

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO CIENCIA

Su Objeto y su Estudio

José Juan Sánchez González



013958



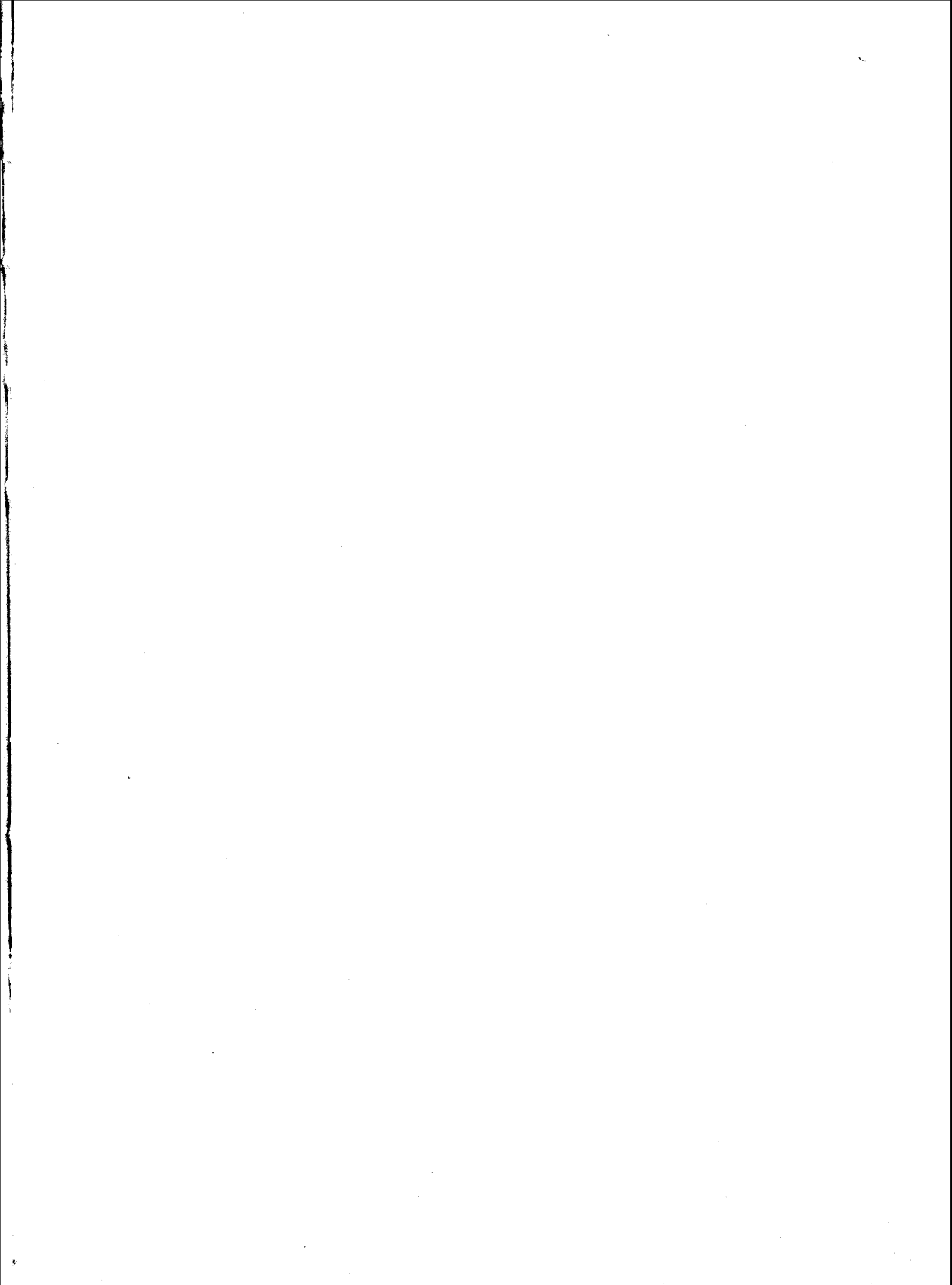
PLAZA Y VALDES

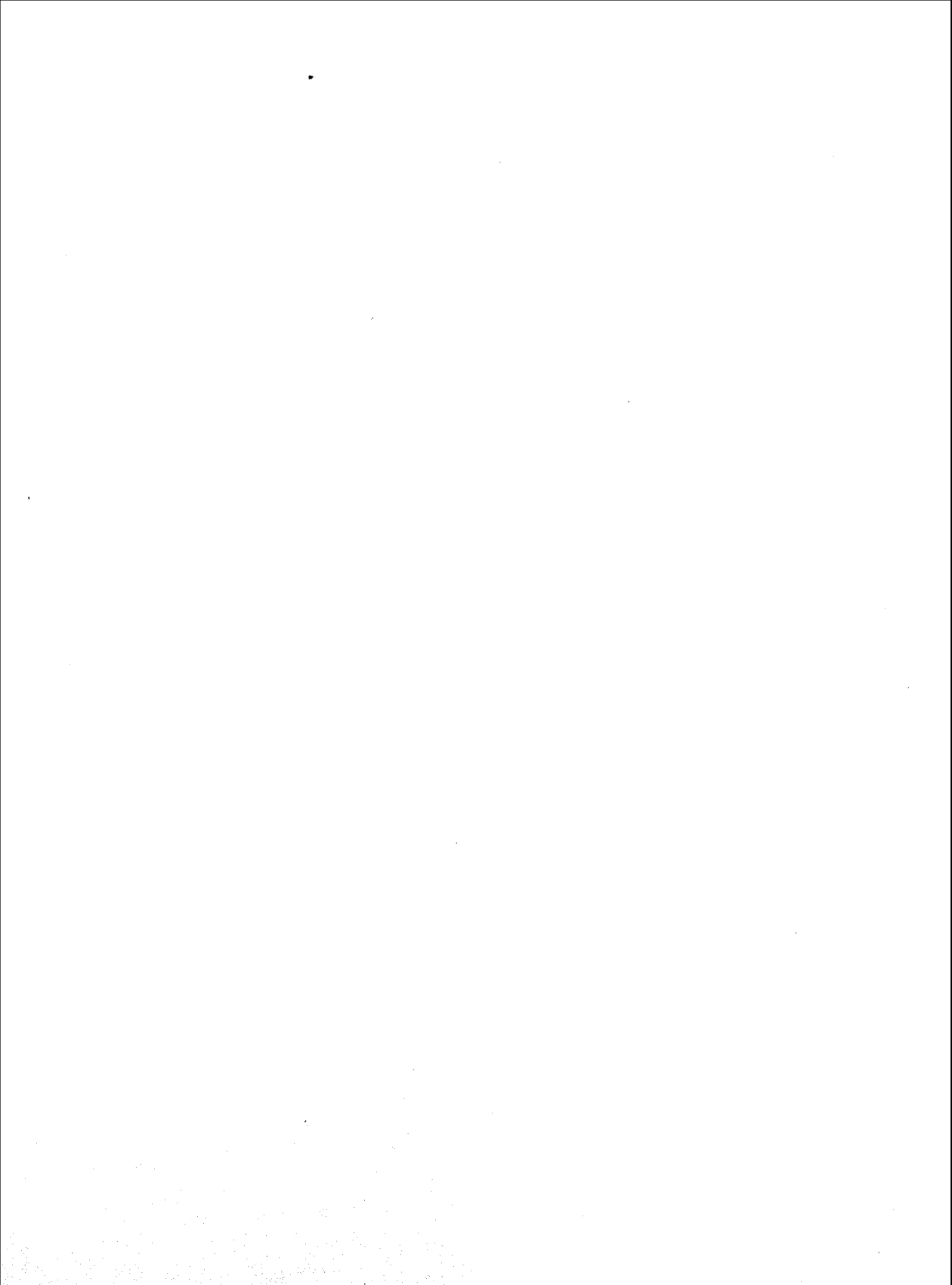
P Y V

EDITORES

José Juan Sánchez González es licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Escuela Nacional de Estudios Profesionales, Acatlán; obtuvo los grados de maestro y doctor en Administración Pública en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Se desempeñó como profesor de posgrado en la Universidad Autónoma de Querétaro; fue coordinador de técnicos especializados en la Secretaría de Educación Pública; ha realizado funciones de asesoría en la Coordinación de Asesores del Rector de la UNAM, así como en la Coordinación de Asesores del Secretario de Desarrollo Social.

Actualmente es director de Proyectos y Modernización en la Unidad de Coordinación Sectorial de la Sedesol y profesor e investigador en la División de Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Fue galardonado con el Premio del Instituto Nacional de Administración Pública 1997 con la obra *Administración Pública y Reforma del Estado en México*.





LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO CIENCIA.
SU OBJETO Y ESTUDIO

CLASIF.

350 0007 / S35

ADQUIS.

27134 73

FECHA

2/05/2001

PROCED

Compra

PRECIO \$

195 00

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO CIENCIA

Su objeto y estudio

José Juan Sánchez González



Diseño de portada: Plaza y Valdés, S. A. de C. V.

Primera edición: enero de 2001

La administración pública como ciencia. Su objeto y estudio

© José **Juan** Sánchez González

© Instituto de Administración Pública del Estado de México

© Plaza y Valdés, S. A. de C. V.

Derechos exclusivos de edición reservados para todos los países de habla hispana. Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin autorización escrita de los editores.

Editado en México por Plaza y Valdés, S. A. de C. V.

Manuel María Contreras núm. 73, Col. San Rafael

México, D. F., C. P. 06470, Tel. 5705-56-46

E-mail: editorial@plazayvaldes.com.rnx

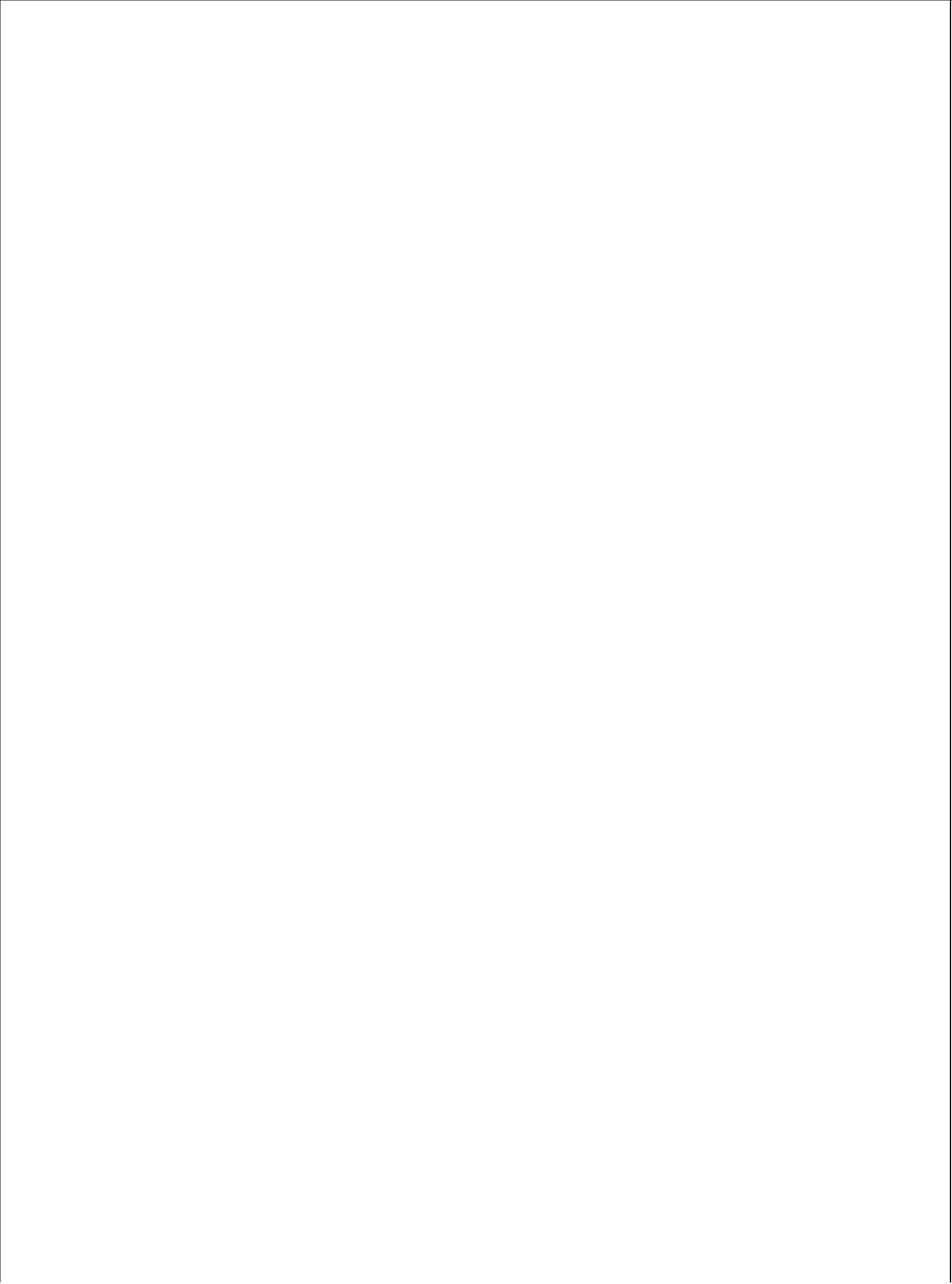
ISBN: 968-856-882-1

Impreso en México

Printed in Mexico

A mis hijos. José Juan y Claudia Virginia:

*Por enseñarme el enorme valor de la felicidad,
en todos aquellos actos de ternura e inocencia
desde que llegaron a mi vida.*



ÍNDICE GENERAL

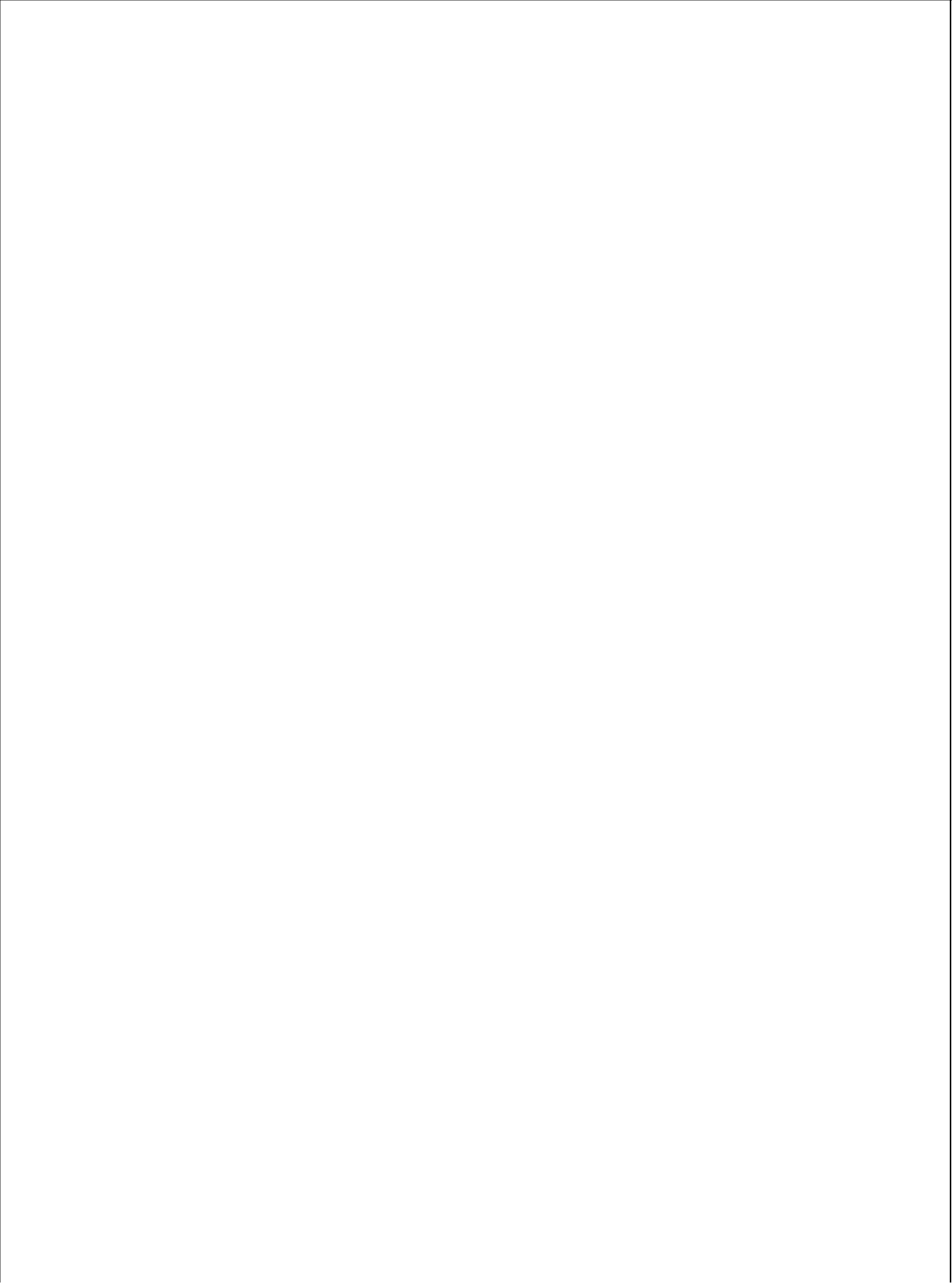
Introducción	15
I. Historia del objeto de estudio de la Administración Pública	21
Construcción histórica del objeto de estudio de la Administración Pública	23
Las primeras civilizaciones	25
Sumerios	25
Hititas	27
Asirios	27
Caldeos	28
Persas	28
Grandes imperios	29
Egipto	30
Grecia	33
Roma	35
India	39
China.	40
Bizancio (Constantinopla)	44
El Islam.	47
Imperio Otomano	49
La construcción histórica de la Administración Pública como objeto de estudio	51
II. Desarrollo histórico del estudio del objeto de la Administración Pública.	57
Antecedentes remotos del estudio del objeto	58
Confucio	58
Arthasastra de Kautilya	59

