en este número. Para ello, presentamos los principales momentos del vaivén del estado como categoría analítica y teórica. Luego, comentamos brevemente cada uno de los artículos contenidos en este número. Sobre esta base presentamos algunos puntos de discusión.

.....
⁶ Este relato es una reducción esquemática que proponemos con fines de ordenar la exposición. Para exposiciones más detalladas remitimos a los textos de Sharma y Gupta (2006), Hansen y Steputtat (2005) y Lund (2006).

Primeros movimientos

La frase de Woodrow Wilson en 1887, sobre la necesidad de hacer menos diferente lo público de lo privado para facilitar su gestión, es considerada por diversos autores, al menos en las democracias occidentales, como el llamado inicial a la aparición de un campo de estudio particular sobre la gestión de lo público. Dicho llamado, si bien en su contexto histórico, buscaba llamar a un acercamiento a las prácticas e interpretaciones de la administración privada, que ascendían con fuerza en el contexto de la revolución industrial, abrió a su vez la puerta para el principal debate teórico que ha enmarcado a la administración pública como campo de estudio: la llamada dicotomía política-administración. El llamado fue asumido desde una perspectiva teórica por Frank Goodnow (2012), que de alguna forma establece un modelo que define la separación de la política y la administración desde una perspectiva legal. Con la aparición de dicha dicotomía, surge un fenómeno de vaivén interesante en un campo de estudio multidisciplinario que, según varios autores (Denhardt, 1981; Orstrom, 2007), ha estado en una búsqueda permanente de sus orígenes y en constante tensión entre su enfoque científico y los valores normativos que plantea su conexión con el modelo democrático (Denhardt, 1981; Stivers, 2000).

La frase de Wilson y el trabajo posterior de Goodnow, no solo generó una aspiración por asumir un enfoque racionalista, normativo y científico para mejorar las acciones del estado que permanece hasta el día de hoy, sino que creó, además de un paradigma aceptado ampliamente, una división sobre el ser y el deber ser en lo público y en la administración pública como ciencia social. En últimas, dicho momento es apenas el primero de discusión en un campo de estudio que ha vivido diversos momentos de crisis de identidad (Denhardt, 1981) entre lo administrativo y lo político, y a su vez, entre la racionalidad técnica/positivista y los valores que enmarcan el estado como actor político y las entidades públicas como entes diferenciados de las empresas privadas.

La historia ha mostrado esta permanente tensión entre el deber ser racional de lo administrativo y la esencia política de lo estatal

(Stivers, 2000) al enfrentar diversos momentos de intenso debate sobre las ontologías relativas a la administración pública como campo de estudio y las implicaciones de tomar por dados los valores (relacionados con la racionalidad técnica) que deben enmarcar las acciones estatales en un contexto democrático (Kirlin, 1996). La ortodoxia de la administración, representada por la administración científica de Taylor y los principios de la administración de Fayol, entran con fuerza a modelar el enfoque racional-técnico en la administración de lo público. Enfoque que encuentra en el modelo burocrático un arquetipo ideal para definir las formas de intervención y acción estatal.

El modelo POSDCORB, emergente del reporte del Comité Brownlow en 1937, escrito por Luther Gulick y Wyndall Urwick (1937), brindó un marco oportuno para el diseño de nuevas organizaciones ahora enfrentadas, en ese momento histórico, a proveer, de forma masiva y creciente, bienes y servicios públicos, en un contexto de mayor aglomeración urbana, estado de bienestar, incremento del comercio, mayor interacción social y con ella mayor conflictividad, el ascenso de las profesiones y, de forma importante, el abandono de un modelo de representatividad política magnificada a partir de los llamados *spoils systems*, o sistema de patronazgo político que ha caracterizado a las democracias occidentales en diferentes momentos y latitudes.

Así, la llamada ortodoxia de la administración pública brindaba un camino allanado para la adopción de un modelo burocrático enfocado a la eficiencia, donde las partes se enfocan en buscar siempre la mejor manera de hacer las cosas, el llamado *'one-best-way'*. Este origen en un enfoque técnico-racional sin duda configuró un caldo de cultivo adecuado para el surgimiento de diversos debates críticos sobre la esencia misma de las acciones estatales, sobre cuáles son los valores que se deben perseguir. Lo que sigue después son momentos clave en los que aparecen llamados a revisar con un enfoque crítico los supuestos y valores detrás del modelo asumido como ideal, en una disciplina que vive en constante tensión.

En las décadas de los cuarenta a los sesenta, se identifica un periodo de cuestionamiento intelectual, pero también de auto-reflexión

en la administración pública (Kaufman, 1956). A partir de los postulados de la administración científica y en general del modelo ortodoxo relacionado con las organizaciones burocráticas, prevalentes ampliamente tanto en el sector público como en el privado, se empieza a dar un cuestionamiento a la presencia de valores múltiples relacionados de forma clave con la esencia de lo público y lo estatal. Diferentes perspectivas relacionadas con la administración pública, desde la ciencia política, la ingeniería y la psicología entran a cuestionar los pilares básicos de la ortodoxia (la dicotomía política-administración y los principios de la administración) y establecen nuevas premisas para la comprensión. Luego aparecen nuevos momentos de reflexión que reflejan la búsqueda constante de este campo de estudio por entender su esencia.

Mientras tanto, desde la antropología, y por senderos distintos, Radcliffe-Brown (1940/1950) propuso en su prefacio a *African Political Systems* (Fortes y Pritchard, 1950) la mejor utilidad del concepto de organización política. Aunque veía a las sociedades sin estado como formas organizativas anteriores y menos complejas, también cuestionaba la existencia de esta categoría analítica,

In writings of political institutions there is a good deal of discussion about the nature and the origin of the State, which is usually represented as being an entity over and above the human individuals who make up a society, having as one of its attributes something called 'sovereignty', and sometimes spoken of as having a will (law being often defined as the will of State) or as issuing commands. The State, in this sense, does not exist in the phenomenal world; it is a fiction of the philosophers. What does exist is an organization, i.e., a collection of individual human beings connected by a complex system of relations [...] There is no such thing as the power of the State; there are only, in reality, powers of individuals –kings, prime ministers, magistrates, policemen, party bosses, and voters. The political organization of a society is that aspect of the total organization which is concerned with the control and regulation of the use of physical force. (Radcliffe-Brown, 1940/1950, xxiii)

Esta discusión siguió su propio camino en la administración pública como disciplina propia de las que, con Radcliffe-Brown, podríamos llamar organizaciones políticas ‘occidentales’. Un primer momento de auto-reflexión de la administración pública como campo de estudio aparece con la llamada heterodoxia, que aparece a finales de los años cuarentas y principios de los cincuentas. Esta heterodoxia está representada de forma particular por Dwight Waldo (1948), quien al publicar su libro *El Estado administrativo* en 1948, establece de forma imperativa la necesidad de reconocer el carácter político de lo público y por ende de las acciones estatales, más allá de la declarada y prevalente racionalidad ortodoxa y su enfoque en eficiencia. El autor recalca que las acciones estatales no son libres de valores y de hecho cuestiona de forma determinante el sentido final del enfoque de la ortodoxia y la burocracia al preguntar: ¿y la eficiencia para qué? Su trabajo constituye uno de los primeros y quizás uno de los más fuertes llamados a reflexionar e identificar los indiscutibles valores que acompañan las acciones públicas en el contexto de una democracia.