Espejos de Príncipes	60
Contribuciones romanas	62
Juan Bodino: primer teórico de la Administración Pública	63
Consejeros de Príncipes	64
El Cameralismo: antecedente remoto de la Administración Pública	65
Bonnin: fundador de la Ciencia Administrativa	68
La Administración Pública en los siglos XIX y XX.	70
Francia	71
España	74
Alemania	78
Italia	84
Estados Unidos	89
Inglaterra	93
América Latina	96
El desarrollo histórico del estudio del objeto	97
111. ¿Qué es la Administración Pública? Complejidad en la construcción de una definición.	101
Definición etimológica de la Administración Pública	102
Definiciones antiguas de la Administración Pública	" 104
Definiciones de la Administración Pública como actividad (objeto de estudio)	107
Definiciones de la Administración Pública como disciplina (estudio del objeto)	114
Definiciones integrales de la Administración Pública (objeto y estudio)	117
Elementos que integran una definición de Administración Pública	" 121
IV. La Administración Pública como disciplina científica: el estudio del objeto	125
La Administración Pública como disciplina científica	126
La Administración Pública como arte	127
La Administración Pública como Filosofía	130
La Administración Pública como profesión	132

La Administración Pública como ciencia	134
Administración Pública: arte, ciencia o profesión	137
Ciencias que apoyan a la Administración Pública	140
Administración Pública y Derecho.	141
Administración Pública y Economía	146
Administración Pública y Ciencia Política	147
Administración Pública y Administración.	150
Administración Pública y Sociología	154
Administración Pública e Historia	155
Administración Pública y Psicología.	157
Los diversos enfoques de la Administración Pública	158
El fin de la ilusión interdisciplinaria: en busca de la Ciencia Administrativa	161
 V. Los "diversos" objetos de estudio de la Administración Pública	 167
Un solo objeto de estudio: diversas orientaciones del objeto de estudio	168
La Administración Pública como estudio del Estado	169
La Administración Pública como estudio del gobierno	171
La Administración Pública como estudio del poder	175
La Administración Pública como estudio del poder ejecutivo	177
La Administración Pública como estudio de los poderes (ejecutivo, legislativo y judicial)	178
La Administración Pública como estudio de la burocracia	181
La Administración Pública como estudio de la organización. '!	187
La Administración Pública como objeto de estudio del manejo público (<i>Public Management</i>)	191
La Administración Pública como objeto de estudio de las políticas públicas (<i>Public Policy</i>)	196
Otros objetos de conocimiento	201
La Administración Pública como institución estatal	201
La Administración Pública como estudio del proceso administrativo	203
La Administración Pública como estudio de la razón técnica	205

Hacia la búsqueda de un solo objeto de estudio	206
VI. ¿Es la Administración Pública una ciencia?	211
Un planteamiento general: ¿es la Administración Pública una ciencia? ;	213
El fin de la Administración Pública	215
Crisis de identidad de la Administración Pública	217
Crisis de la Administración Pública en la época de la privatización	222
En defensa de la Administración Pública	226
Revitalizar la Administración Pública	227
La polémica desatada: el trabajo de Howard E. McCurdy y Robert E. Cleary (1984) "	229
La respuesta a la polémica "	231
A manera de conclusión de la polémica	249
VII_ La Administración Pública como ciencia	253
Nudos históricos de la Administración Pública	255
El "nudo epistemológico"	256
El "nudo científico"	258
El "nudo interdisciplinario"	260
El "nudo jurídico"	261
El "nudo político"	262
El "nudo administrativo"	263
La Administración Pública como ciencia	264
La Administración Pública como ciencia en gestación	267
La Administración Pública: ciencia fragmentada	269
Elementos para la construcción de la Administración Pública como ciencia "	271
La necesidad de recuperar la idea de Estado en la Administración Pública	271
El fin interdisciplinario	274
El regreso de la Ciencia Política como punto de referencia de la Administración Pública	276
La dimensión histórica de la Administración Pública	279
La separación teoría y práctica de la Administración Pública	280

La necesidad de una Administración Pública comparada	282
La importancia de la investigación administrativa	285
En busca de un nuevo paradigma para la Administración Pública	288
La Administración Pública: una ciencia plena y autónoma	291
Conclusiones	295
Bibliografía general	303



INTRODUCCIÓN

Objeto de estudio y estudio del objeto

Esta investigación pretende contribuir a la respuesta de una cuestión fundamental para la disciplina: ¿es la Administración Pública una ciencia? Para responder de manera adecuada a este cuestionamiento, es necesario formular primero qué es la Administración Pública; posteriormente determinar cuál es su objeto de estudio y después cuál es su estudio del objeto. En otras palabras, cuáles son la materia y la disciplina de la Administración Pública.

En ese sentido, una de las formas más pertinentes para abordar esta complejidad de planteamientos es mediante la fórmula establecida por Dwight Waldo, mediante la cual la Administración Pública tiene tres acepciones básicas: 1) la actividad o proceso mismo (administración pública); 2) la disciplina de estudio (Administración Pública) y 3) la enseñanza e investigación de la actividad pública (Ciencia Administrativa o Ciencia de la Administración). Este planteamiento es esencial para no confundir la actividad, la disciplina y su enseñanza como una misma cosa. Mientras que la actividad (objeto) es tan antigua como el gobierno mismo (Wilson), por su parte la disciplina (estudio del objeto) surge en el siglo XVIII con el movimiento de los cameralistas y en particular con la ciencia de la policía; su enseñanza e investigación (Ciencia Administrativa) se inicia de manera sistemática en el siglo XIX y se desarrolla en forma extensa en el siglo XX.

El objeto de estudio de la Administración Pública se inicia con las primeras civilizaciones (sumerios, hititas, asirios, caldeos y persas) que realizaban primogénitas actividades administrativas con otras de carácter religioso, ceremonial, jurídico y legislativo, entre otras. Posteriormente, con el surgimiento de los grandes imperios (Egipto, Grecia, Roma, India, China, Bizancio, el Islam y el Imperio Otomano) existe un mayor grado de especialización, diversificación, selección y promoción (China), y se crea un sistema de enseñanza y formación (Imperio Otomano). Ello logra conformarse como una protoburocracia, antecedente remoto de la moderna burocracia estudiada por Max Weber.

Por su parte, el estudio del objeto se inicia con los trabajos y enseñanzas de Confucio, el Arthasastra de Kautilya, los Espejos de Príncipes musulmanes, la contribución de Juan Badina, los Consejeros de Príncipes, el cameralismo, pero en particular las aportaciones de Lorenzo van Stein en Alemania en 1800 y por Bonnin en Francia en 1808. Estos dos autores constituyen los cimientos más importantes para la Administración Pública moderna. Por lo que respecta a los países, a partir de los siglos XIX y XX los avances de los cultivadores de la disciplina en Francia, España, Alemania, Italia, Estados Unidos e Inglaterra, así como en América Latina, hacen que la administración pública libre una lucha decidida contra el derecho administrativo, las teorías organizacionales y gerenciales, para construir su objeto de estudio y, por supuesto, su estudio del objeto. En suma, la materia y la disciplina son un objeto histórico.

Waldo ha dicho que la Administración Pública es un objeto que busca su propia disciplina. También Baena de Alcázar afirma que el objeto determina y prevalece por encima de la disciplina. Por lo tanto, existe en la Administración Pública una relación dialéctica entre ambos elementos: objeto de estudio y estudio del objeto se pertenecen y se relacionan mutuamente. Uno no puede existir sin el otro. La crisis del objeto de estudio (actividad) afecta al estudio del objeto (disciplina).

¿Qué es **la** Administración Pública?

Los primeros libros de enseñanza de la disciplina invariablemente se inician con la pregunta: ¿qué es la Administración Pública? Los autores formulaban sus definiciones conforme a los argumentos centrales para enfatizar alguna de las cualidades del campo de estudio, otros definían el carácter de la Administración Pública como arte, filosofía, ciencia o profesión. Incluso algunos otros sólo se preocupaban por su naturaleza dinámica, es decir, la actividad o proceso administrativo público.

En esta investigación se insiste en la necesidad de definir a la disciplina en varias dimensiones: 1) en su sentido etimológico, 2) en sus definiciones ancestrales, 3) como actividad (objeto de estudio), 4) como ciencia (estudio del objeto), y 5) como objeto de estudio y estudio del objeto. La falta de conceptualizaciones precisas del campo de estudio es una de las carencias en las investigaciones en nuestra materia; por ello, con este trabajo se intenta contribuir a ofrecer un abanico de definiciones que nos permitan comprender mejor nuestro campo de estudio.

La Administración Pública tiene un solo objeto de estudio, es decir, la actividad organizada del Estado. Sin embargo, existen diferentes interpretaciones del "objeto de estudio" que históricamente se han constituido como orientaciones de estudio, que han sido: 1) el Estado; 2) el gobierno; 3) el poder; 4) el poder ejecutivo; 5) los poderes (ejecutivo, legislativo y judicial); 6) la burocracia; 7) la teoría organizacional; 8) el *management* público y 9) las políticas públicas (*policy*), entre otros. Estas últimas orientaciones -burocracia, teoría organizacional, *management* y políticas públicas- son las más representativas en la actualidad. Cada una de estas orientaciones, en su campo, reclama para sí su propio objeto de estudio y disciplina, aunque en realidad son diversas disertaciones sobre un mismo objeto de estudio. A nuestro parecer, intentar estudiarlas de manera separada y única supone una mayor confusión y complejidad, debido a que su núcleo original es: la Administración Pública.

Esta diversidad de orientaciones científicas ha generado una rica y variada cantidad de aportaciones al estudio de la disciplina, pero al mismo tiempo provocan una debilidad estructural en su estudio, su fragmentación y dispersión. Esta condición ha propiciado un alejamiento para constituirla como una ciencia con pleno derecho que cuente con una auténtica teoría administrativa y que le permita reconocer su naturaleza propia e identidad de otras disciplinas de las ciencias sociales. Asimismo, esta condición de fragmentación y dispersión del estudio del objeto ha propiciado que no haya en la actualidad una teoría central de la Administración Pública.

¿Es la Administración Pública una ciencia?

La respuesta a esta pregunta se inicia desde el momento mismo del surgimiento de la Administración Pública en su etapa moderna. Primero fueron Wilson y Goodnowal final del siglo XIX; después, en el siglo xx, continúa con White, Gulick, Dimock, Simon, Dahl, Ostrom, Parker, Caiden, Mosher, Cimrnino, Waldo, Chevalier y Loschak, así como Guerrero, entre los más importantes, quienes cuestionan el carácter científico de la disciplina. Para algunos es sólo un arte elevado, que como la metalurgia o la odontología, que nacieron como arte, se convirtieron con el tiempo en una ciencia; para otros es una filosofía que puede contribuir a la felicidad y armonía del ser humano; para algunos es un conjunto de técnicas y habilidades que debidamente aplicadas contribuyen a la eficiencia y eficacia del gobierno; otros **sostienen** que es una ciencia en gestación y desarrollo que se encuentra fragmentada, pero que tiene identidad y materia; los más radicales han dicho que no es una ciencia, arte o

filosofía, que sólo puede ser considerada como una profesión o carrera administrativa.

A nuestro parecer, es necesario que esta polémica sea recuperada en las actuales circunstancias de la disciplina, para dar rumbo y orientación a la Administración Pública en la búsqueda de su dignificación como una ciencia autónoma, independiente y de pleno derecho. Las aportaciones del Derecho, la Economía, la Ciencia Política, la Sociología, la Administración, la Psicología y la Historia, entre otras, fueron fundamentales para la conformación del estudio del objeto; no obstante, el sueño "interdisciplinario" ha concluido y es un requerimiento estructural que la Administración Pública constituya su propio campo de estudio, sus categorías, principios, método y teoría administrativa.

Una de las mayores debilidades del estudio interdisciplinario fue la carencia de la construcción de una teoría central de la Administración Pública, debido a que cada disciplina auxiliar establecía sus propias prioridades académicas en detrimento de nuestro campo de estudio. Por ello, puede afirmarse que *la materia reclama su propia disciplina*.

La Administración Pública es una ciencia

El debate en tomo a la cuestión del carácter científico de la Administración Pública tiene tres grandes vetas: 1) la antigua Ciencia Administrativa fundada por von Stein en Alemania y Bonnin en Francia, que sostiene que la disciplina es una ciencia, la cual es practicada en toda Europa; 2) la perspectiva en Inglaterra de considerar a la Administración Pública como filosofía, y 3) la Administración Pública nacida con Wilson en los Estados Unidos de Norteamérica en 1887, que en su origen fue definida como arte y que podría convertirse en ciencia, aunque en la actualidad predomina más la orientación a ser concebida como una profesión o carrera administrativa.

Este contraste de opiniones, argumentos y criterios sugiere que se pueda hablar de dos tipos de Administración Pública, o bien, se trata de una misma moneda con una doble cara. El debate en los Estados Unidos de Norteamérica ha prevalecido durante el presente siglo, primero con la llamada *crisis de identidad*, también denominada *crisis intelectual* (Ostrom) o también llamada *crisis de creatividad* (Guerrero), la *crisis en la época de la privatización* (Raque) y más recientemente, en el debate iniciado en la *Public Administration Review* en las décadas de los ochentas y noventas, con el trabajo de Howard McCurdy, Robert Cleary, Jay White, James Perry y Kenneth Kraener, Robert Stallings o James Ferris, entre otros.

Aunado a lo anterior, existen los que hemos denominado "nudos históricos" de la Administración Pública -el epistemológico, el científico, el interdisciplinario, el jurídico, el político y el administrativo- que complican aún más el desarrollo de una disciplina unificada y cohesionada. En la medida que estos "nudos" puedan ser destrabados en el terreno del estudio de la Administración Pública, es factible que pueda construirse un conocimiento sistemático y riguroso que permita, en un horizonte cercano, consolidar una teoría de la Administración Pública.

El presente trabajo intenta, al igual que en su momento Mosher y Cimmino, Guerrero, así como Chevalier y Loschak, establecer una reflexión seria y fundamentada en torno al carácter científico de la Administración Pública. Se encuentra elaborado como un libro de texto para contribuir como materia prima a los estudiosos de la Administración Pública, así como a los publiadministrativistas que ejercen y practican la profesión en el gobierno.

La tesis central de la investigación es que la Administración Pública es una ciencia, debido a que: 1) tiene un objeto de estudio (materia) tan antiguo como el gobierno; 2) cuenta con un estudio del objeto ancestral, que se consolida a partir de los cameralistas y en los siglos XIX y XX; 3) tiene un campo profesional para aplicar sus conocimientos en el gobierno; 4) existen carreras y universidades que ofrecen la profesión para su enseñanza y aprendizaje, que la constituyen en la Ciencia Administrativa; 5) existen disciplinas que han contribuido a su desarrollo teórico, pero el campo de estudio cuenta con su propio objeto de estudio; 6) es una disciplina aplicada en gestación, que en su ejercicio y práctica nace como arte y en su desarrollo se ha convertido en una ciencia embrionaria.

La investigación se encuentra estructurada en siete capítulos. En el primero, "Historia del objeto de estudio de la Administración Pública", se analiza de manera sucinta la construcción histórica del objeto (actividad) desde las primeras civilizaciones hasta llegar a los grandes imperios de la humanidad. El segundo, "Desarrollo histórico del estudio del objeto de la Administración Pública", intenta demostrar que el estudio del objeto es una materia histórica mediante la descripción de las primeras aportaciones teóricas de los cultivadores de la disciplina en los siglos XIX y XX, así como los países que mayor tradición y aportaciones han realizado a la disciplina. Ambos capítulos constituyen el marco histórico del objeto y estudio de la Administración Pública. El tercer capítulo, "¿Qué es la Administración Pública? Complejidad en la construcción de una definición", es una recopilación lo más completa y exhaustiva posible de las definiciones clásicas, así como de las más recientes para conceptualizar a la disciplina.

En el cuarto capítulo, "La Administración Pública como disciplina científica: el estudio del objeto", se polemiza en tomo a dos planteamientos generales: 1) se considera a la disciplina arte, filosofía, profesión o ciencia, y 2) se revisan las aportaciones de las diversas ciencias (Derecho, Economía, Ciencia Política, Administración, Sociología e Historia) a la Administración Pública. Por su parte, en el quinto capítulo, "Los 'diversos' objetos de estudio de la Administración Pública", se realiza un breve análisis del objeto de estudio con sus diversas orientaciones: 1) Estado; 2) Gobierno; 3) poder; 4) Poder Ejecutivo; 5) Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; 6) burocracia; 7) organización; 8) *Public Management* y 9) políticas públicas (*policy*). Ello permite conocer la complejidad de un estudio que no es único ni homogéneo, sino multifacético.

En el sexto capítulo, "¿Es la Administración Pública una ciencia?", a manera de ubicación de la polémica en torno a la naturaleza científica de la disciplina, se describe el llamado fin de la Administración Pública, la crisis de identidad y la crisis en la época de la privatización, así como su defensa y revitalización (Caiden) para llegar a la polémica desatada por los artículos de Howard McCurdy y Robert Cleary en la escuela norteamericana. Por último, en "La Administración Pública como ciencia", se realiza un breve planteamiento de los "nudos históricos", las dos posiciones prevalecientes (ciencia en desarrollo y ciencia fragmentada), así como una propuesta de temas de la agenda mínima para reedificar el carácter científico de la disciplina. Por último, se incluyen los planteamientos más importantes resultado de la investigación, que pueden ser consideradas como conclusiones, y la bibliografía consultada y recomendada.

I

HISTORIA DEL OBJETO DE ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El objeto de estudio de la Administración Pública tiene una historia que se remonta a las primeras civilizaciones de la humanidad. La actividad que da sustento al objeto de estudio, en el momento de su aparición, se encuentra asociada a otras funciones esenciales para esas primeras organizaciones políticas, tales como las funciones ceremoniales, religiosas, espirituales, militares, la impartición de justicia, la recolección de impuestos, escribanía y registro de censos, y otras que se desarrollaron por las necesidades impuestas por el tipo de formas políticas (gobierno) que se trataba mediante las formas de *polis*, *res publica*, *imperium*, o ciudad-Estado.

La revisión histórica de la conformación del objeto de estudio de la Administración Pública es esencial para determinar su lugar dentro de las actividades propias de la disciplina y mostrar que el campo de estudio tiene identidad, así como existencia propia y autónoma. Inicia como un arte oculto para los gobernados y accesible sólo a los gobernantes, que les permite llevarlo a cabo para lograr las grandes obras de esas civilizaciones. Como arte elevado -dice Dimock- la Administración Pública puede sistematizar sus conocimientos a través del tiempo para constituirse en una ciencia de pleno derecho. Posteriormente, como un conjunto de técnicas se constituye en una profesión, para luego sistematizar su conocimiento y alcanzar el rango de disciplina científica.

El propósito de este capítulo es revisar históricamente el objeto de estudio de la Administración Pública, destacando los aspectos más relevantes de manera sucinta, tanto en las primeras civilizaciones como en los grandes Imperios. Como tal, es una breve introducción histórica de la administración pública, con un esquema accesible para revisar su estado actual a partir de su pasado más remoto; no pretende convertirse en una revisión exhaustiva, sino por el contrario, que sirva como un punto de partida para conocer la

trayectoria histórica del objeto de estudio que nos ocupa. Al respecto, Waldo ha dicho: "La historia de la administración como tal, permanece en su mayor parte sin escribir, aunque en la civilización occidental sus líneas principales estén claras".¹

Por su parte, E. N. Gladden identifica en la conformación histórica del objeto de estudio de la administración pública cuatro áreas fundamentales: 1) las formas históricas de gobierno; 2) el papel de los funcionarios; 3) el desarrollo de técnicas básicas administrativas y 4) el surgimiento de servicios básicos." Para los propósitos de esta investigación, se destaca el papel de los funcionarios que realizaban tanto actividades administrativas como una diversidad de actividades religiosas, místicas, judiciales, de protocolo o escribanía, propias de los cargos que les eran conferidos.

El servidor público constituye una creación social que emerge junto con el Estado moderno. Sin embargo, sus ancestros, los servidores de la administración pública precedente, constituyeron congregaciones sociales altamente desarrolladas: algunas siguieron una carrera, otras disfrutaron de estabilidad y formación que hoy podríamos llamar "profesional", y unos más sufrieron del sistema de méritos con sus exámenes y oposiciones. Aunque en términos weberianos no constituyeron propiamente una *burocracia*, fueron funcionarios cuyos rasgos distintivos constituyeron la semilla del moderno servidor público.¹

Ésta es una de las formas más adecuadas para identificar el objeto de estudio y describir su desarrollo histórico, de tal manera que, mientras en las primeras civilizaciones los funcionarios realizaban una diversidad de actividades, en los imperios existe un mayor grado de diversificación, especialización y complejidad en las actividades, tareas y responsabilidades que les eran conferidas, como fue el caso de la recaudación de los impuestos, la administración de las finanzas y la construcción de grandes obras monumentales, como las pirámides de Egipto y la Muralla China.

1 Waldo, Dwight, *Estudio de la Administración Pública*, Madrid, Aguilar, 1964, p. 34.

2 Gladden, E. N., *Una historia de la administración pública*, México, INAP- FCE, 1989, 11 tomos. Para este autor la administración pública realiza 10 servicios básicos en la antigüedad: 1) administración general, 2) religión, 3) defensa, 4) administración local, 5) producción, 6) abastecimientos, 7) comunicaciones, 8) construcción, 9) servicios **sociales** y 10) relaciones exteriores.

3 Guerrero, Ornar, *El Funcionario, el Diplomático y el Juez*, México, Universidad de Guanajuato, Instituto de Administración Pública de Guanajuato, Instituto Nacional de Administración Pública y Plaza y Valdés, 1999, p. 73.

Construcción histórica del objeto de estudio de la Administración Pública

La evidencia histórica demuestra que existe una disparidad entre el objeto de estudio y el desarrollo del estudio del objeto en la Administración Pública. El objeto de estudio de la administración pública se ha construido a lo largo de las primeras civilizaciones que dejaron huella en la historia hasta nuestros días, como parte de un gran esfuerzo para consolidar las diversas formas que adoptaron como *polis*, *res publica*, ciudades-Estados, imperios, reinados y como Estados-Nación. Con diversos nombres, idiomas, lenguas y jeroglíficos, los administradores públicos del pasado dejaron evidencia histórica de la forma en que realizaban sus tareas para engrandecer la figura del rey, emperador, califa, sultán o gobernante al que servían. La administración pública existe como actividad, fenómeno real y objeto de estudio desde los albores de las primeras civilizaciones, confundido y mezclado con otras actividades de diversa naturaleza. En el advenimiento de la humanidad, en las comunidades más simples el jefe o gobernante es quien mantiene el poder, es capaz de dirigir personalmente todas las actividades relacionadas con la puesta en marcha del gobierno.⁴

Por la complejidad de las propias actividades, las funciones deben ser compartidas o delegadas; surgen los primeros administradores para desempeñar sus funciones bajo la dirección del líder. Los primeros funcionarios se encuentran agrupados en tres clases: 1) en la cima, los gobernantes o quienes concentran el poder; 2) al centro, los directores o administradores, los cuales se ocupan de la realización del mandato de los gobernantes; y 3) abajo, la numerosa clase inferior de trabajadores y esclavos que están a cargo del trabajo productivo de la comunidad. En general, el administrador público figura en el nivel medio realizando actividades que le eran conferidas por el jefe. En todas las etapas y formas de organización, el funcionario es el subordinado del poder imperante, ya sea que se trate de un jefe, rey, cuerpo colectivo, gran sacerdote, magistrado, líder militar, legislador o jefe ejecutivo. El administrador público no es el que manipula el poder, sino el especialista en dirección y administración.⁵

4 Guerrero, Omar, *Teoría Administrativa de la Ciencia Política*; México, UNAM, 1976, p. 9.

5 Gladden, E. N., *op. cit.*, p. 7.

6 *Ibid.*, p. 20. Por ejemplo, en las ciudades sumerias existía el *patesst* o *enst*; quien como príncipe y sacerdote asociado, llevaba a cabo la voluntad del dios al cual estaban dedicadas la ciudad y las tierras. Era el administrador de todas las actividades diversas del **diminuto** Estado. Por su parte, en el imperio persa **existió** un funcionario llamado *sátrapa* o "protector del reino". Los *sátrapas* eran seleccionados general-

En este sentido, la invención de la escritura se encuentra ligada al desarrollo del objeto de estudio de la administración pública. El sello cilíndrico es el primer artículo administrativo que se utilizaba para salvaguardar posesiones; fue un primer adelanto de la firma personal. No obstante, la primera forma de escritura fue pictográfica, la que se representaba por una serie de líneas firmes similares a las hechas en piedra. Los sumerios llegaron a tener 560 signos, que representaban una sílaba o palabra. El trabajo del escribano requería paciencia, así como habilidad. Por ejemplo, la biblioteca real de Asurbanipal, rey asirio, llegó a tener 26 000 tablillas. En Egipto, la invención de los papiros facilitó enormemente el progreso de la organización. Con la hoja del papiro tuvo lugar una de las más importantes aportaciones a la administración. En China, la invención del papel y la tinta china contribuyen enormemente en las actividades administrativas de los escribanos. Sin embargo, para algunos estudiosos de la administración pública, ésta es muy antigua.

Cuando dos hombres cooperan en poner a rodar una piedra que ninguno de ellos hubiera podido mover por sí solo, han aparecido los rudimentos de administración. Este sencillo acto tiene las dos características básicas de lo que llamamos actualmente administración. Hay un diseño -trasladar la piedra- y hay acción cooperativa -varias personas que emplean la fuerza combinada para realizar algo que no podía hacerse sin esta combinación- o En su más amplio sentido, el concepto de administración puede definirse como las actividades de grupos que cooperan para alcanzar objetivos comunes."

Aunque es poco probable identificar en este acto los antecedentes remotos de nuestra disciplina, realmente es en las civilizaciones que dejaron restos de su grandeza histórica donde se encuentran los inicios de la conformación del objeto de estudio. La administración pública ha tenido una expresión histórica e institucional que se remonta al establecimiento de las antiguas civilizaciones de Egipto, Roma, China e India, cinco mil años atrás.! A partir de la investigación desarrollada por E. N. Gladden? en torno a la historia de la admi-

mente de la familia real o de la nobleza persa. Contaban con un secretario que supervisaba sus actividades y actuaba como una vinculación entre él y el gobierno central.

7 Simón, Herbert A.; Smithburg, Donald; Thompson, Víctor A., *Administración Pública*, México, Editorial Letras, 1968, p. 1.

8 Guerrero, Ornar, *Teoría Administrativa de la Ciencia Política*, op. cit., p. 13.

9 Gladden, E. N., op. cit., p. 23. Este autor señala: "Afortunadamente no es nuestro objetivo reseñar toda la vasta historia, sino seleccionar aquellos factores e incidentes que ilustren el tema administrativo **avanzando infinitamente** a través de la historia dramática de la humanidad". En nuestro caso, sólo pretende-

nistración pública, dividimos así de manera general, la construcción histórica del objeto de estudio: a) las primeras civilizaciones y b) los grandes imperios.

Las primeras civilizaciones

Las primeras civilizaciones de las que se tiene memoria histórica se encuentran de manera concreta en los sumerios, los hititas, asirios, caldeos y persas.¹⁰ En ellas las actividades vinculadas al objeto de estudio ya se encontraban de manera rudimentaria mezcladas con otras actividades que con el tiempo comenzaron a diferenciarse y especializarse, por lo que es necesario identificar y analizarlas para establecer las contribuciones que realizaron en la conformación del objeto de estudio. Waldo señala que Gordon Childe, ofrece "un esquema fascinante del desarrollo de la Administración en el amanecer de la Historia".¹¹ Childe presenta el sentido administrativo que guardó la revolución urbana en Mesopotamia con la edificación de grandes ciudades, alrededor de 3 000 años antes de la era cristiana.

Sumerios

Los sumerios son los iniciadores de la historia, tanto en el tiempo como en su creatividad. Estos pueblos aparecen durante el cuarto milenio a.C. como inventores destacados del mundo antiguo; fueron los primeros en utilizar la rueda y el arado tirado por bueyes; contaban con una alfarería primitiva de estilo vigoroso y propio.

Los sumerios hicieron contribuciones considerables en agricultura, matemáticas, ciencia, ingeniería, gobierno, derecho y literatura, para mencionar algunos de sus

mos ubicar el desarrollo histórico del objeto de estudio de nuestra disciplina, de manera sucinta y como una primera aproximación a la historia de la administración pública. En esta revisión falta describir a los fenicios, micenios y minoicos, así como a los etruscos.

¹⁰ *Ibid.*, p. 45. "En las ciudades-Estado primitivas el gobierno y la administración de los asuntos eran una sola cosa: una forma de gobierno local sobre una base soberana, en que la administración es fácil de entender."

¹¹ Waldo, **Dwight**, *op. cit.*, p. 32. Este autor cita a Gordon Childe. Las primeras civilizaciones contribuyeron con aportaciones fundamentales a la administración, como la **recaudación** de impuestos, los censos realizados a la población, la prestación de los primeros servicios a la comunidad y las formas de organización provincial y local.

campos de actividad más importantes, y para apoyar este esfuerzo variado y sostenido existían seguramente medios y una maquinaria administrativa efectiva, independientemente de que la administración no fuera reconocida como una actividad separada.¹²

Las ciudades sumerias forman comunidades independientes organizadas como pequeñas ciudades-Estado. En el centro de cada Estado se encontraba el templo desde el cual se administraba la hacienda principal, bajo la dirección del *patesí*, que como príncipe y sacerdote asociado, realizaba la voluntad del dios al que estaban dedicadas la ciudad y la tierra. El cultivo lo realizaban los siervos y parcelarios, que junto con los sirvientes del templo constituían prácticamente toda la población. El gobierno de la ciudad tenía la forma de una corporación, bajo el *patesí*, con una serie de dioses menores o sirvientes divinos que actuaban como supervisores.

Los primeros pobladores de Sumeria, "en el terreno artificial que ganaron mediante el esfuerzo colectivo con obras de desagüe y riego" [...] gracias a "una cuantiosa fuerza de trabajo, es decir, una gran población" [...] construyeron ciudades, caminos, templos y obras hidráulicas como una "tarea cooperativa". El trabajo de "cientos de participantes debía ser coordinado y dirigido y el todo planeado exactamente de antemano"¹³

A partir de entonces, se establece una clase de funcionarios profesionales. Ya existía una sociedad comercial, un sistema contable, medidas uniformes, un sistema de cheques bancarios y probablemente la primera burguesía en el mundo. Ahora esta clase sería apoyada con un servicio público remunerado, por lo que los *patesís* serían suplantados por funcionarios reales y el gobierno pasó a ser secularizado. Privada de sus principales funciones gubernativas, la clase sacerdotal asumió una función financiera y adquirió un virtual monopolio de las operaciones de banco.¹⁴ Waldo señala que los antiguos sumerios, sin duda, se habrían quedado sorprendidos si se les hubiera dicho que estaban aprendien-

¹² Gladden, E. N., *op. cit.*, p. 28. Con las leyes de Hammurabi, por primera vez en la historia se deja sentado un sistema de leyes amplio en forma escrita, los jueces lograron en lo sucesivo administrar la justicia con firmeza de acuerdo con el código. La autoridad legal se centralizó en el rey como legislador y los jueces fueron puestos bajo su control; esto supuso una fuerte administración centralizada entre los sumerios.

¹³ Childe, Gordon, *¿Que sucedió en la historia?*, pp. 105-107. Citado por Ornar Guerrero.

¹⁴ Gladden, E. N., *op. cit.*; p. 33.

do a administrar. A su manera, ellos estaban sencillamente resolviendo problemas prácticos, y probablemente muchos descubrimientos ocurrieron de manera accidental. Lo relevante es que estaban aprendiendo a administrar.

Hititas

En el segundo milenio a.C., ya existían reyes hititas que ejercían las facultades normales de la dignidad real como comandante supremo del ejército, autoridad judicial mayor y jefe sacerdotal. Eran la cabeza máxima responsable del Estado; aunque delegaban sus deberes judiciales a subordinados, debían conservar el control directo de sus funciones militares y religiosas. Los hititas eran un pueblo guerrero que requería de una administración militar centralizada y fuerte, para continuar con las conquistas de otros pueblos.

El gobierno en las localidades hititas seguía estando sujeto a un consejo de ancianos del pueblo, institución antigua que había pasado al control de los gobernadores provinciales designados de manera centralizada. Los territorios recién conquistados a nombre del rey eran encomendados para su gestión a sus propios hijos. Sus facultades incluían dispensar la justicia, nombrar sacerdotes y supervisar los asuntos religiosos, así como la construcción de obras públicas. La descentralización política implicaba una clara descentralización administrativa entre los hititas.

Asirios

Después del resplandor de Hammurabi sobrevino un periodo de estancamiento en Babilonia; los sumerios habían desaparecido del escenario de la historia. Los asirios habían construido un fuerte Estado militar. Eran un pueblo de guerreros despiadados que desarrollaron un ejército permanente para lograr un firme dominio sobre un vasto territorio. Para evitar distracciones con rivalidades como la de los regímenes de Sumeria y Babilonia, los asirios no rechazaban el comercio: sus mercaderes viajaban por vastas regiones y su capital Ashur se convirtió en un importante centro mercantil, mejorando los métodos comerciales desarrollados por los sumerios.

El Estado asirio era una máquina militar extensa administrada en forma centralizada por la oficina de negocios del rey. Los asirios realizaron una contribución importante al mostrar cómo con buenas comunicaciones podían unificarse pueblos establecidos en un área **extensa**, aunque con ciertas limita-

ciones. P Se mantuvo un control riguroso y estricto en los asuntos internos; por ejemplo, leyes sobre la severa supervisión del Estado sobre la propiedad y el matrimonio. El ejército era mantenido a expensas de la producción y llegó a depender del reclutamiento a través de exacciones extranjeras. Una gran maquinaria guerrera requería de una maquinaria administrativa que les permitiera continuar incrementando su poderío militar.

Caldeos

Cuando los caldeos dominaron Babilonia la conquistaron después de dos años de lucha hacia finales del siglo VII a.e. Babilonia fue reconstruida y Nabucodonosor, el más grande de los emperadores caldeos, reinó ahí durante 40 años. Las artes de los sumerios y sus métodos comerciales fueron cultivados nuevamente, mientras que los caldeos hicieron una considerable contribución cuando fundaron la ciencia de la astronomía mediante la observación permanente del cielo. Los caldeos utilizaron métodos administrativos antiguos, ya que sus escribanos empleaban un viejo estilo de escritura y anticuadas formas de expresión oral. Sin embargo, con sus escritos pueden descubrirse las formas de organización político-administrativa que les permitieron prevalecer como civilización en la historia antigua.