En ese mismo momento, un número importante de académicos de la ciencia política empieza a aportar al campo de la administración pública profundizando la discusión sobre el carácter político de las burocracias (mas allá de la neutralidad ortodoxa) y su rol dentro de los procesos de distribución del poder. Académicos tales como Robert Dahl, Phillip Selznick, Norton Long, Paul Appleby, Peter Blau, cuestionan los principios fundamentales de neutralidad planteados por el modelo ideal racional-legal de Max Weber. A partir de ello profundizan en conceptos clave de la gestión y la implementación de políticas públicas tales como la discrecionalidad organizacional e individual, los problemas de delegación y agencia, el rol de los burócratas de ventanilla, las relaciones de la burocracia con otros actores clave tales como legisladores, grupos de interés, funcionarios electos, etc. Sus aportes sin duda constituyeron la posibilidad de cuestionar los supuestos de racionalidad legal burocrática, y permitieron empezar a reconocer el carácter esencialmente político de las intervenciones estatales, incluso a través de burocracias idealizadas para ser neutrales políticamente.

Estas miradas divergentes hacia la ortodoxia fueron acompañadas por Herbert Simon (1947) quien al publicar su obra *Comportamiento administrativo*, cuestiona la veracidad empírica de la administración científica, desde la ciencia de la decisión que él propone. Simon declara que los llamados principios de la ortodoxia no son más que proverbios, proverbios que se contradicen entre sí y que carecen de un sustento teórico y empírico. En esta obra, Simon a su vez cuestiona los elementos de racionalidad propuestos en las aproximaciones neoclásicas y establece el concepto de racionalidad limitada como clave para explicar comportamientos individuales, organizacionales y colectivos. En buena medida, los postulados de Simon abren la puerta a reflexiones posteriores sobre la necesidad de generar evidencia concreta para conocer las capacidades reales de decisión de organizaciones e individuos y sobre las capacidades limitadas de los mismos en un contexto de interacciones sociales y políticas que, en últimas, son las que definen el quehacer de lo estatal, más allá de una supuesta racionalidad técnica.

Paralelamente, a partir de finales de los treinta el movimiento de las relaciones humanas liderado por Elton Mayo (1949), realiza una serie de estudios científicos sobre las implicaciones de los principios de la administración científica en los ambientes de trabajo. Sus experimentos desdibujan buena parte de los principios establecidos por la ortodoxia y cuestionan de forma contundente el enfoque productivista y eficientista por encima del carácter humano de las organizaciones. En la misma línea, otros autores de este grupo como Mary Parker Follet (1926/1996), profundizaron en el carácter personal de las organizaciones con su enfoque de la administración participativa, así como Chester Barnard (1938), que planteó las organizaciones como sistemas colaborativos interdependientes, y Abraham Maslow (1943), que sentó las bases para los estudios del comportamiento organizacional con una preocupación centrada en el individuo dentro de la organización. Las reflexiones a profundidad de este grupo hicieron un llamado a la identificación de las implicaciones personales y colectivas de un enfoque basado en eficiencia, implantado fuertemente en las organizaciones públicas a través del modelo burocrático. Su concepto del hombre social también apareció en contraposición al modelo del agente económico racional buscando explicar empíricamente aspectos

del comportamiento humano en las organizaciones más allá de las expectativas de comportamiento basadas en aspiraciones neoclásicas de productividad y utilidad individual.

Los años posteriores evidenciaron también el avance de esos enfoques neoclásicos para el entendimiento de los procesos políticos y administrativos, lo cual de alguna forma influyó sobre las miradas a los procesos de la gestión y las políticas públicas. En esta mirada se retoma el agente económico racional como centro del análisis para explicar procesos políticos y burocráticos, y los procesos de búsqueda de rentas por otros actores en el circuito político como elementos clave de la gestión de lo público. Dentro de este grupo se destacan los trabajos de Buchanan y Tullock (1962) sobre la teoría de la elección pública, y específicamente los trabajos de William Niskanen (1971) sobre las burocracias, que establecen un rol maximizador de presupuestos y utilidades individuales como constructos base para explicar los comportamientos y decisiones de los funcionarios públicos. Si bien estos modelos teóricos retoman elementos debatidos previamente, plantean un modelo teórico sólido pero cuestionado fuertemente desde el campo de la administración pública por carecer de sustentos empíricos que confirmen a plenitud sus postulados (Hodgson, 2012), por ello mismo son fuente de importante discusión y debate dentro del campo de estudio más allá de sus virtudes como sólidos modelos teóricos.

Las discusiones centradas en la racionalidad individual y sus limitaciones encontraron puesto en el giro sistémico propuesto por David Easton (1953). En su análisis, la palabra estado, la idea del estado, podría ser sustituida por otra más prolija basada en la concepción de los sistemas políticos como partes, de cuya interacción derivan decisiones obligantes o autoritativas. Una consecuencia notoria de estos cuestionamientos fue la retirada del estado como herramienta analítica de las discusiones sobre lo político, el poder y el ejercicio de lo público que, no obstante, no tuvo carácter permanente.

Segundos movimientos

El estado volvió a entrar al ruedo con renovadas fuerzas en la década de 1980. La compilación de Evans, Rueschmeyer y Skocpol (1985) recogió los debates del momento, en particular presentes en la sociología y en la ciencia política: las explicaciones de la política y de lo político centradas en la sociedad estaban siendo confrontadas con nuevas lecturas basadas en el estado, más cercanas a la tradición continental de la comprensión de la organización política,

In short, now that debates about large public sectors have taken political center stage in all of the capitalists democracies and now that Britain and the United States [of America] seem much more like particular state-societies in an uncertain, competitive, and interdependent world of many such entities, a paradigmatic shift seems to underway in the macroscopic social sciences, a shift that involves a fundamental rethinking of the role of states in relation to economies and societies. (Evans, Rueschmeyer y Skocpol, 1985/1986, 7)