Persas

Alrededor del siglo VI a.C.; Ciro, el príncipe de una pequeña tribu persa, derrotó a los medos mediante una hazaña militar y tendió los cimientos del vasto Imperio que se extendería hasta el Mediterráneo y las orillas del Mar Negro. No obstante, Ciro no sólo fue un genio militar, sino también tenía enormes aptitudes para la administración y en tanto que el elemento militar siguió siendo la parte fundamental del poder del Estado, la alianza de las provincias se obtuvo a través de un tratamiento justo.¹⁶

¹⁵ Gladden, E. N., *op. cit.*, p. 33.

¹⁶ *Ibid.*, p. 53. El primer imperio persa difería del imperio romano, en el cual los pueblos conquistadores llevarían su propia cultura a los conquistados. El objetivo de Ciro era edificar un **gran** reino en el cual reinaría una era de paz. Después de conquistar el imperio lidio para incorporar los dominios de las ciudades griegas del **Asia** Menor, Ciro se volvió al sur y **capturó** Babilonia, a la que permitió **subsistir**, pero bajo el nuevo **gobierno**. Un primer **acto fue** la **liberación** de los hebreos **que estaban todavía** cautivos y **arregló** que

La administración pública en Persia no se encargaba solamente del servicio del Estado: estaba comprometida en el éxito de la economía nacional, sin olvidarse además de las necesidades de los trabajadores. Muchas de las modernas especies de tributación parece que habían sido impuestas ya en bienes y rebaños, tierras, comercio e incluso en ventas.¹⁷

Cada pueblo seguiría conservando su propia identidad, religión e instituciones, pero en el futuro su gobierno central estaría representado por un persa responsable ante el Gran Rey. Con este propósito el imperio fue dividido en 20 provincias bajo un *sátrapa* o "protector del reino", los cuales eran seleccionados de la familia real o de la nobleza persa. Cada *sátrapa* tenía un secretario que supervisaba sus actividades y actuaba como una vinculación entre él y el gobierno central. Había también un cuerpo de inspectores viajeros con plenas facultades que contaban con su propia fuerza armada para vigilar las provincias y reportar al rey la marcha de los asuntos del imperio. Así fue perfeccionada una institución que sería imitada posteriormente por otros gobiernos.

En las primeras civilizaciones la figura del *patesi* como príncipe y sacerdote asociado con los sumerios, el Consejo de Ancianos que apoyaban al rey hitita, los escribanos con los asirios y los caldeos, así como el *sátrapa* como protector del reino y los inspectores con los persas, muestra el grado de importancia de los funcionarios en las labores del reino y el apoyo que daban a sus gobernados en tareas que era necesario delegar. La materia de estudio de la administración pública se encuentra de manera primigenia y rudimentaria en estos funcionarios. Será en los grandes imperios donde persista un mayor grado de especialización y complejidad en las actividades que los gobiernos debían afrontar para alcanzar su grandeza y permanencia.

Grandes imperios

La administración pública durante la edificación de los grandes imperios fue esencial para lograr sus conquistas, conservar su poderío, aumentar sus rique-

fueran **acompañados** de regreso a Palestina por un alto funcionario **persa**, que fue comisionado para vigilar que las disposiciones reales se cumplieran.

¹⁷*Ibid.*, p. 55. **Después** de la muerte del hijo de Ciro, Cambises, ascendió al poder Darío; entonces el imperio gozaría de su mayor gloria. El nuevo gobernante suponía que Ciro había sido muy flexible y que debía **introducirse** una forma de gobierno **más** dura para mantener unida una **diversidad** de **pueblos** con **diferentes** culturas y **costumbres**.

zas y centralizar los asuntos de gobierno. Detrás de cada imperio hay una compleja administración pública que permite al monarca consolidar la unidad imperial, centralizar el mando en la toma de decisiones y el desarrollo en los primeros servicios sociales a la comunidad que se convierten en parte regular de su reinado. Por su importancia, destacan los imperios de Egipto, Grecia, Roma, India, China, Bizancio, el Islam y el Imperio Otomano;!¹⁹ que impusieron sistemas administrativos más especializados e incluso profesionalizados -como el caso de China- que les permitió una prolongada permanencia como imperios universales.

Aunque el servicio público es propio del mundo occidental, es en Asia donde nace su semilla: se trata de una *proto-burocracia* porque en los estados orientales no existía una diferenciación entre el patrimonio público y el patrimonio privado, por lo que los cargos que integran el servicio del palacio constituyeron una parte de la herencia personal del monarca.²⁰ El sistema de exámenes y promoción de la China Imperial y la Escuela de Pajes del Imperio Turco constituyeron notables avances para la formación de los funcionarios. En Bizancio, el ingreso al cargo estaba presidido por la "promoción solemne" en una ceremonia espectacular en la que el aspirante era investido como funcionario público.

Egipto

Un sistema despótico de gobierno comprometido por sí mismo con todos los sectores de la economía del país, como el antiguo Egipto, no hubiera podido funcionar exitosamente sin el apoyo de un servicio público masivo y eficiente. Según Gladden, Egipto tenía un servicio público en serie, más que único.

18 Cabe señalar que en este apartado histórico sólo se citan algunos de los imperios más representativos de la historia, pero en la mayoría de los que existieron y que dejaron huella, se encontrarán elementos administrativos de nuestro objeto de estudio que presenta mezclado con otra clase de actividades propias de esos imperios. Aquí se citan de manera representativa. Asimismo, no se citan los pueblos como los fenicios, micenios y minoicos, así como los etruscos, debido a que desviarían nuestra investigación, aunque pueden consultarse en la obra de Gladden.

19 Guerrero, Ornar, *El Funcionario, el Diplomático y el Juez*, op. cit., p. 74. Guerrero cita a Max Weber, que sostenía: "el cargo patrimonial carece ante todo de la distinción burocrática entre la esfera privada y la oficial. Pues la misma administración pública es considerada como una cuestión puramente personal del soberano, y la posesión y ejercicio de su poder político son estimados como una parte integrante de su fortuna personal, que resultaba beneficiosa en virtud de los emolumentos y las contribuciones. Por lo tanto, la forma de ejercer el poder depende enteramente de su libre albedrío".

A pesar de las muchas vicisitudes de una historia que se extiende sobre tan largo periodo, la característica sobresaliente del gobierno egipcio fue su estabilidad y particularmente la continuidad del gobierno del faraón, aun bajo el dominio extranjero. La ley del rey egipcio estaba firmemente basada en la religión y encarnada consistentemente en un absolutismo que, aunque en general era benévolo, no dejaba lugar para la participación democrática. Por razones obvias, el Sol y el Nilo eran adorados y desde el principio el Estado perteneció al dios Sol, cuyo principal agente era el faraón; esto significaba "La gran casa" [...] No podía haber una distinción entre la Iglesia y el Estado; ambos no eran solamente inseparables, eran una sola cosa.é?

Al principio el faraón era gran sacerdote, rey, administrador supremo, juez supremo, comandante de guerra supremo, tesorero supremo y director de toda propiedad; todo reunido en un solo cargo. Ninguno de estos papeles separados podía diferenciarse tomando en cuenta que estaban implícitos en su dignidad de dios, poder supremo. Pero consideraciones prácticas condujeron pronto a la delegación de responsabilidades administrativas que se encontraban en el ámbito de las facultades del gobernante. Sin duda al principio estas facultades pasaron a manos de parientes y nobles, pero con la creciente especialización de las funciones y la expansión de los oficios se hizo necesario introducir a otros funcionarios dentro del campo de la administración. En la época del Antiguo Imperio se había desarrollado un complejo sistema administrativo para servir al rey y liberarlo de actividades que representaban una carga. En una etapa temprana había comenzado a emerger una forma de burocracia que se desarrollaría hasta alcanzar un poder impresionante dentro del sistema egipcio.

Desde los inicios el faraón adoptó la costumbre de nombrar a un diputado con el cargo de *visir*, aquel funcionario bajo el trono de la mayoría de las monarquías orientales. El rey prefería a un hombre de cualidades, con mucha experiencia que pudiera dedicarse a una diversidad de tareas, pero bajo su control y supervisión. El *visir* podía ser poderoso, aunque por muchas razones la tenencia de su cargo y su vida podían ser precarias. El *visir* se encargaba de todo lo que significaba ser la cabeza política, en tanto que el faraón conservaba las funciones religiosas y ceremoniales, aunque sin renunciar al poder esencial por el que podía culpar al *visir* de las consecuencias del fracaso. El *visir* realizaba funciones de juez supremo y arquitecto supremo; enseguida del faraón, el *visir* era el poder superior del cual emanaba toda la autoridad ejecu-

20 *Ibid*; pp, 67-68. En el imperio, las actividades derivadas de la profesión del **escribano** llegaron a permeare la totalidad de la sociedad **egipcia**.

tiva. Egipto se concebía como la hacienda del faraón y el *visir* era su administrador máximo.>'

El grupo dirigente, además del faraón y los nobles, a los que delegaba responsabilidades, ejecutivas y administrativas, incluía también un influyente cuerpo de escribanos asistidos por otros técnicos y artesanos. P En el imperio egipcio existieron diversas esferas de la administración pública entre las que destacan: 1) la corte y la familia real que se ocupaban de la administración del Estado, los servicios de aprovisionamiento y la organización ceremonial religiosa; 2) la máquina productiva de la nación que requería de una planeación estatal extensiva en la esfera de la ingeniería hidráulica; 3) el servicio del culto a la muerte, que con el tiempo se convirtió en un programa colosal de construcción de pirámides y edificaciones; 4) las áreas gubernamentales locales que incluían una vasta delegación de poderes ejecutivos y 5) la conducción de las relaciones con el exterior, que se extendía desde las prácticas normales de la diplomacia, hasta la imposición de la orden imperial.²³

Además de los sirvientes importantes del faraón, a los que él nombraba directamente, estaba toda la multitud de sirvientes de la corte y el templo, de oficinas centrales, de obras de construcción y de los *nomos*. Los funcionarios eran servidores del faraón, de los nobles o de otros dignatarios del Estado y no se consideraban como servidores públicos con la misión de fomentar el bienestar del pueblo, aunque la organización y el trabajo eficientes condujeran a este resultado. Había una gran diversidad de actividades que realizaban los servidores del faraón.²⁴

²¹ *Ibid.*, pp, 75-76. Realmente era el ministro-en-jefe, encargándose de las diferentes carteras de Justicia, Guerra, Seguridad Interior, Agricultura y Obras Públicas. Trabajaba directamente a través de un gran número de funcionarios y recibía reportes periódicos de los funcionarios locales de todos tipos. Tenía una obligación diaria que reportar al faraón sobre su administración.

²² El ejército, seguramente bajo la dirección real, constituía en cierta forma un poder independiente. En la base de la sociedad estaban los granjeros y campesinos, incluyendo numerosos esclavos, y de todos ellos dependía por completo la productividad de la comunidad.

²³ Gladden, E. N., *op. cit.*, p. 73. El control de las localidades desde un centro de poder semejante era siempre un problema. Desde una época temprana, el país fue dividido en unidades locales llamadas *nomos*, cada uno bajo una monarquía que era la representación real. Pero el balance del poder tendía a fluctuar entre las dos esferas de la administración. En la época del Imperio Medio surgió un sistema feudal bajo el cual los gobernadores de los *nomos* se convirtieron en príncipes subordinados, pero rivales del poder central. El asunto llegó a un estado definitivo bajo los vigorosos gobernantes de la dinastía XII, que se propusieron obligar a los líderes provinciales a volver a la antigua **obediencia** al gobierno central.

²⁴ "Podían **escoger**, si no una **carrera** en el templo, el ejército, el palacio o las oficinas públicas, la profesión **de** medicina o el arte, o posiblemente entrar a **algún gremio** o **incluso convertirse en** un modesto

Grecia

La ciudad-Estado griega primitiva tenía un rey, una serie de virreyes o nobles y un sistema de castas. El rey consultaba a sus principales súbditos en consejo y las decisiones se anunciaban al pueblo reunido en el Ágora. La administración en la cumbre era todavía una administración familiar llevada a cabo por un grupo de sirvientes domésticos con funciones específicas, pero éstos eran complementados por los *therapontes*, un grupo de sirvientes superiores reclutados de las familias nobles. Estaban organizados en jerarquías y los más altos asistían al rey en sus obligaciones religiosas o lo representaban como heraldos en las funciones públicas, llevando su cetro o sus insignias de poder. Los *therapontes* servían en las fiestas reales, actuaban como mensajeros dotados del poder real, convocaban al consejo, hacían aclamaciones al pueblo, llevaban las órdenes reales a las batallas y representaban la autoridad real en misiones al extranjero. En un sentido amplio, la administración se basaba en *lafratria* o tribu, a la cual pertenecía el individuo.

Durante el primer milenio a.C., los griegos fundaron las ciudades-Estado de Esparta y Atenas. En esa época había decaído el poder del reino homérico; sólo en Esparta había sobrevivido como un sistema de dos reyes provenientes de las dos casas reales de las que había surgido el Estado. Seguían manteniendo la dignidad del alto sacerdote y del comandante del ejército, pero habían perdido la mayor parte de su poder judicial, constituyendo una excepción el juicio sobre las cuestiones relativas a los caminos públicos." "El pueblo constituía una casta militar devota al servicio del Estado, sometida a una estricta disciplina y con una vida comunitaria. Formaban una clase privilegiada cuyas

escritor de cartas de una aldea o apoderado insignificante. Así, la esfera del escribano no estaba limitada a los servidores públicos, no obstante que era un servidor público. Las oportunidades en los servicios públicos eran verdaderamente variadas y la excelencia en la escribanía podía permitir a un humilde principiante escalar hasta la cumbre de su **profesión**, aun el oficio de Secretario Privado del faraón o *visir*." *Ibid.*, p. 85.

25 *IU*«, p. 102.

26 En Esparta la *gerusia*; o Consejo de Ancianos, estaba formado por los dos reyes y 28 miembros de familias nobles, que debían tener más de 70 años de edad. Su selección era proclamada en la *appella* o Asamblea. La *gerusia* de tipo consultivo ejercía una influencia política enorme y actuaba como una corte de justicia criminal. Todo ciudadano espartano **de más** de 30 años se sentaba en la *appella*, más **como** obligación que como un derecho. Convocada **originalmente** por el rey, esta función fue transferida al **eforato**, probablemente la **parte** más característica del sistema **espartano**. La *appella* no deliberaba: sólo se reunía para aclamar **las** propuestas que le **presentaban** los reyes y los **éforos**. El *e/oralo* **estaba constituido** por cinco ciudadanos elegidos al **azar** y que **desempeñaban** el **cargo** por **UD año**.

vidas se debían al servicio del Estado; en realidad eran el Estado y su administración."27

Por su parte, sobre el gobierno de Atenas se ha escrito tanto que sólo pueden destacarse algunos aspectos. La administración se basaba en cuatro tribus, cada una dividida en tres *fratrias* y con sus propios funcionarios. Con la creciente importancia de la marina, las cuatro tribus se volvieron a dividir, esta vez en 48 *naucrariae*, cada una de las cuales era responsable del abastecimiento y la tripulación de los navíos. La *naucrariae* estaba representada por un consejo administrativo responsable de la organización de la flota, ejemplo interesante de las raíces de la administración. Se estableció el Consejo de los Cuatrocientos para preparar los asuntos de la Asamblea Popular, constituida por 100 miembros de cada una de las cuatro tribus originales.??

Ya en la *Política* Aristóteles clasificaba los cargos específicos para esclarecer las funciones de la administración pública griega. Aristóteles divide en dos niveles los cargos; en el primer nivel: *i)* los relacionados con el control general del conjunto de las oficinas públicas y responsables de convocar e introducir asuntos a la Asamblea; *ii)* los generales o comandantes encargados de la defensa de la ciudad, incluyendo la vigilancia de las puertas y muros de la ciudad y la inspección e instrucción de ciudadanos; y *iii)* los funcionarios financieros que reciben y revisan las cuentas de otras oficinas, conocidos como auditores, contadores, examinadores o abogados del fisco.

27 *Ibid.*, p. 104. La democratización de la constitución ateniense continuó. Se introdujo un interesante método de financiamiento de los pagos y distribuciones adicionales cuando se formó un fondo especial bajo la administración de su propio ministro para la recepción de impuestos de ricos. Se impuso un tributo a la propiedad, tasado en un quinto del capital de cada ciudadano inscrito en el registro, y para su administración los ciudadanos fueron divididos en 20 *symmories*. Por su parte, la cuestión ejecutiva del gobierno de la ciudad permaneció con el Consejo de los Quinientos, a través de los *prytaneos*, pero éstos eran responsables de la política general, dejándose la responsabilidad administrativa en manos de magistrados agrupados en consejos representantes de las 10 tribus.

28 *Ibid.*, p. 105. La democracia ateniense partía de los ciudadanos, quienes se reunían en la Asamblea Popular (*Ecclesis*), y participaban en la elección de los magistrados. Todos los ciudadanos eran elegibles también para ocupar un asiento en la nueva corte popular o *Heliaea*, las cuales eran cortes de apelación, que se encargaron gradualmente de las funciones judiciales de los *Arcontes*. Al mismo tiempo el Consejo de Areópago fue privado de sus funciones y dejó de participar directamente en la legislación y la administración, pero asumió el nuevo papel de protector de la constitución, con amplias facultades sobre los magistrados y autoridad censoria sobre los ciudadanos.

29 Se eligieron 40 candidatos para el *Arcontato*, diez de cada tribu, siendo elegidos al azar. El sistema tribal de cada una de las 10 tribus elegía a 50 miembros del Consejo, que se convirtió entonces en el Consejo de los Quinientos. Este Consejo cambiaba anualmente siendo examinados todos los candidatos para el nuevo Consejo por el Consejo saliente por lo que tocaba a la integridad de sus vidas públicas y privadas. La labor de este Consejo en conjunción con los magistrados era esencialmente ejecutiva y por lo tanto representaba un intento de colocar la administración del Estado en manos de los ciudadanos Ordinarios.

30 *Ibid.*, pp. 112-113.

Mientras, en el segundo nivel se encontraban seis cargos: *i) Agoranomos*, encargados del cuidado de la zona del mercado y supervisores de los contratos y del mantenimiento del orden; *ii) Astynomos* o superintendente de la ciudad, quien realizaba la vigilancia de las propiedades públicas y privadas en el centro de la ciudad; *iii) Agronomoi* o inspectores rurales (en ocasiones guardabosques); *iv)* receptores de cuentas o tesoreros; *v)* relacionado con los registros de los contratos privados y las decisiones de la corte, y se encargaba de las diferencias; y *vi)* los que tenían que ver con la ejecución de sentencias sobre los ofensores, con la recuperación de las deudas y la custodia de prisioneros.

Roma

En el inicio de la ciudad-Estado de Roma la administración pública era una labor de la ciudadanía que circulaba entre la masa de ciudadanos. Las técnicas administrativas no eran complicadas, aunque la introducción de alfabetos y de la escritura, así como el extendido uso del papiro que caracterizó a este periodo, facilitó considerablemente la realización de registros y la transmisión de mensajes. Además del centro administrativo de Cnosos, el cargo de magistrado o consejo de magistrados tendió a aumentar el número de subordinados. No sólo el servicio público dependía de la devoción del ciudadano a su deber, quien se suponía debía conocer todo lo referente a los asuntos del Estado, sino también el sistema de finanzas, que se encontraba aún en una forma muy primitiva, el cual dependía de las contribuciones personales de los ricos.

Las funciones de la administración pública eran bastante simples al estar relacionadas con la seguridad y la buena conducción de la ciudad, así como de las actividades hogareñas normales necesarias para asegurar un buen gobierno. Aquí también las tendencias estaban dirigidas a una mayor complejidad: las obras de construcción llegaron a ser importantes en una época temprana, requiriéndose habilidades arquitectónicas y de ingeniería considerables y por supuesto generosas finanzas, en tanto que en la fase helénica los servicios sociales comenzaban a alcanzar un nivel de desarrollo bastante avanzado: educación, centros alimentarios, baños y servicios de salud.^U

En la Roma imperial, a pesar de los trastornos y los recientes intentos de reforma, la estructura del gobierno romano no había cambiado mucho durante

³¹ *Ibtd.*, p. 130.

los dos últimos siglos.- En el imperio tardío romano se encontraban en la cima las cabezas de la administración y algunas tenían carácter ministerial; 1) el prefecto del pretorio, 2) los contadores de las tesorerías; 3) el jefe de las oficinas, y 4) el cuestor del palacio. Además, estaban los funcionarios importantes de los distritos, tales como vicarios, gobernadores de provincias, los prefectos de las dos capitales, duques, contadores y agentes financieros y bajo éstos la gran masa de puestos inferiores. Cada uno de los altos funcionarios de las administraciones central y local tenía su cuerpo de oficiales, quienes trabajaban en oficinas separadas. Las cabezas de departamento eran asistidas por directores o asistentes, sustentando títulos tales como *proximus*, *secundarius*, *melloproximus*, *cornicularius* o *adjutor*. Las carreras militares se asimilaron a las carreras administrativas, por lo que los funcionarios civiles usaron el *cingulum* o cinturón como si fueran soldados. Los funcionarios civiles retirados se clasificaban como soldados retirados o *veterani*.

Julio César se enfrentó con la tarea de reasumir la reconstrucción administrativa del imperio romano. Empezó una profunda revisión de la administración, inició la introducción de un mejor orden público, planeó la reconstrucción de un nuevo puerto en Ostia, a través del cual podían manejarse libremente las importaciones. Las obras públicas, la extensión de la franquicia, la reforma administrativa y la reducción tributaria se extendieron vigorosamente en el resto de Italia. Asimismo se dieron pasos importantes para fortalecer la defensa del Imperio.

En el periodo de Augusto, éste vio la necesidad de un Consejo Administrativo, pero esta solución no llenaba por completo todo el sistema de gabinete. Siguió practicando la costumbre ya establecida por la cual los magistrados nombraban *concilia* de asesores en casos judiciales, pero su principal apoyo provino de un comité del Senado nombrado por periodos semestrales y cuya labor fundamental era preparar y expedir los asuntos de dicho cuerpo." A partir

32 Para abordar los males arraigados en la administración pública, se habían establecido ciertos tribunales especializados para hacer frente a los crímenes y fechorías oficiales. Hacia el año 149 a.C. había sido introducido un tribunal *quaestio de repetandis* para ocuparse de los excesos impuestos por los gobernadores de las provincias, mientras que durante el curso de los siguientes 50 años se crearon también el tribunal *quaestio de ambítu* para considerar los casos ilegales en solicitud de votos para un cargo y soborno, y otro *quaestio de peculatu* para adjudicar en casos ligados con el mal uso y el desfalco de los fondos públicos. La utilización de dichos tribunales no parece ser una manera efectiva de purificar la administración pública, pero posiblemente no había otra alternativa para evitar un rompimiento de los poderes políticos y administrativos.

33 La primera vez que se constituyó este comité, en el año 27 a.C., sus miembros estaban formados por los dos cónsules, un representante de cada uno de los otros colegios de magistrados y 15 miembros de la familia imperial y miembros designados del orden ecuestre. Para entonces Augusto había adoptado la cos-

de este momento, se emprendieron extensas obras de construcción y replantación, así como un conjunto de departamentos administrativos.>' Uno de los departamentos públicos más significativos fue la Oficina para la Distribución de las Raciones de Grano. Esta organización ya había aparecido bajo la República y Augusto jugó con la idea de su abandono mediante la abolición de las distribuciones gratuitas, pero el servicio había llegado a ser indispensable y Augusto tomó para sí mismo la tarea de recortar la lista de receptores bajo un sistema mejorado de control y distribución. Pero donde más avanzó fue en el sistema de finanzas y recaudación a través de cuatro fondos separados, a saber: i) el *Aerarium Saturni*, ii) el *Patrimonium Caesaris*, iii) el *Aerarium Militari* y iv) el *Fiscus* o Tesoro Imperial."

Para Ornar Guerrero, es durante el Alto Imperio que el Estado configuró las carreras administrativas atendiendo la estructura visible de las clases sociales existentes, que fueron en carreras superiores y carreras inferiores. Las primeras eran las carreras senatorial y ecuestre, en tanto que las carreras inferiores estaban constituidas por la carrera civil y militar. Gradualmente las carreras administrativas facilitaron el traslado del poder, la estimación social y la fortuna, de la cuna al cargo público.^f

En Roma se dio el paso decisivo hacia la burocratización, al requerirse además del linaje y la sangre, el mérito y la lealtad institucional para cubrir los cargos de la administración pública. La carrera senatorial tenía por destino el prestigio y el reconocimiento social, en tanto que la carrera ecuestre conducía directamente al manejo de los ramos superiores de la administración. El sistema promocional tuvo un peso decisivo en las victorias del emperador sobre el Senado.^F

tumbre de llevar a cabo sus recomendaciones sin más remisión al Senado; de esta manera, del vasto cuerpo se había extraído un consejo privado.

34 Fue creada una Oficina de Obras permanente (*curatores operum publicorum*) para que ejecutara de las regulaciones de la construcción y se encargara de las reparaciones. Agripa, colaborador de Augusto, se encargó personalmente del mejoramiento del suministro del agua, la construcción de acueductos y baños. Después de su muerte en el año 12 a.C., su cuerpo técnico de esclavos entrenados fue empleado bajo los órdenes de un *curator aquarum* y gradualmente se distribuyó un suministro de agua de casa en casa a través de toda la ciudad. En el año 6 a.C., el servicio de bomberos pasó a ser profesional mediante el nombramiento de un *Praefectus vigilum*, a quien se le dio el control de una brigada de 3 500 bomberos organizados en siete cohortes. Se introdujo una policía especial para terminar con los crímenes menores y el desorden público. Para conservar la paz pública se introdujeron tres *cohortes urbanae*, cada una eficaz y organizada en líneas militares, bajo un alto funcionario de rango senatorial, el *Praefectus Urbi*.

³⁵ *Ibid.*; pp. 145-146.

³⁶ Guerrero, Ornar, *El Funcionario, el Diplomático y el Juez*, op. cit., p. 75.

³⁷ *Ibid.*; p. 76.

Otra innovación romana es la creación de un tabulador de sueldos, que definía con claridad el lugar que el funcionario ocupaba en la jerarquía social. Es durante el Bajo Imperio que las carreras administrativas se desarrollaron aún más, convirtiéndose en un instrumento principal para el desarrollo del imperio. Diocleciano emprendió durante el Bajo Imperio una reforma administrativa integral que afectó la estructura de las carreras. En lugar de las carreras "senatorial" y "ecuestre" se cambiaron por los *Clarísimos* y *Prefectísimos*, quienes se convirtieron en la más alta jerarquía política y social: los titulares de los servicios administrativos y los funcionarios superiores del palacio y la administración pública." Para la formación de los servidores públicos se fundaron dos escuelas: la *Ministeria Litterata*, dedicada a la formación de cultura en general, que estaba dividida en Escuela de Oficinistas y Escuela de Excepciones; y la *Ministeria Ilitterata*, reservada al adiestramiento del personal subalterno. Según Ornar Guerrero, estas dos escuelas pueden ser las más antiguas para la formación profesional del servicio público. En el Bajo Imperio se impuso el procedimiento de consulta para nombramientos de nuevos funcionarios y debido al sistema corporativo de ocupaciones y la herencia se les permitió manejar la sucesión de cargos y, hasta cierto punto, la compra de algunos de ellos. Constantino estableció un escalafón por antigüedad y un periodo de pensiones de retiros: a los 25 años de servicio para funcionarios patrimoniales, 20 para Prefectos del Pretorio y 15 para los altos funcionarios.

La administración pública del Imperio Romano constituye en la antigüedad el mayor nivel de desarrollo administrativo alcanzado por la humanidad. ¿Es en el Estado romano donde la administración pública desarrolla su significado

38 Según Ornar Guerrero, el cargo superior -*Clarísimos*- incluyó a la nata de la clase superior de la alta jerarquía administrativa del imperio: los Prefectos del Pretorio, el Maestro de los Oficios, el Prefecto de Roma, el Cuestor del Palacio y los Maestros del Palacio; el segundo rango, los *Prefectísimos*, comprendió a los altos mandos de la administración pública central y regional: los Condes del Tesoro Público y Privado, los Maestros de Oficinas, los Prefectos de la Anona y los gobernadores principales.

39 Para Gladden, dentro de los servicios públicos típicos romanos se encuentra la de la provisión de bibliotecas, por ejemplo, la biblioteca estatal de Julio César, cuyo constructor, Cayo Asinio Polión (75 a.C-6 d.C.), modeló la gran biblioteca de Alejandría. Asimismo, el poder del Estado se presentaba a través del monopolio de la emisión de la moneda. Ya se denotaba la importancia de la red de caminos al proporcionar un sistema de comunicaciones en constante expansión para un imperio creciente; fue uno de los factores más duraderos y característicos para el mantenimiento del poder romano. También se había desarrollado un servicio postal rudimentario, pero fue Augusto quien introdujo un sistema más eficiente. Se llevaban a cabo numerosas obras arquitectónicas con propósitos tanto utilitarios como ceremoniales, tales como sitios romanos, vastos anfiteatros, impresionantes templos y arcos triunfales. Los hospitales surgieron como un apéndice del campo militar. Por último, el desarrollo del suministro de agua y obras de drenaje fue fundamental en la evolución de una civilización urbana y los administradores públicos de Roma contribuyeron a la experiencia de este tipo de obras de construcción, que ya se había venido acumulando durante civilizaciones anteriores.

institucional y conceptual tal como ahora se conoce." La organización administrativa del Imperio Romano, que tiene como base la centralización política y administrativa, como el carácter profesional del servidor público, fue considerada como patrón indicativo para la construcción de la maquinaria administrativa del Estado moderno.

India

En la India, con el apoyo del consejero Kautilya Chanakya, quien se convirtió en visir, Chandragupta erigió en poco tiempo un reino en Afganistán y el Indostán, probablemente tan poderoso como cualquiera de su época.⁴¹ El gobierno era despótico debido a que el rey poseía un poder ilimitado, pero tenía un consejo de notables facultados para legislar, regular las finanzas y asuntos exteriores, así como nombrar a todos los funcionarios de Estado más importantes. Las ciudades estaban gobernadas por grandes comisiones, las aldeas por el jefe o por un *panchayat* o consejo de cinco. Había un sistema complejo de cortes legales para administrar un sistema de justicia extremadamente severo, con el Consejo real a la cabeza y el rey como corte final de apelación. La sociedad mauria tenía privilegios en la literatura y arte floreciente, y su administración pública brindaba diversiones para el pueblo, las cuales no estaban disponibles en Asia en aquella época.

La administración del reino se conducía por un sistema departamental organizado a través de una jerarquía de funcionarios cuidadosamente estratificada. Los departamentos principales, cada uno bajo un superintendente, se ocupaban de la agricultura, bosques, minas, ganado, comercio, depósitos, casa de moneda, comunicaciones, navegación, fronteras, pasaportes, ingreso, aduanas, alcabalas, juegos públicos, prostitución y bebidas intoxicantes. De estos departamentos, los relacionados con la navegación y las comunicaciones son de interés especial. [...] La administración de los juegos populares incluía el suministro y administración efectivos de salones de juego y la recaudación del porcentaje debido al gobierno. El superintendente de la pros-

40 Guerrero, Ornar, *La teoría Administrativa de la ciencia política*, op. cit., p. 17. Nociones como los "oficios", "ministerio", "comisión", "comité" y "administración" han preservado no sólo la esencia de su sentido etimológico, sino el uso funcional que se le daba en el Imperio Romano. La herencia administrativa romana es un invaluable legado de organización política y administrativa;

41 Gladden, E. N., op. cit., pp. 171-172. Se dice que el autor del *Arthashastra* escrito por Kautilya, un tratado sobre política y el **más** antiguo trabajo que se conoce, puede ser comparado con *El Príncipe* de Maquiavelo.

titución era el responsable de regular las actividades de las mujeres públicas y recaudar dos días de ganancias mensuales para los fondos del Estado. Dos de los miembros más distinguidos de la profesión eran nombrados para los servicios del palacio real, entretenimiento y servicio de inteligencia.V

El Estado regulaba los precios, dirigía algunas fábricas, y tenía monopolios en minas, sal, madera, géneros finos, caballos y elefantes. Se cuidaba el bienestar del pueblo en saneamiento y salud pública. Había hospitales y estaciones de socorro para los pobres, y los abastecimientos se guardaban en graneros del Estado para distribuirlos en periodos de hambre. Los ricos estaban obligados también a contribuir a la asistencia del menesteroso, mientras que en épocas de depresión se organizaban grandes obras públicas para los desempleados. Aquí había ciertamente un esfuerzo administrativo capaz de ser comparado con los tiempos actuales. El sistema departamental se aplicaba también a la administración de las ciudades."

China

En la antigua China, alrededor de 2000 a.C., se atribuyen adelantos administrativos importantes a la dinastía Shun, incluso la utilización de exámenes para probar la capacidad para la pronomoción.v' Se considera que la historia china comenzó con los estados feudales del periodo Chou, aproximadamente en 1030 a.C. El rey, que gobernaba por decreto divino, era conocido como el Hijo del Cielo y tenía el título de *Wang* o gobernante. Contaba con la asistencia de un ministro jefe y otros ministros que atendían diversas ramas tales como agri-

42 *Ibid.*, p. 171. La Comisión de los Treinta de la ciudad que controlaba Pataliputra estaba dividida en seis secciones, cada una con su esfera de responsabilidades propia, a saber: *i*) regulación de la industria; *ii*) supervisión de los extranjeros; *iii*) registro de nacimientos y muertes; *iv*) licenciamiento de comerciantes, control de pesas y medidas, y control de ventas de producto; *v*) control de venta de artículos manufacturados, y *vi*) recaudación del 10% de impuesto sobre las ventas. El resultado de su cuidado era una ciudad bien organizada que nuevamente había proporcionado un ejemplo notable de épocas posteriores.

43 *Ibid.*, p. 172. En el libro de historia se señalan ocho objetivos que deben cumplir los gobiernos: *i*) alimentación; *ii*) comodidades; *iii*) sacrificios; *iv*) provisión de trabajo; *v*) acceso a la educación; *vi*) penalización del crimen; *vii*) huéspedes y *viii*) el ejército. La multiplicidad de tareas públicas indica la existencia de una administración pública extensa. Las tres virtudes de los gobiernos son definidas como gobierno justo, fuerte e indulgente, aplicándose severamente de acuerdo con el estado del reino en un periodo determinado.