Un giro específico surtió la antropología. Aunque las aproximaciones implícitas y explícitas al estado son múltiples y proporcionan distintas miradas (Sharma y Gutpa, 2006), podemos proponer algunas líneas generales sobre dos sentidos de esta retoma. De un lado, el estado fue traído a la discusión como el efecto exitoso (Gramsci), aunque errático, de la voluntad de poder de los sectores dominantes (Lund, 2006). En esa veta se inscriben los trabajos de Max Gluckman (1964, 1965), Sally Falk Moore (1978) y de James Scott (1985, 1998), para citar algunos ejemplos. De otra parte, aproximaciones estructuralistas. De nuevo, el estado volvió a la escena desde visiones posestructuralistas que concibieron al estado como una idea, un efecto del juego político y del ejercicio del poder (Lund, 2006). La propuesta de Abrams (1988) del estado como máscara, fue problematizada y complejizada por trabajos centrados en el análisis de las prácticas burocráticas y de las relaciones de poder, en trabajos como los de Comaroff y Roberts (1986), J. Ferguson (1990) y Hansen y Steputtat (2005). Aquí, el estado es despojado de su pretendida existencia, de su existencia real y lo proponen como una emergencia, resultado

de las interacciones sociales y del uso de técnicas de administración, medición y gobierno (siguiendo a Foucault), que a la vez que articula formas de dominación, resulta en efectos inesperados o no intencionados.

La evolución crítica y acumulativa de teorías fue constituyendo, también, el fundamento teórico de la administración pública como campo de estudio que ha crecido a partir de esa auto-reflexión. Así, se ha creado un conjunto de supuestos que autores como Denhardt (1981) y Stout (2012) identifican como dados y poco cuestionados por buena parte de los académicos de este campo de estudio. De hecho, estos autores han hecho llamados históricos a desarrollar perspectivas críticas sobre esos postulados, indagando sobre la ontología de la disciplina e invitando al cuestionamiento de procesos y expectativas normativas que de alguna forma constituyen la esencia misma de la administración pública tanto en lo teórico como en lo práctico. Para estos autores, un número importante de trabajos académicos no definen una ontología específica para sus aproximaciones teóricas y prácticas, sino que asumen, muchas veces de forma implícita, toda una serie de supuestos, que sin un esfuerzo crítico pueden ser muchas veces incongruentes con la realidad.

Es posible identificar dos momentos históricos claves en los que han aparecido reflexiones fundamentales acerca de esos aspectos ontológicos de la administración pública como campo de estudio: el surgimiento de la Nueva Administración Pública a partir de la conferencia de Minnowbrock en 1968 y el Manifiesto de Blacksburg en 1983. En esos dos momentos, grupos sustanciales de académicos de la administración pública en Estados Unidos llamaron la atención sobre reflexiones que son en últimas, ontológicas y que planteaban perspectivas críticas frente a las aproximaciones teóricas dominantes y las prácticas que empezaban a utilizarse en las organizaciones públicas.

En 1968, liderado por Dwight Waldo, se reunió en Minnowbrock un grupo de jóvenes académicos reclamando un mayor enfoque social en el estudio y la práctica de la administración pública. Dentro de los postulados que emanaron de dicha reunión se solicitó la inclusión de

otros valores, más allá de lo técnico y lo racional, tanto en los enfoques teóricos como en las prácticas gubernamentales. Valores como equidad social e inclusión deberían ser evidentes entre académicos de la administración y las políticas públicas y entre los practicantes en las instancias gubernamentales. Este llamado crítico a identificar la esencia fundamental de lo público, agitó los supuestos ontológicos de la disciplina y abrió la puerta para posteriores avances que de alguna forma han dejado un legado en la distinción de la administración pública como campo de conocimiento con una mirada auto-reflexiva y con un enfoque eminentemente social más allá de lo técnico.

Un segundo momento de auto-reflexión fue la aparición del Manifiesto de Blacksburg, el cual se da en 1983 en Virginia Tech, cuando cinco profesores (John Rohr, Charles Goodsell, Gary Wamsley, Jim Wolf y Orion White), se reúnen y firman un documento en el que reclaman la esencia de la legitimidad de la administración pública como teoría y práctica en la constitución y el derecho público, más allá de la búsqueda de objetivos racionales y técnicos. Dicho llamado se extendió a muchas otras escuelas de administración pública en Estados Unidos y Europa y hoy constituye un área clave de estudio y formación en lo público. Este llamado crítico y auto-reflexivo, se dio también en un contexto turbulento para la administración pública con el avance de gobiernos que cuestionaban el rol mismo del estado y lo público, clamando de nuevo, cien años después de la afirmación de Woodrow Wilson, por un sector público menos diferente de lo privado. Nuevamente el vaivén revive conceptos ampliamente discutidos y debatidos que se vuelven para algunos paradigmas aceptados.

En ese orden de ideas y a partir de los planteamientos iniciales del Manifiesto de Blacksburg, aparece el constitucionalismo democrático como un interesante área de estudio en la administración pública. Esta vertiente de la administración pública (contando con autores con David Rosenbloom (1983), John Rohr (1988), Ronald Moe y Robert Gilmour (1995)) se enfoca en la inclusión de los valores democráticos y constitucionales como base del estudio y ejercicio de la administración pública, buscando su diferenciación clara de perspectivas que buscan hacer tabla rasa entre lo público y lo privado, y que plantean

el agente económico racional y la eficiencia como postulados fundamentales para el entendimiento y acción de lo público. A su vez, este enfoque busca analizar el impacto de las acciones judiciales, y el rol activo de actores de la rama judicial, en los procesos de gestión e implementación de políticas públicas como parte del ejercicio mismo de separación de poderes y de los naturales procesos de agencia parcial (cuando una rama ejerce funciones de la otra). Su aporte sin duda constituye una importante separación crítica de postulados de corte técnico racional imperantes en el campo de estudio, y responde al llamado de la teoría crítica a entender, por ejemplo, el rol de lo público en un contexto democrático.

Conectado con el anterior movimiento, aparece una aproximación orientada a buscar la esencia y el origen de la administración pública en la ética del servicio público y los valores públicos. Estas aproximaciones han sido influidas principalmente por los trabajos iniciales de Frederick Mosher (1982) y George Frederickson, que se enfocaron en brindar una respuesta a las limitaciones de los enfoques centrados en perspectivas técnicas y racionales basados en el individualismo económico, para explicar lo público. Sus esfuerzos buscaron definir una respuesta al enfoque racional a partir de conceptos como el altruismo, el servicio a la sociedad y lo que Frederickson y Hart (1985) denominaron el ‘patriotismo de la benevolencia’. De hecho, Frederickson convocó a un Minnowbrock II en 1988 con el fin de estudiar los avances en las perspectivas que buscaban ampliar el entendimiento de los valores asociados a las acciones del estado, con un enfoque social, más allá de los postulados dominantes centrados en la eficiencia. Estos trabajos han ido consolidando una línea de trabajo en el campo de la administración pública enfocándose en conceptos como motivación pro-social y motivación al servicio público en respuesta a propuestas basadas en el agente neoclásico.

Relacionado con lo anterior, a partir de los noventas, un grupo de autores se enfoca en el análisis de los valores públicos, buscando ir más allá de valores establecidos como eficiencia y eficacia. Así, los valores públicos son entendidos como acuerdos sociales acerca de los criterios que enmarcan y definen las acciones del estado y que lo diferencian de las

acciones y organizaciones privadas. Esta perspectiva tiene una conexión directa con la esencia constitucional del estado, actor que refleja las preferencias de la sociedad. Esta perspectiva buscó avanzar los paradigmas dominantes para resaltar la necesidad de identificar una base amplia de valores que le den sentido a lo público más allá de lo eminentemente productivo. Trabajada principalmente por Barry Bozeman (2007) en Estados Unidos, brindó en los noventa un debate interesante al modelo de valor público propuesto por Mark Moore, quien modeló todo un esquema de generación de valor a partir de una perspectiva racional y que fue ampliamente apropiado por gobiernos en diferentes lugares del mundo.

Menos frecuentes han sido los avances desde perspectivas de la teoría crítica, tal como lo han reclamado diversos autores (Denhardt, 1981; Miller y Dunn, 2007). Y tal como se ha planteado previamente, los postulados de la Escuela de Frankfurt buscaban precisamente analizar la implicaciones de la dominación estatal en la vida humana y las dificultades de los acuerdos tácitos sobre los principios y el rol humanista de la administración pública (Miller y Dunn, 2007). Otras miradas interpretivistas y constructivistas han sido menos prevalentes en la administración pública pero no por ello menos presentes. Como plantean Stout (2012) y Hay (2011), un número creciente de académicos de este campo de estudio esta concentrándose en aspectos ontológicos y en la crítica del método científico, tan prevalente en esta área, siguiendo con el llamado inicial de Dwight Waldo, pero no necesariamente identificados como una mayoría.

En ese contexto, las perspectivas posmodernas han aparecido tímidamente (Bogason, 2001) pero con fuerza. Los trabajos iniciales de Hummel (2007), Dennard (1989), Marshall y White (1990), Fox y Miller (1993, 1995, 1996), Harmon (1995), muestran el avance de perspectivas postmodernas en la administración pública como campo de estudio, adentrándose en aspectos semióticos, de dominación, construcción social, entre otros, especialmente haciendo frente al enfoque racional prominente en los asuntos públicos. No obstante, autores como Bogason (2001), Burnier (2005) y Hay (2011) empiezan a avanzar en el discurso llamando a pasar de la revisión crítica al diseño de modelos teóricos que permitan estudiar empíricamente los

asuntos públicos desde perspectivas posmodernas (Burnier, 2005), incluso combinado con aproximaciones existentes, como el institucionalismo (Hay, 2011). Este enfoque que busca establecer métodos para la investigación empírica, aparentemente ha sido menos consistente desde las perspectivas posmodernas frente a las aproximaciones racionales fuertemente enfocadas en métodos.

En resumen, la administración pública como disciplina ha sido capaz de contar con movimientos y grupos internos que han estimulado la existencia de perspectivas críticas a los paradigmas, modelos y supuestos dominantes en un campo de estudio que vive en permanente tensión entre el ser y el deber ser, entre los valores democráticos y las expectativas normativas, entre lo político y lo técnico. Un campo de estudio que como lo planteó Waldo (1955), tiene el reto de ser a su vez un campo de estudio y una actividad, a diferencia de otras ciencias sociales, lo cual de alguna forma establece que el estudio es a la vez práctica y que, entonces, los paradigmas teóricos deben generar su influjo fácilmente en las vidas de las personas a través de las prácticas gubernamentales. Ese de alguna forma es su reto principal, los aspectos normativos del campo de la administración pública se deben dirigir a la búsqueda de conocimiento práctico (Stivers, 2000).

Si bien se evidencia una fuerte influencia del enfoque científico técnico-racional, nuevas propuestas han surgido en momentos claves para este campo de estudio multidisciplinar que sigue en busca de sus orígenes y su esencia. Nuevas perspectivas críticas han enriquecido las miradas de lo estatal y aproximaciones posmodernas, constructivas e interpretativas, han retado los fundamentos de una disciplina que, aunque en la superficie parece homogénea, en el fondo cuenta con una riqueza de visiones que han buscado de formas divergentes llegar a su esencia desde un punto de vista humano, democrático y social.

Un giro más evidente es el de la antropología, donde el estado se analiza a partir de su cuestionamiento para observar representaciones y prácticas. Diremos que la administración pública y la antropología transitan caminos distintos que, no obstante, como lo muestran los textos incluidos en este número, tienen vasos comunicantes importantes.

Los textos

Los artículos presentados en este número contribuyen a esa riqueza de perspectivas con miradas que van desde la participación y la co-creación de políticas públicas con movimientos sociales, en el caso de Argentina presentado por Juan Ignacio Lozano y en el caso de Chile por Sabina García, así como el cambio en la relación del ciudadano con el estado por el uso de las nuevas tecnologías de Líppez y García, y en una redefinición de los límites de la dominación estatal en el caso presentado por Sandra Martínez. En general, estos trabajos abren la puerta para una mirada crítica desde América Latina al rol del estado, en un contexto particular y quizás en algunos casos ajeno al de buena parte de las teorías y paradigmas que dominan la administración pública como campo de estudio, y en cambio mucho más familiares a la antropología.

Los textos de Jei Bello y Germán Parra sobre la necropolítica y el sistema carcelario en Colombia; de Juan Camilo Venegas y Jairo Clavijo, sobre las políticas que promovieron el uso de combustible para cocina en Colombia; de Juan Ignacio Lozano sobre el estado como matriz de intervención política en Argentina; de Vergara, Araya, Donoso y Fuster, sobre las Alianzas Público Privadas conformadas para enfrentar la reconstrucción posterior al maremoto y terremoto de 2010 en Chile; de Sabina García sobre el multiculturalismo en Chile y de Sebastián Líppez y Roberto García sobre la implementación del gobierno electrónico en Colombia, muestran al estado como actor de demandas e intervenciones frente a las cuales la sociedad civil y los ciudadanos responden, se adaptan o resisten. Estas lecturas suponen al estado. Es decir, más que cuestionar y proponer lecturas acerca de su construcción, formulan indagaciones sobre la manera en que este, ya dado, interactúa o se impone a los actores sociales.