44 *Ibid.*, p. 175. La lista de sus nueve ministros muestra la composición del gobierno chino: 1) *Si k'ung*, el **canciller**; 2) *Hou Tst*; **Señor** del mijo; 3) *Si T'u*, jefe de las escuelas; 4) *Shi*, juez supremo; 5) *Kung Kung*, director de obras; 6) fu, jefe del bosque; 7) *Ch'i Tsung*, jefe dentos; 8) *Tien Yo*, jefe de música y 9) *Na f en*, jefe de comunicaciones.

cultura, obras públicas, ritos religiosos, asuntos militares, sanciones, asuntos personales y dominios directamente regidos por el *Wang*. Debajo de éstos había una jerarquía regular de funcionarios que constituían un servicio público considerable para la época, con tendencias burocráticas que se especializaban cada vez más que pasaba el tiempo.^P

En el año 206 a.C. comenzó el liderazgo de la dinastía Han que, con un breve intervalo, permanecería en el poder durante más de 400 años, por lo que con nuevos gobernantes y hábiles asistentes se consolidó el extenso imperio chino.

Los nuevos gobernantes reconocieron la magnitud de la tarea administrativa que la centralización creciente pondría sobre sus hombros. Los complejos servicios nacionalizados requeridos para consolidar el nuevo sistema no podían ser suministrados por el viejo tipo de funcionario. Se recurrió a una carrera abierta a los talentos y los exámenes imparciales demostrarían ser un método de selección más efectivo que la elección personal de los gobernantes provinciales, cada uno con sus propios intereses que satisfacer. Surgieron situaciones similares a través de la historia en todas las partes del mundo sin que se resolvieran de esta manera, al menos hasta los tiempos modernos. Obviamente, las circunstancias debieron de haber sido particularmente favorables en China como para adoptar una solución tan excepcional.^é"

Una nueva dinastía, la Sui, alcanzó su apogeo en el año 589 a.C.; fue una época de considerable actividad en obras públicas. Se extendió la Gran Muralla del norte que se había iniciado con los Han para mantener fuera a los bárbaros nómadas; se cavaron numerosos canales; se construyeron palacios y centros administrativos." En el año 618 a.C. los Sui fueron sustituidos por los T'ang, cuyo régimen se prolongaría hasta 907 d.C. La administración se distribuiría sobre 10 *tao* o provincias, cada una de las cuales estaría dividida en *chou* o

45 En ese periodo, Confucio, quien vivió de 551 a 479 a.C., consideraba que el buen gobierno era imposible bajo el sistema del gobierno hereditario, aunque sabía que no era posible remplazarlo. El dilema podía superarse separando las funciones administrativas de las políticas para confiarlas a ministros y asistentes virtuosos y bien capacitados. El nuevo sistema se fundamentó en el principio de que el gobierno debía estar en manos de hombres elegidos no por su nacimiento, sino de acuerdo con su virtud y habilidad, y que su objetivo principal fuese la felicidad del pueblo.

46 *tu*«, p. 181.

47 El *Khai Ho Chi* o "Registro de la Apertura del Canal" muestra la tremenda concentración de recursos utilizados: se afirma que se necesitó reunir a cinco millones y medio de trabajadores y que fueron puestos a supervisar a cincuenta mil policías. De acuerdo con el registro se perdieron más de dos millones de hombres por muerte o fatiga durante el proceso. Asimismo, se apoyó la construcción de escuelas y se amplió la Biblioteca Imperial.

prefecturas. En 639 d.C. había 358 *chou*; posteriormente los *chou* se dividieron en *hsien* o subprefecturas. De esta manera, el sistema de tres filas permaneció como estaba. Los funcionarios fueron nombrados en estas divisiones territoriales centralmente y estaban encargados de la salvaguarda del bienestar y la moral social del pueblo. Además de los programas de vastas obras públicas, el Estado prestaba una atención especial al fomento de la agricultura; se sostenían graneros públicos y se almacenaba grano para su aprovechamiento general en tiempos de escasez.^v

Con la caída de los T'ang en 907 d.C. los nómadas Ch'i-tan conquistaron las provincias del norte y fundaron el Imperio Liao, el cual existiría hasta 1125 d.C.⁴⁹ Bajo la dinastía Liao la organización militar fue eficiente, como parte integrante de su sistema de gobierno. Su arma fundamental era la caballería móvil y su unidad básica eran los ordos u horda, nombre utilizado para designar a los tártaros o hunos. Había 12 ordos, que literalmente eran campos constituidos por numerosas familias cuyos miembros masculinos proporcionaban el personal de la caballería móvil. Este eficiente instrumento de poder, tejido por la sociedad Liao, debe tomarse en cuenta cuando se considere el sistema de administración.

La división del país a partir de causas históricas y étnicas en dos regiones, cada una con su propio gobierno, subraya la división del imperio entre los nómadas y los sedentarios, entre los Chi-tan y los chinos, aunque en la práctica no existía una línea tajante entre ambos. Los gobiernos de las regiones Norte y Sur se centralizaban en la capital suprema, donde la corte real concentraba el poder absolutista del emperador y del séquito. Los funcionarios Liao se reclutaban de tres maneras: *i*) en forma hereditaria; *ii*) por examen y *iii*) a través del sistema *yin*.⁵⁰

48 Se mejoraron las escuelas estatales y se sostuvo el apoyo al culto confuciano. Los exámenes se aplicaban sobre otras materias aparte de las clásicas confucianas, por ejemplo, caligrafía, historia, derecho, matemáticas, poesía e incluso filosofía taoísta. Aunque el emperador ejercía el derecho de designar a candidatos recomendados sin que presentaran exámenes, la creciente estimación en la que se tenía al sistema de exámenes condujo gradualmente a su predominio. Asimismo, un adelanto importante fue la introducción de la imprenta.

49 El reino Liao cubría partes modernas de Mongolia y Manchuria, extendiéndose al norte hasta el Río Amur, al sur el Río Amarillo y la Gran Muralla y -excluyendo la costa noreste- al oeste a través del Desierto de Gobi hasta las montañas Altai.

50 El sistema *yin* era la costumbre china de permitir a los descendientes directos de propietarios de cargos que se ofrecieran sin presentar examen. Esto había existido desde los Han; en vista de la existencia de los exámenes se le conocía como la prerrogativa *yin*; lo que significaba que estaban protegidos contra penalidades y trampas en los exámenes regulares.

Como en todo gobierno oriental, el servicio del Emperador y su corte era una responsabilidad fundamental y la conducción de las ceremonias ocupaba una alta jerarquía. La administración militar y financiera era importante y necesaria. La ingeniería hidráulica, esencial para la actividad productiva agrícola básica y el transporte del agua eran una cuestión vital para la administración pública. Las comunicaciones requerían de la organización de un sistema de puestos imperiales. Estaba también la *corvé* o grupos de trabajo comunal para ser organizados y dirigidos -aunque en gran medida esto era un asunto local- y varias empresas del Estado que había que administrar. Entre las oficinas importantes que no se han mencionado estaban la Oficina del Comisionado de la Sal y del Hierro de la Capital Suprema, y la Oficina del Comisionado del Transporte de la Capital del Sur, y había muchas otras por el estilo."

Posteriormente, bajo la dinastía Sung que ascendió al poder en 960 d.C. y permanecería ahí en una forma u otra hasta el advenimiento de los mongoles en 1280, China alcanzaría un pináculo de cultura y conocimientos científicos que lógicamente la sacarían de su largo pasado. El emperador gobernaba bajo el mandato divino, era auxiliado por el Consejo de Estado, que tenía de cinco a nueve miembros, cuya labor era encargarse de la administración y la justicia, así como tomar decisiones para que el Emperador las aprobara. Estas decisiones estaban influenciadas por el Consejo de la Academia *Hanlin*, una especie de Ministerio de Cultura y por la crítica presentada por la Censoría.

Bajo el Consejo de Estado, la administración consistía de tres órganos principales: 1) la Cancillería-Secretaría (*Chung-shu Men-hsia*); 2) la Comisión de Finanzas (*San-Ssu*) y 3) la Oficina de Asuntos Militares (*She-mi-yuan*). Además se encontraba la Censoría (*Yu-shih-t'ai*), institución desarrollada bajo los T'ang, la cual funcionaba bajo un funcionario presidente y dos asistentes y consistía de varios censores divididos en tres divisiones funcionales. La primera de ellas, relacionada con los asuntos generales, atendía audiencias imperiales y era responsable de las acusaciones a funcionarios por acciones injustas o irregulares; la segunda se encargaba de los asuntos de palacio y de asegurarse que se siguieran los procedimientos administrativos adecuados; finalmente la tercera, bajo la forma de inspección, se ocupaba del trabajo, la eficiencia y la integridad de los funcionarios.P

51 *tu*«, pp. 203-204.

52 Gladden dice que con más de mil años de diferencia **respecto** a Occidente, los chinos introdujeron un cuerpo que combinaba funciones del *Ombudsman*, experto en Organización y Métodos (O y M) Y conciencia profesional en la conducción de los asuntos públicos.

El gobierno chino era presidido por el emperador, que estaba asistido por los tres grandes ministros y los mandarines, que desempeñaban las funciones administrativas. Cada gran ministro encabezaba a los Departamentos de Asuntos de Estado, de la Cancillería Imperial y Gran Secretariado Imperial. Los mandarines ejercían los cargos, que estaban clasificados en nueve grados y se subdividían en dos o cuatro clases. Los sucesivos imperios chinos son célebres por el sistema de méritos que sirvió de base al establecimiento del mandarinato, una configuración social de servidores públicos cuyo ingreso a la carrera administrativa estaba sujeto a un riguroso proceso de examinación. Una de las más grandes invenciones de la cultura administrativa de China fue recogida en el *Tratado de los Exámenes*, consistente en una trilogía, que complementa el *Tratado de los Funcionarios* y el *Tratado del Ejército*.^v Llegó a haber tres tipos de exámenes: de doctorado, de selección de funcionarios y de méritos.

Bizancio (Constantinopla)

Con la transferencia por el emperador Constantino en 330 d.C. de la capital de Roma a Bizancio, que desde entonces se llamaría Constantinopla, se inició un lapso de mil años de notable esfuerzo administrativo. Bizancio sostenía las tradiciones de Roma, particularmente en cuanto a la eficiencia de su organización y aparato legal, mientras que de Grecia conservaba las artes y las letras para sostenerla, así como la nueva religión cristiana que atribuía la necesidad de una supervivencia imperial a la voluntad de Dios.

Era una comunidad culta con un sistema de educación bien cimentado y atendida por una serie de instituciones eficientes. El extendido sistema monástico, que ofrecía al pueblo centros de devoción e inspiración, tenía una influencia estabilizadora; el bien equipado ejército, que sostenía directamente las tradiciones de Roma de las que estaban orgullosos tanto oficiales como hombres, proporcionaba una defensa suficiente; y la administración altamente efectiva, siguiendo también el modelo y los precedentes de Roma, dio un apoyo eficiente al Estado. Unidas estas tres instituciones, son suficientes para dar cuenta de la larga supervivencia del Imperio.⁵⁴

⁵³ Guerrero, Omar, *El Funcionario, el Diplomático y el Juez*, op. cit., pp. 87-88. Para profundizar más sobre los exámenes aplicados a los funcionarios chinos, puede verse esta obra.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 210. La creación de oficinas militares y civiles en diferentes jerarquías se proyectó para fortalecer el control del Emperador. De igual manera, la división de la administración civil en las provincias en prefecturas, las prefecturas en diócesis, las diócesis en provincias y las provincias en pequeños distritos

El funcionario provincial más importante era el *prefecto pretoriano*, cuyas funciones eran tanto administrativas como judiciales. Tenía el control directo de la policía y administraba el importante *annona* o impuesto sobre la tierra, de donde se pagaban los salarios de los funcionarios y del ejército. En Constantinopla, relacionados con la Corte Real estaban los altos funcionarios que constituían el poder ejecutivo bajo el emperador y llegaron a desempeñar las funciones actuales de un consejo ejecutivo (gabinete). El más importante era el *Magister Officiorum* o Jefe de Oficinas, quien supervisaba la secretaría imperial, las fabricas de armas y el sistema postal. También tenía el mando de la guardia y, como maestro de ceremonias, presentaba las embajadas provenientes del exterior al Emperador.

También de importancia considerable era el *Quaestor Sacri Palatti*, presidente del *Consistorium* o Consejo de Estado, quien era el responsable de la maquinaria de adjudicación, la creación de leyes y la respuesta a las demandas. Contaba con la asistencia de la oficialía de la *scrinia* y varias *magistri scrinorum* o secretarías de estado, que lo auxiliaban en su relación con otras ramas de la correspondencia imperial. Entre los funcionarios de las finanzas era muy importante el *Comes Sacrerum Largitionum*, cuyo cargo se había iniciado con la distribución periódica de regalos al ejército con que el emperador había sustituido al Fisco. Su departamento recibía los tributos e impuestos más importantes, así como controlaba las minas y la acuñación de monedas.

Los cargos de la familia o la Corte eran ocupados generalmente por eunucos quienes, a causa de su influencia, constituían a menudo un poder independiente en el reino. Cada palacio estaba bajo el control de un *Papias* o Guardia de la Puerta, a quien se vinculaba un *Protovestiarus*, quien era jefe del guardarropa y su tesoro respectivo. Había también un *Praepositus*, que era el señor de las ceremonias, y el influyente *Parakoinomenos*, o aquel que dormía junto a la alcoba imperial. Los extranjeros relacionados con la industria caían dentro de la competencia del *Quaestor*, quien realizaba la supervisión en su sentido más amplio. Auxiliado por el prefecto de la ciudad y por el *Quaestor*, el emperador era la cabeza del poder judicial. Siguió siendo la suprema corte de apelación y conservó la jurisdicción directa sobre los funcionarios más altos.

administrativos con responsabilidades jerárquicas y directas sometidos a la inspección central, garantizaban el que ningún funcionario de manera individual acumulara un poder excesivo. Y se convirtiera en rival de la administración central.

Los bizantinos daban gran atención a la diplomacia como un medio más económico que la guerra, para la realización de sus políticas exteriores.⁵⁵ El imperio bizantino era al mismo tiempo un Estado burocrático, una monarquía absoluta semioriental, una comunidad grecocristiana y, finalmente, una nación en la cual la capital desempeñaba un rol preponderante como en los Estados de Atenas, Roma o Venecia. Una organización tan complicada requería de gastos muy pesados y de un sistema efectivo de administración financiera.

Como la mayoría de los estados orientales, en el Imperio Bizantino el servicio público constituyó primordialmente una institución palatina involucrada en la corte imperial, más que un servicio estatal. Por su parte, en el Imperio Romano el funcionario nunca dejó de constituir primero una entidad pública y después brindar un servicio palaciego. Esta fue la razón por la cual la tradición romana imprimió en Bizancio una característica medular, que le hizo tener una importante diferencia con las sociedades orientales típicas: la existencia de escuelas para formar a los servidores públicos.⁵⁶

Para Ornar Guerrero, de la misma forma como la jerarquía social bizantina dividió a las dignidades y los oficios, honores y cargos, también la jerarquía cortesana otorgó honores (diplomas) y cargos (edictos) a los eunucos del palacio. En el Imperio Bizantino la "función pública" se confundió con la "dignidad palatina": primero eran funcionarios del *Basilius* y después "esclavos del interés público". Este fenómeno estuvo presente a lo largo de la existencia de Bizancio, durante todos sus mil años de vida.

⁵⁵ En servicios sociales, el emperador competía con la Iglesia y sus súbditos poderosos proporcionando instituciones de caridad que se clasificaban como *xenodocheia* u hosterías para peregrinos, *ptochotrophia* o refugios para los pobres, *nosokomeia* u hospitales para enfermos y *gerokomeia* u hogares para ancianos, constituyendo en su conjunto un importante servicio público. Generalmente, la administración se dejaba a la Iglesia e incluso a *Orphanotrophos*: el director de un gran orfanato en Constantinopla era usualmente un sacerdote. En educación, la larga época de éxito de Bizantino se debía en mucho al sistema educativo, que incluía tanto instituciones públicas como privadas. Para algunas profesiones se podían adquirir cursos especializados, particularmente para abogados y funcionarios públicos. Los secretarios de la administración imperial necesitaban practicar la escritura rápida, los monjes convertirse en expertos en caligrafía fina y los soldados en cuestiones militares. La Universidad de Constantinopla era un notable centro de estudio legal que dependía de la iniciativa imperial y el apoyo estatal. Por último, las disposiciones financieras del país eran de tal manera vitales que la contribución de la administración pública en este campo era de consideración más amplia.

⁵⁶ Guerrero, Ornar, *El Funcionario, el Diplomático y el Juez*, op. cit., pp. 77-78.