La expansión del sistema penal carcelario es analizada por Bello y Parra desde las nociones de estado de excepción y *nuda vida* de Giorgio Agamben (2003), y de necropolítica de Achille Mbembe (2011). Los autores consideran que dicha expansión ha tenido como efecto el fortalecimiento de la dimensión penal del estado colombiano y la destrucción de los cuerpos de las poblaciones subordinadas dentro

del orden social colombiano. Aquí, lo necropolítico supera lo biopolítico, no solo porque tiene como consecuencia la eliminación del sujeto disciplinado, sino porque supera los límites del estado al reducir a las personas a cosas. En este caso la frontera de lo estatal, que por tanto lo establece, es la de la vida de los ciudadanos sujetos de las técnicas de gobierno. Paradójicamente, es desde allí que opera su desbordamiento, como un exceso que lo conforma en máquina de muerte.

Una lectura de frontera, de margen, proponen Venegas y Clavijo con respecto a las políticas de implementación del cocinol como combustible de cocina en la Bogotá de los años cincuenta y sesenta del siglo pasado. En su lectura, las consecuencias adversas del uso de este combustible (incendios, explosiones, quemaduras) revelan un *ciudadano expuesto*, que se ubica en los márgenes del estado (Das y Poole, 2004). Esta posición marginal revela la materialización de la periferia como campo de inscripción de la vida en la ciudad, que se configura alrededor de tres elementos: urbanización, barbarie culinaria y cuerpo quemado. Aquí, las políticas dan forma a los espacios físicos y sociales de una ciudadanía periférica.

La lectura de Lozano sobre la participación de los movimientos sociales y el retorno del estado en la Argentina de los gobiernos Kirchner es planteada en otra clave, que, no obstante conserva la frontera estado-sociedad. Aquí, las ideas de legitimismo-relativismo y de miserabilismo-cooptación de Grignon y Passeron (1991), son traídas a colación para proponer la existencia de campos de fuerzas sociales en los que las modalidades de acción políticas, no obstante su apelación al estado, no pueden ser entendidas como un ejercicio simple de cooptación, pues presentan la contracara de la apropiación de la política por parte de los sectores populares.

Las formulaciones de Bexel y Mörrth (2010) con respecto al potencial democrático de las Alianzas Público Privadas (APP), de Lienhard (2006) sobre los costos públicos de las actuaciones privadas en estas estrategias, y de Peters y Pierre (2010) sobre la invasión del mercado en lo público, permiten a Vergara et al. proponer que la eficiencia, efectividad y rapidez asociadas a las APP dejan de lado otros criterios

relacionados con la participación y la validez democrática de estas intervenciones. Esto cuestiona la pretendida idea de que es el bien común y no los intereses privados, el articulador de las políticas. Aunque la lectura se realiza a partir de las actuaciones del gobierno chileno tras el terremoto de 2010, la indagación sigue una tríada gobierno-privados-sociedad que tiene como telón de fondo al estado. Aquí, la intromisión de los intereses privados es vista como un elemento a problematizar, más que como un factor de las interacciones a partir de las cuales puede comprenderse su construcción.

Algo similar puede decirse del estudio de López y García sobre el gobierno electrónico en el caso colombiano. El compromiso cívico (Mossberger y Jiménez, 2009), que implica para los autores un involucramiento activo de los ciudadanos en los asuntos públicos, es formulado en clave deliberativa: un diálogo intersubjetivo, libre y público para analizar y participar en los asuntos públicos. Sobre esta base, los autores evalúan el potencial deliberativo de las estrategias colombianas de gobierno en línea, en particular los portales oficiales de las 32 capitales del país. Encuentran que si bien los avances en cuanto a provisión de información son importantes, los avances en materia de participación son menores. Sobre esta indagación concluyen que un cambio en las relaciones entre estado y sociedad base en las tecnologías de información aún está lejos de realizarse. Aquí la dicotomía se mantiene, el estado se formula como algo externo a la sociedad. Es el vínculo entre estos dos ejes el que resulta problematizado para observar esta política en particular.

Sabina García añade un tercer elemento al vínculo cuando propone a los académicos como *brokers* o intermediarios de la relación estado y sociedad, bajo el modelo de gobernanza multicultural implementado en Chile desde finales de los años ochenta del siglo pasado. Este modelo es visto como parte de la implementación de políticas neoliberales (Hale, 2005), bajo las cuales los grupos étnicos resultan reconocidos como producto de las interacciones complejas entre el estado y diversos actores (Agudelo y Recondo, 2007). A juicio de la autora, los académicos del Instituto de Estudios Andinos operaron un papel pivote dentro de dichas interacciones y sirvieron a la implementación de una jerarquía racial y cultural en clave de reconocimiento de derechos. La

dicotomía se mantiene, pero se problematiza el rol jugado por los investigadores del instituto en la implementación de las políticas multi-culturales desde el estado.

Con un pie en las aproximaciones desde la idea del estado como emergencia o contingencia, Sandra Martínez analiza la implementación de la política de colonización formulada por el gobierno colombiano en el departamento de Caquetá durante los años sesenta y ochenta del siglo pasado. La autora resalta el carácter imprevisible de dichos programas, toda vez que su implementación se realiza en espacios donde los individuos tienen valores e intereses diversos (Ferguson, 1994). Estas tecnologías, que se muestran como neutrales, están insertas en interacciones políticas y sociales que colocan límites y otorgan materialidad a los intentos de legitimación de la dominación estatal. En el caso particular, las propuestas gubernamentales resultaron traducidas, apropiadas y/o resistidas por los colonos, quienes no actuaron como sujetos pasivos de las acciones oficiales. Esta lectura, si bien se sienta en la dicotomía formulada, problematiza el dominio del estado y arroja luces sobre las consecuencias prácticas de su ejercicio.

Algo más alejados de la lectura estable del estado, los textos de Fredy Mora-Gámez, sobre el proceso del reconocimiento de víctimas del conflicto armado por parte del gobierno colombiano, de Juan Felipe García sobre el pensamiento antropológico sobre el estado, de Leticia Saldi sobre el estado-sistema y la cuestión indígena en Argentina, de Sandra Martínez sobre las políticas rurales de colonización en Colombia, se ubican en el lugar de las interacciones, pero no para problematizar el vínculo entre actores ya existentes, ordenados y jerarquizados, sino como punto de fuga de la emergencia de lo estatal y de lo social.

Mora-Gámez plantea que los procedimientos técnicos implicados en el Registro Único de Víctimas y uno de sus instrumentos principales, el Formato Único de Declaración, son tecnologías sociales que configuran tanto al estado como a las experiencias de los reconocidos, en un ensamblado sociotécnico (Latour, 2005). Las prácticas alrededor del diligenciamiento del formato y del registro resultan en el ‘agenciamiento mutuo’ de funcionarios, procedimientos y reconocidos.

Es tal agenciamiento, en el que intervienen actores, procedimientos y objetos, el que da forma al estado, no para producir un efecto estable, sino de forma contingente y específica.

La desestabilización, la desontologización, es considerada por Juan Felipe García como uno de los aportes epistemológicos de la antropología a la comprensión del estado. El mito del estado, de su existencia real, resulta sostenido gracias a la existencia de lenguajes de estatalidad que traducen las prácticas cotidianas en interacciones estables y naturales (Hansen y Stepputat, 2005); los estudios etnográficos permiten dar cuenta de los márgenes que dichos lenguajes construyen en la sociedad (Das y Poole, 2004). Para García, aproximaciones de este tipo hacen evidentes las mitologías sobre la estatalidad y sobre el carácter estable de la soberanía. Esto cuestiona el carácter dado, la voluntad de poder, para utilizar las palabras de Gramsci, de un ente existente, en los órdenes asimétricos, pero también disputados, cuestionados, reales, del ejercicio del poder.

En efecto, la existencia de puntos de fuga en el ejercicio del poder es uno de los resultados del análisis de Leticia Saldi sobre el reconocimiento de derechos a la identidad huarpe en Argentina. La aproximación a las formas en las cuales los funcionarios construyen y actualizan la noción de estado (Mitchell, 1991; Taussig, 1995) le permiten a la autora dar cuenta de las formas en las que los funcionarios del Departamento General de Irrigación y la municipalidad de Lavalle en la provincia de Mendoza, comprenden a las comunidades huarpe. Esto le sirve para proponer la inexistencia del estado y, en su lugar, la existencia de políticas e instituciones que se presentan como ‘un todo globalizador, abarcador y superior’. No obstante, establece que, si bien estos discursos perpetúan y aglutinan las desigualdades, los puntos de fuga, las resistencias frente a ese ejercicio *omni-abarcante* permanecen, también, en las prácticas cotidianas. El estado es entonces un discurso, un mito, que, sin embargo deriva su materialidad como espacio que da coherencia, estabilidad y sentido al ejercicio del poder. De nuevo aquí su carácter de efecto.

Mencionamos aparte los textos de Jimena Abello y Luz Marina Salcedo. En ambos, la referencia al estado es tangencial. No obstante,

se ocupan de maneras no explícitas de su existencia real, de modo más bien descriptivo que problematizador. El primero reproduce los circuitos de los expedientes en un juzgado en la ciudad colombiana de Cali. Para ello, se ocupa de este espacio ‘tal como es’ y de las formas en las que los funcionarios comprenden el funcionamiento de la justicia. Los expedientes muestran el vínculo entre documentos y personas (Hull, 2012), a la vez que dan cuenta de la existencia ‘enredada’ de la justicia (Latour, 2010). La autora concluye que el expediente judicial es un objeto que produce realidades y que se encuentra en constante construcción.

Las implicaciones del tránsito entre, diríamos, dos *polis*, son el centro del análisis del trabajo de Luz Marina Salcedo sobre la desmovilización de jóvenes excombatientes de la guerrilla de las FARC en Colombia. Con base en las propuestas socio-construccionistas de Gergen (1996), la autora propone un análisis arqueológico de las narraciones sobre el tránsito a la vida civil de algunos de estos jóvenes. Propone así, la configuración de escenarios emocionales de carácter familiar, comunitario, pero también ciudadanos basados en la empatía, la felicidad y el respeto, de modo que los jóvenes puedan surtir el tránsito del orden jerárquico guerrillero hacia uno civil consensual.

Discusión

El conjunto de artículos presentados tienen el elemento común de proponer lecturas del estado que parten y/o consideran las interacciones sociales. Pero, si todo fenómeno social está hecho de interacciones, ¿el estado emerge de todas ellas? ¿Todas las interacciones conducen al estado? Althusser (1971/2006) propuso al estado como uno de los aparatos ideológicos que enmascaran las relaciones de producción capitalistas. El estado deriva, está, emerge, entonces de esas relaciones. Diremos con él, que este se puede ubicar en las técnicas y los símbolos (y en las prácticas y representaciones (Sharma y Gupta, 2006) asociadas a dos fenómenos en particular: la asignación de derechos de propiedad y de tributos y obligaciones.

El proceso de construcción de los estados modernos (de la idea de los estados modernos) se vincula con la consolidación de la propiedad privada de los sectores burgueses emergentes y su correlato político, la democracia representativa liberal (uno de los relatos más acuciosos al respecto es el de Barrington Moore Jr. (1966)). Estos sectores se hicieron partícipes del gobierno tras transformaciones que implicaron cambios tan violentos como profundos en la organización política de las sociedades humanas, ‘no hay tributación sin representación’ señalaban las máximas de los fundadores de Estados Unidos de América. En Europa, pero también en América, la acumulación del capital implicó la delimitación de la propiedad y con ella, la erosión de lo común en el mercado. Esto tuvo como correlato la traducción del hecho económico de la propiedad en el lenguaje de los derechos políticos.

Este proceso fue de la mano con otro con el que entró en tensión: la imposición de tributos y obligaciones por parte de los gobiernos de los recién conformados estados-nación. La frontera se desdibuja aquí, de modo que nos resulta difícil sostener que exista algo más que individuos y los intereses de esos individuos, como lo planteó Radcliffe-Brown (1940/1950). Pero, en términos generales, la imposición de tributos sobre la propiedad y sobre la producción es una actividad territorializada que se enmarca dentro de las fronteras físicas del estado (Levi, 1989), dándole forma. Aquí también la imposición de los tributos implicó la imposición de deberes ciudadanos, deberes cívicos y privados, asociados con la consolidación de la gubernamentalidad o el estado de gobierno en palabras de Foucault (2006).

Es en estas dos dimensiones donde, proponemos, es posible observar de forma específica la emergencia del estado. Diremos con Sharma y Gupta (2006) que tal observación es la observación de las representaciones y las prácticas alrededor de la asignación de derechos (de propiedad) y deberes (imposiciones). Las políticas carcelarias, las estrategias de gobierno en línea, las políticas multiculturales y los juzgados son todos espacios de distribución de esos derechos y esos deberes. El estado entonces opera como un asignador cuyo sesgo está dado por los intereses de quienes estén en el poder. El resultado, no obstante, es un espacio de disputa: el ejercicio del poder implica, necesariamente,

aceptaciones y resistencias, como las que nos muestran algunos de los autores.

Las políticas públicas pueden ser entonces entendidas, desde la antropología, como ejercicios de distribución (y apropiación). Desde esta mirada, su análisis se ubica en el contexto de su ejecución, administración y recepción: “The ethnographer can make an original contribution to policy studies if policy is understood as analogous to magic, an instrumental attempt to order the future, which will always have delayed and unintended consequences” (Borneman, 2016, s.p). Algunos de los textos presentados en este número apuntan en esta dirección, esperemos que resulten en la profundización de un camino prolijo.