El Islam

No existen pruebas de que en un principio Mahoma pretendiera que su mensaje penetrara más allá de su propia tierra de Arabia, cuyos habitantes habían sido conducidos a una nueva fe antes de su muerte en 632 d.C., a excepción de los judíos y unos cuantos cristianos y magos a quienes se les permitió conservar su propia religión, a condición de que reconocieran su señorío y pagaran *unajizya* especial. No fue sino hasta después, bajo los Califas o Sucesores del Profeta y Comandantes de la Fe, que se inició realmente la expansión, aproximadamente en 750 d.C., del poder del Islam.⁵⁷

Las primeras instituciones islámicas se encontraron en oficinas especializadas como la de cartas y correspondencia; la de diplomas y feudos, y la de la teneduría de libros, así como la operación militar, la policía, el servicio postal y la administración de las regiones fronterizas. Todas estas funciones se agregaron al Califato y se sometieron al derecho religioso, que era la única ley. Antes de que surgieran los puestos individuales, en los primeros tiempos el Profeta pedía consejo a Abu Bakr, quien llegó a ser conocido como *Wazir* de Mahoma (visir de las cortes orientales). Para proteger al gobernante se nombró al *Hajib* o guardia de la puerta, que siempre fue un funcionario islámico importante. Con la expansión de la autoridad real, la posición del visir como consejero general, asistente y supervisor de los demás sirvientes llegó a formalizarse y a ser reconocido como el funcionario más importante en la corte. Pasó a sus manos el control de los asuntos militares y policíacos. El visirato comenzó a especializarse; se nombraron diferentes visires para funciones diversas: 1) informes de gobierno; 2) correspondencia oficial; 3) atención de los que hubiesen sufrido injusticias y 4) supervisión de regiones fronterizas. Todos estos visires tenían un cargo especial en la Corte, donde escuchaban y ejecutaban las órdenes del gobernante, nombrándose a uno de ellos como vínculo entre el grupo y el califa.⁵⁸

Entre los funcionarios, el secretario adquirió gran importancia pues tenía la función del *tawqi*, disposición por la cual se sentaba frente al gobernante

⁵⁷ Gladden, E. N., *op. cit.*; p. 248. Fue con base en una sociedad tribal que el Profeta erigió la teocracia inspirada por la nueva fe, una sociedad de cuatro niveles constituida por: 1) el jefe y su familia; 2) el grupo de familias libres que reconocían al jefe; 3) los *mawali* o libertos y los diversos descendientes de los libertos, y 4) los esclavos. El poder político era **detentado** por *Allah* Y su apóstol Mahoma y no existía diferencia entre la Iglesia y el Estado, aunqueningunó **de los dos existía en realidad** como tal.

⁵⁸ **Aparecieron** organismos **especializados específicos** o *diwan*, los cuales pueden considerarse como los primeros precursores del ministerio o **departamento** del **gobierno moderno**. Entre estos **departamentos** era muy **importante** el *diwan* de **Operaciones Financieras y Contribuciones, responsable** de la **administración** del

durante las audiencias públicas anotando brevemente las decisiones relacionadas con las demandas que eran consideradas.⁵⁹ En la capital había un *diwan* especial a cargo del *sahib al-barid*, jefe supremo de los correos, quien llegó a ser uno de los funcionarios más importantes e influyentes del califato. Llegó a convertirse en el supervisor general de los funcionarios provinciales. El *ifri-qiya* o jefe de policía era la cabeza de otro puesto relevante para investigar y ejecutar las sanciones legales, actividades inadecuadas para las autoridades religiosas. "En el califato oriental desaparecieron finalmente los sencillos métodos administrativos de los árabes nómadas, desarrollándose un sistema más complejo de la administración pública."⁶⁰

El califa era el comandante supremo de las tropas; enseguida del califa estaban los generales, a quienes él mismo nombraba. El califa tenía la responsabilidad final de la guerra y la paz, aunque podía delegar su ejecución al visir. De manera significativa, cuando el califato llegó a su cúspide, el aspecto militar del gobierno tenía un alto grado de eficiencia. La administración militar tuvo sus orígenes en el *diwan* o registro de tropas, por lo que se otorgaba a cada soldado el *ata* o estipendio. Originalmente la recompensa dependía completamente del saqueo, pero de manera inevitable llegó a ser insuficiente y el dinero fue llevado al Tesoro por medio de la imposición de impuestos sobre los territorios subyugados. De igual forma, la concesión de tierras se convirtió en un medio común de recompensa. Con el tiempo, el reclutamiento y el pago de las tropas pasaron a ser responsabilidad del *Diwan al-Jayash* o Ministerio del Ejército.

La administración árabe fue una administración emergente sin un proyecto previo para atender las necesidades de una civilización que encontró la mayoría de sus medios ya creados en otro lugar, por lo que no fue factor de continuidad en la sociedad islámica existente ni proporcionó un legado administrativo a sus sucesores, como lo hicieron otros sistemas gubernamentales de administración.⁶¹

ingreso y los gastos reales, que actuaba también como pagador de la tropa. Enseguida está el *diwan* de la Correspondencia Oficial y la Escritura, un tipo de institución requerida solamente para las dinastías de las sociedades sedentarias. Otro departamento importante era la Casa de la Moneda, donde se grababan los *dinars* y *dirhams*, utilizados en las transacciones comerciales.

⁵⁹ Dentro de los servicios importantes bajo el califato estaba el *barid* o sistema postal, que se conservaba para la transportación de los mensajes oficiales a través de todo el Imperio. Actuaba como un servicio de inteligencia y como una red de comunicación fundamental, sobre la cual se modelaba el sistema administrativo en su conjunto.

⁶⁰ *Ibid*; p. 256.

⁶¹ *Ibid*«, p.259.

Imperio Otomano

El Imperio Otomano estuvo dominado por condiciones históricas muy especiales, entre las que destacan su expansión territorial y la progresiva demografía mahometana. El gobierno otomano tenía un carácter ampliamente público y estaba constituido por dos grandes configuraciones: la *Institución Central Otomana* y la *Institución Mahometana*.⁶² En la primera se hallaban los hombres de Gobierno, quienes manejaban el cetro, la espada y la pluma, en tanto que en la segunda estaban quienes conservaban y desenvolvían la fe, la educación y las leyes del Islam.

El rasgo característico del Imperio Otomano consistió en la necesidad creciente de nutrir humana y socialmente a ambas instituciones, a través de un procedimiento inusual: el *Devshirme*, que consistió en un reclutamiento racionalizado que se efectuaba a través de un tipo de esclavitud selectiva cuyo objeto no consistía en la explotación de la mano de obra, sino en el acceso al poder.^P

Ornar Guerrero señala que se trató de un sistema de formación único en la historia de la humanidad, mediante el cual el imperio engendró y desarrolló a las clases dirigentes del ejército, la administración pública y la Iglesia. La categoría básica de esta institución era el *kul* (esclavo) del sultán (*padisha*), que abarcaba desde los reclutas recién ingresados al sistema, hasta el Gran Visir, cabeza de la administración pública. En toda su vida no existía emancipación alguna, quedando la persona, la vida y posesiones en manos del *padisha*. El reclutamiento era forzado: se ejercía por captura, compra, obsequio y tributo. Se ha calculado que anualmente ingresaban al sistema alrededor de 2500 infantes.

Después del procedimiento de selección en las comunidades cristianas, en Estambul se hacía una segunda selección a través de la que se escogía a uno de cada 10 novicios para ingresar al programa más complejo, para ocupar los altos mandos del ejército y los cargos superiores del Gobierno. La élite de novicios procedente de la segunda selección, que integraban un grupo de 1 200 a 1 500 reclutas, renovado anualmente por unos 200 novicios, ingresaba al Colegio de Pajes. El Colegio preparaba para la guerra y el Gobierno; dentro de la aulas llamadas *Yeni Oda*, cuatro profesores enseñaban a leer, preparaban para entender el Corán, capacitaban para hablar la lengua persa e inducían a

⁶² Guerrero, Omar, *El Funcionario, el Diplomático y el Juez*, op. cit., pp. 90-91.

⁶³ *ISU*, p.91.

los libros árabes. Para su manutención, los alumnos recibían una beca alimenticia que aumentaba en la medida que los cursos progresaban.⁶⁴

Gladden señala que el reclutamiento de la Casa de los Esclavos de muchachos cristianos entre los 10 Y los 20 años se efectuaba mediante su captura en la guerra, compra, regalo o tributo. Afirma que se estimaba un cuerpo constituido por aproximadamente 80 mil hombres, que requería un reclutamiento anual que iba de siete a ocho mil. El método más efectivo era el de la leva de muchachos como tributo cada cuatro años, los cuales eran elegidos por un cuerpo de funcionarios cuyo fin era elegir a los más aptos, física y mentalmente.s>

Para la capacitación de la Casa de Esclavos tuvieron que erigirse establecimientos de enseñanza altamente eficientes y entre éstos la Escuela Estatal de Pajes Reales alcanzó una reputación sobresaliente. La Escuela era única por no ser turca en absoluto: entre los muchachos había austriacos, húngaros, rusos, griegos, italianos, bosnios, bohemios, armenios y persas. La Escuela de Palacio tenía también la responsabilidad, de gran proyección, de vigilar a sus alumnos por toda la vida.⁶⁶

La tradición del Colegio de Pajes -llamada por Gladden la Escuela de Pajes Reales- en el imperio otomano trascendió hasta el siglo XIX, como un plantel de enseñanza denominado *Mekteb-i-Mulkiye*, una escuela profesional de servicio público establecida en 1857. Se trataba de una institución de formación de funcionarios propiamente moderna, un verdadero plantel de enseñanza en administración pública. Esta escuela tuvo una versión prolongada y fue capaz de renovarse casi 100 años después, al cambiar en 1946 su estatuto en Facultad de Ciencias Políticas.

Eisenstadt concibe a los imperios como grandes Estados organizados de manera burocratizada. Estos sistemas políticos se distinguen por la formulación de una "política relativamente unificada; órganos de administración burocrática y de lucha política, y una lucha política relativamente intensa". La administración pública, como elemento primordial de los imperios burocráticos, se ocupó de la ejecución de las reglas básicas en "las diferentes esferas sociales y de la organización de las actividades técnicas necesarias para su ejecución".⁶⁷ En su organización interna, la administración pública de los imperios

⁶⁴ *Ibid.*, p. 93.

⁶⁵ Gladden, E. N., *op. cit.*, p. 89.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 91.

⁶⁷ Eisenstadt, *Los Sistemas Políticos de los Imperios*, pp. 30-31. Citado por Ornar Guerrero. Para Eisenstadt, la burocratización es la "ampliación de las esferas de actividad de la burocracia y de su poder,

burocráticos se perfeccionó por el establecimiento de departamentos o agrupaciones especializadas en las cuales se practicaban métodos de trabajo y rutinas muy desarrolladas, sobre todo en materia fiscal, militar, administrativa y de control interno.

La construcción histórica de la Administración Pública como objeto de estudio

La administración pública como objeto de estudio es resultado de un largo proceso histórico donde la actividad gubernamental ha sido el centro de atención para lograr la estabilidad, expansión y desarrollo de los gobiernos. Para interpretar esta conformación histórica del objeto de estudio, se puede partir de cuatro dimensiones específicas: 1) las formas históricas de gobierno, 2) el papel de los funcionarios, 3) el desarrollo de técnicas básicas administrativas, y 4) la creación de los servicios básicos.^P

En primer lugar, las diversas formas de comunidades políticas evolucionaron y en esa medida las actividades y prácticas administrativas fueron propiciando un mayor grado de especialización en la administración de los asuntos gubernamentales. El objeto de estudio se encontraba presente, aunque de manera rudimentaria. La comunidad tribal simple con sus familias y clanes; la compacta ciudad-Estado con sus distintas aspiraciones democráticas; el reino ya más extenso, comprendiendo comunidades rurales y bien establecidas; y el imperio de gran extensión, que reunía bajo un gobierno único muchos reinos y otras formaciones políticas, todas existieron en diferentes épocas y lugares, todos siguieron existiendo en alguna parte del mundo en el mismo momento.

Los jefes se han convertido en reyes y los reyes en emperadores, principalmente a causa de que tenían la capacidad para ofrecer el tipo de liderazgo que la situación requería en el momento, persistiendo la idea del gobierno como una responsabilidad esencialmente personal. Los reyes y emperadores seguían considerando la administración del reino o imperio bajo los mismos términos que los de su propia casa y dominios. Las actividades del gobierno asociadas con la corte del gobernante -que a menudo era todavía una institución bastante inestable- estaban constituidas por

en su propio interés o interés de su élite. Tiende a una **creciente** regulación de diferentes sectores de la vida social y, en cierta extensión de sus objetivos de servicio, en favor de diversos intereses de poder".

68 Gladden, E. N., *op. cit.*; p. 265. Para el autor esta es una de las formas para conocer la dimensión histórica de la administración pública.

los servicios personales de sus propios sirvientes y asistentes. El gobierno era despótico aun cuando era también benevolente, dependiendo en gran medida de las lealtades personales y de un sistema de relaciones fundado en una escala de recompensa y castigos.s?

El fenómeno de la división del trabajo se manifestó desde los orígenes del desarrollo social y la aparición del gobierno en tanto actividad se relacionó con la separación de poderes en diferentes manos y el progreso de la especialización, aunque ocurrió mucho tiempo antes de que el gobernante estableciera una distinción real entre sus funciones religiosas, militares y administrativas, con la excepción de que esta última se otorgaría a otros en tanto que se aferraría a las fuentes de poder tanto como le fuera posible."? Las crecientes complejidades de la administración civil llegaron a ser onerosas para el líder interesado en el ejercicio del poder y lo obligaron, por su propio bien, no sólo a llamar a sus funcionarios para pedirles consejo, sino para delegarles responsabilidades."

En segundo lugar, la importancia del papel del funcionario para la operación y funcionamiento de las distintas clases de comunidad política y la creación de distintas clases de administración adaptándose a las diversas situaciones gubernamentales. Durante la mayor parte de la historia del objeto de estudio en los sistemas más extensos y altamente organizados, la relación entre el líder y el administrador ha mantenido su naturaleza de carácter personal. Sólo en las grandes ciudades-Estado, donde se esperaba que todos los ciudadanos participaran en la administración de los asuntos, esta relación se vio alterada por la peculiar categoría de los magistrados; pero aun aquí las instituciones impersonales, como la selección al azar, no existirían por mucho tiempo. La selección

69 *Ibid.*, p. 266. En general, el poder real dependía de la movilidad y la valentía del brazo militar y la fuerza se aceptaba como el factor administrativo más potente, en tanto que los principales problemas de la administración eran frecuentemente desviados por medio de tratados y colocando áreas de vasallaje. En realidad eran importantes los sistemas de caminos para un gobierno efectivo a partir del centro en los imperios aqueménida y romano.

70 En Sumeria, Egipto, Grecia y Roma, la religión siguió siendo una responsabilidad gubernamental y se utilizaba para influenciar las actividades de los administradores. Bajo el Califato islámico y en China, ambos aspectos siguieron siendo más estrechamente vinculados.

71 Pronto aprendió que la colecta del grano, la organización de las cuadrillas y la recolección de impuestos se realizarían de manera más efectiva con el empleo de aquellos que tuvieran los conocimientos suficientes y comprendieran las probabilidades y capacidades de los habitantes locales. No existía aún una especialización administrativa planeada, pero al elegir a su delegado el gobernante descubrió que para el funcionamiento de su casa y la conducción de los asuntos civiles del reino era conveniente nombrar a una persona con ciertas capacidades directivas.

por la gracia o el capricho del líder seguiría existiendo, incluso donde se aplicaran también exámenes, como en China.⁷²

Los primeros gobernantes eran propensos a elegir hombres aptos a su alrededor, generalistas como se les denomina, para los puestos más altos, aunque no debe pasarse por alto que se daba preferencia a los que tuvieran habilidades especiales en cuestiones militares o de ingeniería, entre otras. Los escribanos tuvieron que luchar siempre, tanto en China como en Occidente, contra los efectos del padrinazgo y con frecuencia en oposición a las poderosas influencias de grupos bien colocados como los eunucos, mientras que en niveles más modestos estaban los sirvientes inferiores de la casa e incluso los esclavos, que debían tomarse en cuenta. De tal manera, es más realista considerar el servicio público de la mayoría de los primeros gobiernos como una pluralidad de oficialías de diversas categorías, más que como una jerarquía ampliamente concebida bajo un líder.

No puede decirse que en cualquiera de las épocas hubiera una clara delimitación entre el gobierno (o lo público) y la administración no gubernamental, particularmente en las ciudades-Estado, donde la administración de los asuntos era de la incumbencia de todo el mundo y la organización y el financiamiento de los servicios particulares se encargaba a ciudadanos acaudalados, que incluso podían competir por el privilegio. Existe el notorio caso del *publicani* romano a quien por cierta cuota el Estado concedía en arrendamiento algunos impuestos. En realidad, la concesión de arrendamiento de las responsabilidades gubernamentales en esta forma, como una alternativa para ampliar el personal y la maquinaria administrativa del Estado, prevaleció y seguiría existiendo por algún tiempo, no siempre con buenos resultados.⁷³

En tercer término, la administración es esencialmente una actividad en la que se requiere un alto grado de cooperación y coordinación para alcanzar los fines que pretende el Estado, para lo cual es necesario contar con técnicas administrativas que permitan realizar las actividades de manera más adecuada. En la conformación histórica del objeto de estudio de la administración pública pueden mencionarse, entre otras técnicas:

⁷² *Ibid.*, p. 286. "Uno de los primeros principios del arte administrativo que se debía **aprender** era cómo sostener el equilibrio entre la competencia y la mediocridad entre los funcionarios más importantes, es decir, cuántos '**pasajeros**' soportarla el sistema."

⁷³ *Ibid.*; p. 288. Generalmente los funcionarios se encontraban bajo el estricto control del gobernante quien, como en la Roma Imperial, tenía el poder último de la vida y la muerte de sus sirvientes. Su **posición vis-à-vis** con sus funcionarios era **muy** similar a la de los paterfamilias romanos **respecto** a su propia **casa**.