El balance desde la administración pública deja ver un campo de estudio, que si algunos autores cuestionan la capacidad práctica de establecer aproximaciones reflexivas (Cunliffe y Jun, 2005), ha podido establecer desde sus áreas de estudio respuestas críticas a perspectivas racionales predominantes (Box, 1992; Denhardt, 1999). El futuro de la administración pública como campo de estudio está determinado por su capacidad para retornar a su esencia democrática y humanística tal como lo planteó Denhardt (1999) sobre la complejización de las relaciones ciudadanía-estado y la aparición de nuevos problemas complejos de difícil solución (*wicked problems*), que requieren fortalecer aproximaciones críticas enfocadas en la ética del servicio, el liderazgo, los valores democráticos y públicos y la responsabilidad social de la administración pública.

La formación de los futuros administradores públicos en escuelas de gobierno y políticas públicas también podría pasar por una formación que facilite la esencia crítica y reflexiva (Cunliffe y Jun, 2005) sobre el impacto de las acciones públicas, teniendo en cuenta la premisa de Waldo acerca de la administración pública como campo de estudio y actividad. Más allá de los supuestos técnicos de objetividad que muchas veces reemplazan los valores que definen las acciones públicas (Kirlin, 1996, p. 418; Moe y Gilmour, 1995), los autores hacen un llamado a pensar en la ontología del campo de estudio para

poder transformar los individuos, las organizaciones y las acciones públicas en un contexto democrático (Cunliffe y Jun, 2005; Miller y Dunn, 2007; Kirlin, 1996).

Así, este balance entre las miradas diferentes de dos ciencias sociales, permite encontrar una riqueza de visiones en la formas de entender el estado desde una perspectiva crítica. Las miradas de la antropología aportan una perspectiva interpretativa a las acciones del estado como ejercicio fuente y resultado de construcción social. Las miradas desde la administración y las políticas públicas muestran una búsqueda casi permanente de una esencia multidisciplinaria, basada en acuerdos colectivos y en apreciaciones que buscan ampliar los enfoques prácticos hacia una mayor profundidad filosófica y ontológica. Los textos presentados en este número apuntan en esta dirección, esperamos que resulten en la profundización de un camino prolijo.

Referencias

Abrams, P. (1988). Notes on the Difficulty of Studying the State. *Journal of Historical Sociology*, 1, 58-89.

Agamben, G. (2003). *Estado de excepción. Homo Sacer II*. España: Pre-Textos.

Agudelo, C. y Recondo, D. (2007). Multiculturalismo en América Latina. Del Pacífico mexicano al Pacífico colombiano. En O. Hoffman y M. T. Rodríguez (Eds.), *Los retos de la diferencia. Los actores del multiculturalismo entre México y Colombia* (pp. 57-79). México D.F.: Publicaciones de la Casa Chata: CIESAS, CEMCA, IRD, ICAHN.

Althusser, L. (1971/2006). Ideology and Ideological State Apparatuses (Notes Towards an Investigation). En Sharma y Gupta (Eds), *The anthropology of the state, a reader* (pp. 132-143). Malden: Blackwell Publishing.

Barnard, C. I. (1938). *The Functions of the Executive*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Bexell, M. y Mörrth, U. (2010). *Democracy and Public Private Partnership in Global Governance*. New York: Palgrave Macmillan.

Bevir, M. (2011). Public Administration as Storytelling. *Public Administration*, 89(1), 183-195.

Bogason, P. (2001). Postmodernism and American Public Administration in the 1990s. *Administration and Society*, 33(2), 165-193.

Borneman, J. (2016). Recording Uncertainty and Disorder on the Ethnographic Scene. En Da Col (Ed.), *Comparing Impossibilities. Selected Essays of Sally Falk Moore*. Chicago: HAU Books. Disponible en: <http://bit.ly/23voAJ1>

Box, R. (1992). An Examination of the Debate Over Research in Public Administration. *Public Administration Review*, 52(1), 62-69.

Bozeman, B. (2007). *Public values and public interest: Counterbalancing economic individualism*. Washington: Georgetown University Press.

Buchanan, J. y Tullock, G. (1962). *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Michigan: The University of Michigan.

Burnier, D. (2005). Making it Meaning Full: Postmodern Public Administration and Symbolic Interactionism. *Administrative Theory and Practice*, 27(3), 498-516.

Comaroff, J. L. y Roberts, S. (1986). *Rules and Processes. The Cultural Logic of Dispute in an African Context*. Chicago and London: The University of Chicago Press.

Cunliffe, A. y Jun, J (2005). The Need for Reflexivity in Public Administration. *Administration & Society*, 37(2), 225-242.

Das, V. y Poole, D. (2004). *Anthropology in the Margins of the State*. Santa Fe: School of American Research Press.

Denhardt, R. (1981). Toward a Critical Theory of Public Administration. *Public Administration Review*, 41(6), 628-635.

- Denhardt, R. (1999). The Future of Public Administration. *Public Administration & Management: An Interactive Journal*, 4(2), 279-292.
- Dennard, L. (1989). The Three Bears and Goldilocks meet Burrell and Morgan. *Administration and Society*, 21, 384-386.
- Easton, D. (1953). *A System Analysis of Policial Life*. New York: Wiley.
- Evans, P., Rueschmeyer, D. y Sockpol, T. (Eds.). (1985). *Bringing the Sate Back in*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ferguson, J. (1990). *The Anti-Politics Machine: "Development," Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Ferguson, J. (1994). *The Anti-politics Machine: "Development", Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Follet, M. P. (1926). The giving of orders. En H. C. Metcalf, (Ed.), *Scientific foundations of business administration* (pp. 29-37). Baltimore, MD: Williams and Wilkins.
- Fortes, M. y Evans-Pritchard, E.E. (1950). *African Political Systems*. London: Oxford University Press.
- Fox, C. y Miller, H. (1993). Postmodern Public Administration: A Short Treatise on Self-Referential Phenomena. *Administrative Theory and Praxis*, 15, 1-17.
- Fox, C. y Miller, H. (1995). *Postmodern Public Administration: Toward Discourse*. Thousand Oaks: SAGE.
- Fox, C. y Miller, H. (1996). What do We Mean When We Say "Real" in Public Affairs? The Modern Distinction. *Administrative Theory and Praxis*, 18, 103-116.
- Foucault, M. (2006). Governmentality. En Sharma y Gupta (Eds.), *The anthropology of the state, a reader* (pp. 132-143). Malden: Blackwell Publishing.

Frederickson, G. y D. Hart (1985). The Public Service and the Patriotism of Benevolence. *Public Administration Review*, 45(5). 547-553.

Gergen, K. (1996). *Realidades y relaciones. Aproximaciones a la construcción social*. Barcelona: Paidós.

Goodnow, F. (2012). Politics and administration. En Hyde, A. y Shafritz, J. *Classics of Public Administration* (pp. 28-31). Boston: Wadsworth Cengage Learning.

Gluckman, M. (Ed.) (1964). *Closed Systems and Open Minds: The Limits of Naïvety in Social Anthropology*. Edimburg and London: Oliver & Boyd.

Gluckman, M. (1965). *Politics, Law and Ritual*. Oxford: Basil Blackwell.

Grignon, C. y Passeron, J. C. (1991). *Lo culto y lo popular. Miserabilismo y populismo en sociología y en literatura*. Buenos Aires: Nueva Visión.

Gulick, L. y Urwick, W. (1937). *Papers on the Science in Administration*. New York: Institute of Public Administration Columbia University.

Hay, C. (2011). Interpreting Interpretivism Interpreting Interpretations: The New Hermeneutics of Public Administration. *Public Administration*, 89(1), 167-182.

Hale, C. (2005). Neoliberal Multiculturalism: The Remaking of Cultural Rights and Racial Dominance in Central America. *Political and Legal Anthropology Review*, 28(1), 10- 28.

Hansen, T. B. y Stepputat, F. (2005). *Sovereign Bodies. Citizens, Migrants, and States in the Postcolonial World* . Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Harmon, M. (1995). *Responsibility as Paradox: A Critique of Rational Discourse on Government*. London: SAGE.

Hodgson, G. (2012). On the Limits of Rational Choice Theory. *Economic Thought*, 1. 94-108.

Hull, M. (2012). Documents and Bureaucracy. *Annual Review of Anthropology*, 41, 251-267.

Hummel, R. (2007). *The Bureaucratic Experience: The Post-modern Challenge*. Quinta Edición. Armonk, NY: M.E. Sharpe.

Kaufman, H. (1956). Emerging Conflicts in the Doctrines of Public Administration. *The American Political Science Review*, 50(4), 1057-1073.

Kirlin, J. (1996). The Big Questions of Public Administration in a Democracy. *Public Administration Review*, 56(5), 416-423.

Latour, B. (2005). *Reassembling the social-an introduction to actor-network-theory, Subjectivity*. Oxford: University Press.

Latour, B. (2010). *The Making of Law: An Ethnography of the Conseil d'Etat*. United Kingdom: Polity Press UK.

Levi, M. (1989). *Of Rule and Revenue*. Berkeley, Los Angeles: University of California Press.

Lienhard, A. (2006). Les Partenariats Public Privé (PPP) en Suisse. Expériences, Risques et Possibilités. *Revue Internationale de Sciences Administratives*, 587-604.

Lund, C. (2006). *Local Politics and the Dynamis of Property in Africa*. Cambridge: Cambridge University Press.

Marshall, G. y White, O. (1990). The Blacksbury Manifesto and the Postmodern debate: Public Administration in a Time Without a Name. *American Review of Public Administration*, 20, 61-76.

Maslow, A. H. (1943). A Theory of Human Motivation. *Psychological Review*, 50, 370-396.

Mayo, E. (1949). *Hawthorne and the Western Electric Company, The Social Problems of an Industrial Civilization*. London: Routledge,

Mbembe, A. (2011). *Necropolítica*. España: Editorial Melusina.

Mitchell, T. (1991, marzo). The limits of the state: beyond statist approaches and their critics. *American political science review*, 85(1), 77-96.

Miller, D. y Dunn, W. (2007). A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform. *Public Organization Review*, 7, 345-358.

Moe, R. y Gilmour, R. (1995). Rediscovering Principles of Public Administration: The Neglected Foundation of Public Law. *Public Administration Review*, 55(2), 135-146.

Moore, S. F. (1978). *Law as Process*. London: Routledge & Kegan Paul.

Moore, Jr. B. (1966). *Social Origins of Dictatorship and Democracy. Lord and Peasant in the Making of the Modern World*. Harmondsworth: Penguin Books.

Mosher, F. (1982). *Democracy and the Public Service*. Segunda Edición. Oxford: Oxford University Press.

Mossberger, K. y Jiménez, B. (2009). *Can e-government promote civic engagement? A study of local government websites in Illinois and the U.S.* Chicago: Institute for Policy and Civic Engagement, University of Illinois.

Niskanen, W. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. New Brunswick: Aldine Transactions.

Orstrom, V. (2007) *The Intellectual Crisis in Public Administration*. Tercera Edición. Alabama: The University of Alabama Press.

Peters, B. y Pierre, J. (2010). Public-Private Partnerships and the Democratic Deficit: Is Performance-Based Legitimacy the Answer? En M. Bexell, & U. Mörtz, *Democracy and Public-Private Partnerships in Global Governance* (pp. 41-54). New York: Palgrave MacMillan.

Radcliffe-Brown, A. R., (1940/ 1950). Preface. En Fortes, M., y Evans-Pritchard E.E., *African Political Systems* (pp. xi – xxiii). London: Oxford University Press.

Rohr, J. (1988). *Ethics for Bureaucrats. An Essay on Law and Values*. Segunda Edición. United States: CRC Press.

Rosenbloom, D. (1983). Public Administration Theory and the Separation of Powers. *Public Administration Review*, 43, 219-227.

Scott, J. C. (1985). *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance*. New Haven: Yale University Press.

Scott, J. C. (1998). *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven: Yale University Press.

Sharma, A. y Gupta, A. (2006). *The Anthropology of the State*. Malden: Blackwell Publishing.

Simon, H. (1947) *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*. New York: The Macmillan Co.

Stivers, C. (2000). Resisting the Ascendancy of Public Management: Normative Theory and Public Administration. *Administrative Theory & Praxis*, 22(1), 10-23.

Stout, M. (2012). Competing Ontologies: A Primer for Public Administration. *Public Administration Review*, 72(3), 388-398.

Taussig, M. (1995). Maleficium: el fetichismo del Estado. En M. Taussig, *Un gigante en convulsiones. El mundo humano como sistema nervioso en emergencia permanente* (pp. 144- 180). Madrid: Gedisa.

Waldo, D. (1955). *The Study of Public Administration*. New York: Doubleday & Company.

Waldo, D. (1948). *The Administrative State*. New York: Ronald Press.

Wilson, W. (1887, July). The study of Administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197-222.

Cómo citar este artículo

García, P. y Sanabria, P. (2016). Estudios críticos sobre el estado en la antropología y la administración pública: miradas al vaivén. *Universitas Humanística*, 82, 17-47. <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.uh82.vcea>