1. La invención de la escritura puede atribuirse al impulso administrativo para dejar constancia de los logros de las primeras civilizaciones y los grandes imperios. La primera forma de escritura fue representativa, plasmándose con dibujos hechos e incluso ideas que se representaron en signos. De las representaciones pictográficas surgieron los jeroglíficos encontrados en Sumeria, Egipto, China, Creta y otros lugares. Fueron los fenicios, presionados por las imperiosas necesidades económicas para comerciar con otras naciones, quienes inventaron el primer alfabeto aproximadamente en el siglo XI a.e.
2. "El estudio del desarrollo de la escritura es también el estudio de los orígenes de la administración consciente y particularmente de la administración pública, que fue la auxiliar de la religión y el gobierno."⁷⁴ Tres medios ampliamente utilizados han sobrevivido para ofrecer la información que de otra manera habría desaparecido sin dejar rastro, a saber: el ladrillo del lodo del Valle de los ríos Tigris y Eúfrates, los papiros del delta del Nilo y el papel en un periodo posterior.⁷⁵
3. La aparición del sello fue también importante, en tanto medio de identificación en una época en que los gobernantes a menudo eran analfabetos y también como medio de seguridad.
4. Con el surgimiento gradual de la administración gubernamental especializada, de una organización específicamente creada para tratar la transmisión de instrucciones y regulaciones, el manejo de la información a partir de agentes y de correspondencia ordinaria, así como el mantenimiento de registros e inventarios de todos tipos, la administración pública había asumido ya su forma básica" En las oficinas regulares trabajarían muchos secretarios bajo la dirección del líder político, quien podía estar involucrado en los detalles de la administración, como ocurría con los visires de las cortes primitivas en el Oriente y los alcaldes de Palacio en el Occidente.

En cuarto lugar, resulta evidente que la administración pública servía a diversos tipos de gobierno, estando sus funciones y estructura estrictamente de-

⁷⁴ *Ibid.*, p. 271.

⁷⁵ Tocarla a China a principios del siglo II d.C. descubrir cómo hacer papel a partir de materia vegetal más ampliamente disponible, incluyendo lino y trapos, pero esto se mantuvo en secreto hasta el año 751 d.C. cuando los árabes obtuvieron información de fabricantes de papel chinos que capturaron.

⁷⁶ *Ibid.*; p. 272. Para Gladden, es probable que el administrador público experimentado del siglo XI d.C. afrontaba tareas Cotidianas que diferían poco de su sucesor en las épocas posteriores y que, transferido un secretario de tal periodo por un departamento público del siglo XVIII ,habría tenido muy poco que aprender.

terminadas por la forma de gobierno, sometidas al tiempo y lugar, así como a las influencias determinantes de la historia. Su obligación fundamental era servir al gobierno, por lo que además de las funciones ejecutivas normales también incluía funciones de naturaleza religiosa, militar, legislativa y judicial. Gladden identifica 10 esferas de servicios básicos de la actividad gubernamental, que fueron conformando el objeto de estudio de la administración pública.

En su devenir histórico, la administración pública fue estableciendo gradualmente su diferenciación dentro del orden político. Karl Wittfogel demuestra que algunos pueblos escogieron la alternativa del sedentarismo y transformaron su economía de recolección, caza, pesca y agricultura incipiente, en agricultura de gran escala basada en el regadío.⁷⁷ Este modo de producción exigió la construcción de enormes y extensas obras hidráulicas para el cultivo (canales, acueductos, depósitos, presas y diques de riego) y protección (canales de drenaje y diques contra inundaciones), así como acueductos de agua potable y canales de navegación.

De este modo, la diferenciación funcional, como la especialización por papel, generan la creación de cargos profesionales que sugieren capacitación y aprendizaje para el desempeño que implica habilidad y destrezas de un comportamiento complejo. La administración pública, dentro de este tipo de sociedades centralizadas y autoritarias, como expresión del modo de producción, es un factor que genera la capacidad organizacional del Estado y de los grupos sociales subordinados al mismo.

Max Weber, en su obra *Economía y sociedad*, dedica especial atención al estudio de la tendencia seguida por la humanidad en favor del perfeccionamiento de la organización política y administrativa. Para Weber, la primitiva sociedad patriarcal estaba caracterizada por una estructura no diferenciada, carente de esferas específicas, cuyos miembros realizaban en común tareas relativas a su subsistencia y mantenimiento como unidad; en consecuencia no existía una instancia administrativa especializada, sino una función realizada colectivamente en confusión con otras actividades de la sociedad.

El desarrollo histórico de la administración pública responde al impulso dentro de la esfera política.⁷⁸ Dentro de su origen, la administración pública, aunque condicionada por el modo de producción, se significó por influir en forma determinante sobre la economía y la urbanización; en otras palabras, el

⁷⁷ Gaerrero, Ornar, *Teoría Administrativa de la Ciencia Política*; México, UNAM, 1976, p. 10.

desarrollo de la agricultura y el avance de la urbanización también estuvo condicionado por la capacidad de organización que emanaba de la administración pública. Para Ornar Guerrero, la tendencia de la administración pública en relación con otras estructuras, como su especialización interna, obedeció a las demandas sociales por el establecimiento del orden público y la solución de necesidades de servicio de manera organizada y en forma eficiente. "La administración pública actual es el reflejo perfecto [...] de la evolución histórica que trascendió de esquemas organizacionales rudimentarios hacia modelos mayores, variados y complejos."79

En suma, toda historia es necesariamente una historia administrativas? y, por lo tanto, es indispensable que mediante el conocimiento histórico sea posible redescubrir el objeto de estudio de la Administración Pública, más que reinventarlo. El gobierno no necesita ser reinventado, tiene existencia propia desde la antigüedad y sus enseñanzas, primero como arte y después como ciencia, lo demuestran.

78 *Ibid.*, p. 12.

79 *Ibid.*, p. 14.

80 Gladden, E. N., *op. ett*; p. 222.

II

DESARROLLO HISTÓRICO DEL ESTUDIO DEL OBJETO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En este capítulo se asume desde el inicio que se debe vincular el objeto de estudio con el origen y desarrollo del análisis del estudio del objeto, es decir, toda clase de obras y documentos que sentaron las bases teóricas para la construcción del estudio de la Administración Pública. Una minoría de estudiosos en nuestra disciplina hace una referencia indirecta a los antecedentes del objeto de estudio y del estudio del objeto, en parte por considerar que no es relevante para sus investigaciones y por un desconocimiento histórico. En cualquier caso, la administración pública como actividad organizada del Estado tiene una existencia ancestral y lo mismo sucede con el estudio del objeto, donde se encuentran grandes obras que marcan la pauta de los estudios posteriores en la etapa moderna de la Administración Pública. "La Ciencia de la Administración requiere que cuanto antes se haga un análisis histórico detallado como supuesto previo para el desarrollo científico de la disciplina."¹

Los escritos sobre administración pública se remontan a los tiempos bíblicos y aun más atrás. Los antiguos egipcios y babilonios nos legaron considerables consejos acerca de las técnicas de gobierno y administración. También lo hicieron los antiguos chinos, griegos y romanos. Las técnicas modernas de administración van desde el uso del personal por Alejandro Magno, hasta los métodos de la línea de montaje del arsenal de Venecia, desde las teorías de Nicolás Maquiavelo respecto de la naturaleza del liderazgo, hasta la propuesta de la división del trabajo de Adam Smith, y desde la afirmación de Robert Owen de que se debía prestar tanta atención a las "máquinas vitales" (los

1 Mosher, Federiek y Cimmiario, Salvatore, *Ciencia de la Administración*, Madrid, RIALP, 1961, p. 32.

empleados) como a las "máquinas inanimadas", hasta el alegato de Charles Babbage de que existían "principios de administración".²

Antecedentes remotos **del estudio del objeto**

En esta sección, en primera instancia son analizados los antecedentes más remotos de la ciencia administrativa que constituyen las primeras descripciones del objeto de estudio, como son los de Confucio en China, el Arthasastra de Kautilya en la India, los Espejos de Príncipes musulmanes, así como las contribuciones romanas, las aportaciones de Juan Bodino --el primer teórico de la Administración Pública- y los Consejeros de Príncipes en Europa. En una segunda sección, se describe el cameralismo y el paso de las ciencias camerales a la ciencia de la policía, como el antecedente más cercano a la ciencia administrativa, destacando la obra de von Stein en Alemania y Bonnin en Francia. En una tercera sección se enumera de manera sintética el desarrollo histórico de la administración pública en los siglos XIX y XX en los principales países donde se ha cultivado: Francia, España, Alemania, Italia, Estados Unidos e Inglaterra, así como América Latina. Por último, se realiza un breve análisis de la construcción del estudio del objeto de la Administración Pública, a partir de las referencias históricas presentadas.

Confucio

El estudio del objeto de la Administración Pública surge vinculado con aspectos morales relativos al buen gobierno y que en la época de Confucio eran fundamentales para conducir las actividades del Imperio Chino. A Confucio (551 al 479 a.Ci) se le conoce por haber sido maestro de moral en una época en la que estaba íntimamente ligada con las normas y los gobernantes.é Las seis reglas principales que según Confucio producen gobernantes benévolos siguen teniendo validez: Primera, el gobernante debe conocer bien su país y procurar eliminar todo lo que sea fuente de dificultades. Segunda, al emitir sus

2 Shafritz, Jay M. y Hyde, Albert C., *Clásicos de la Administración Pública*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Campeche y Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 51. Este libro es una excelente recopilación de la mayoría de los trabajos clásicos escritos en torno a la administración pública, particularmente la norteamericana.

3 Dimock, Marshall E. y Dimock, O. Gladys, *Administración Pública*, México, UTEHA, 1967, pp. 17-18.

fallos y adoptar sus decisiones, el gobernante debe ser imparcial, objetivo, justo, moderado, práctico y ético. Tercera, el funcionario debe procurar servir al interés público y evitar el favoritismo y la parcialidad. Cuarta, el gobierno debe promover el bienestar económico de su pueblo. Quinta, los funcionarios deben dedicar todo su esfuerzo a los negocios del Estado. Finalmente, para alcanzar todos estos fines los funcionarios deben ser honestos, desinteresados y capaces.

Confucio consideraba que el buen gobierno era imposible bajo el sistema del gobierno hereditario, aunque sabía que no era posible remplazarlo. El dilema podía superarse separando las funciones administrativas de las políticas para confiarlas a ministros y asistentes virtuosos y bien capacitados. El nuevo sistema se fundamentó en el principio de que el gobierno debía estar en manos de hombres elegidos no por su nacimiento, sino de acuerdo con su virtud y habilidad, y que su objetivo principal debía ser la felicidad del pueblo."

Arthasastra de Kautilya

La obra con antecedentes más remotos en torno al estudio de la Administración Pública son los *Arthasastras* indios, elaborados entre los siglos VI al IV antes de la era cristiana. Los *Arthasastras* son en realidad la primera ciencia de la administración. Aunque sólo se conserva un libro de la escuela de los *Arthasastras*, el de Kautilya, los estudiosos han concluido que esta obra es en realidad la síntesis de otros muchos *Arthasastras* escritos con anterioridad, entre los que se cita a Brihaspati, Vislaksha y Parasana.> Kautilya fungió como primer ministro del rey Chandragupta, fundador del Imperio Maurya cuya construcción logró con la colaboración de este autor." Kautilya señala: "[oo.] la subsistencia de la humanidad es llamada *Artha*, riqueza; la tierra, que contiene a la humanidad, es también llamada *Artha*, riqueza; la ciencia que trata de los

4 Gladden, E. N., *Una historia de la Administración Pública*, México, INAP- FCE, 1986. La pobreza no era un obstáculo para estudiar y eventualmente ser elegido para un cargo público. En ese sentido, destaca la Academia de la Puerta de *Chi* en la capital del Estado *Chi*, que recibía estudiantes de todos los demás estados, brindando vivienda y sostén, constituyéndose en una verdadera universidad.

5 Guerrero, Ornar, *Introducción a la Administración Pública*, México, Harla, 1985, pp. 8-9. Kautilya nos dice: "este *Arthasastra*, o ciencia de la política, ha sido elaborado como compendio de todos aquellos *Arthasastras* que, como guías de los reyes para adquirir y mantener la tierra, fueron escritos por antiguos maestros".

6 Ornar Guerrero nos dice que el nombre real de Kautilya es Cahanakya, aunque también se conoce como Vishnugupta, por lo que "Kautilya" es su sobrenombre y significa "cóncavo".

medios para adquirir y mantener la tierra es la *Arthasastra*, ciencia de la política." ⁷

El *Arthasastra* es un manual del arte de gobernar que contiene consejos relativos a las estrategias, tácticas, métodos y técnicas por las que se puede conseguir y conservar el poder. Es una extensa obra integrada por 15 libros que comprenden la materia política y temas conexos, tales como la economía, diplomacia y el arte militar, así como la administración. El arte de la administración es la parte fundamental de la obra de Kautilya, quien está preocupado por el rendimiento óptimo de los funcionarios imperiales. Kautilya señala que la administración pública es presidida por el *Mantri* o primer ministro, bajo su mando está un grupo de colaboradores: los *Amatya* o funcionarios públicos, el Chambelán, el Tesorero General y los Directores Gubernamentales. Con Kautilya el estudio del objeto es un arte para mantener y conservar el poder, así como la riqueza del Estado. El estudio de la administración pública no sólo es antiguo, sino con una alta preocupación científica, es decir, claramente aplicada a la consecución y mantenimiento del poder.

Espejos de Príncipes

Los árabes son un caso único en la ciencia de la administración al crear una corriente ininterrumpida durante 10 siglos, produciendo los Espejos de Príncipes, notables obras político-administrativas para soberanos, altos funcionarios y secretarios de la Cancillería." Asimismo, produjeron los memoriales administrativos que permiten conocer la situación administrativa y política del imperio.

El fundador del *adab* -un género literario que se extendió a todo el campo de las ciencias seculares, creando una gran enciclopedia- es Ibn Muqafa, quien escribe el *Espejo de Príncipes* llamado *Adab mayor*. También existe el

⁷ "Arthasastra", *Revista de Administración Pública (RAP)*, México, INAP, núm. 54, p. 403. "Kautilya, como otros pensadores indios, plantea la estructura de su texto en el triángulo del *Darma* (virtud), *Kama* (amor) y *Artha* (tierra, riqueza), sobresaliendo la última. Empero, el papel decisivo se encuentra en un cuarto factor, el *Danda* (castigo), cuyo ejercicio crea las condiciones para el proceso de trabajo normal de la administración; por tanto, es el castigo o coerción el elemento decisivo no sólo de la política, sino también de la administración. Es máxima de Kautilya esta frase: 'Sin *Danda* no hay Estado'".

⁸ Guerrero, Ornar, *Introducción a la Administración Pública*, op. cit., p. 11. Para mayor abundamiento en este tema puede consultarse esta obra, que nos parece esencial en el estudio de la Administración Pública en la antigüedad.

⁹ *Ibid.*, pp. 13-16.

libro *Noticias esenciales* de Ibn Autaiba (828-889), escrito para los funcionarios de la administración que no habían sido preparados para las prácticas administrativas. De similar contenido, en los *Cuatro Discursos* de Arudi Samarqandi, escrito en 1161, se explican las artes relativas a la función administrativa. Debe añadirse la trilogía de obras el *Libro de Qabus* de Kai Kaus (1802), *Libro del gobierno* de Nizám al Mulk (1092) y *Consejos para los reyes* de Al Gazali (escrito entre 1058 y 1111). La primera obra consiste en un programa político para la formación integral del rey; la segunda es un notable tratado de administración musulmana y la tercera una disertación filosófica sobre la política y la administración de los reyes.

Otras obras importantes son los *Memoriales Administrativos* que, aunque orientados más al diagnóstico y pronóstico de la situación política y administrativa del Imperio, establecen una propuesta de reforma del Reino.¹⁰ El primero es el *Asa!Nama* o Consejo para los visires, escrito por el antiguo Gran Visir Lufti Pasha luego de dimitir en 1541, cuya preocupación era la conservación del progreso alcanzado por el Imperio en su época y el papel de la administración en función del avance político otomano. Después, en 1595, Ac Hissai escribe *Principios de sabiduría relativos al arte del gobierno*, obra que aborda las ineficiencias administrativas del Estado y los principios generales de gobierno. Posteriormente, en 1630, Kojá Beg escribe su tratado *Risa/a*, sobre las causas y consecuencias del declive político otomano, en lo relativo a su administración financiera. En 1640 aparece otro diagnóstico anónimo, titulado *Tratado de Consejos*, el cual trata de la decadencia osmanlí como parte de la enorme corrupción administrativa en el gobierno. Por último, debemos mencionar el *Libro de los visires y los gobernadores* de Sari Mehemed Pasha, escrito en 1725, cuando la decadencia otomana era un hecho consumado.

Los musulmanes también fueron autores de obras estrictamente de administración pública. Hay un tratado de administración financiera escrito por Abú Yusuf (735-798) a petición del califa Al Rashid (786-790), *Libro del impuesto predial*, que hace un minucioso examen del impuesto predial, sus orígenes, aplicación y métodos de administración. Sin embargo, la obra más representativa es *Principios de administración temporal* de Al Mawardi (974-1058), quien en ese libro sintetiza no sólo los fundamentos de la administración musulmana, sino también su organización, funcionamiento y procedimiento de trabajo.^u Con los *Espejos de Príncipes* y con los *Memoriales*

¹⁰ *Ibtd.*, p. 15.

¹¹ En esta obra se aborda al Califato y al Visirato, destacando la diferencia entre Visirato de Ejecución y **Visirato** de Delegación, cuya autoridad se define en relación **con** el poder soberano del califa, invistiendo con una mera autoridad **operativa** al primero y **con gran potestad** discrecional al segundo.

Administrativos los musulmanes contribuyeron al estudio del objeto con consejos, diagnósticos y propuestas de reforma para mejorar su imperio. Sostenían que la administración es un arte que debe enseñarse y practicarse por los soberanos y altos funcionarios para conocer los secretos del gobierno.

Contribuciones romanas

Roma ha contribuido a la formación de la administración pública moderna, con instituciones políticas que lograron sobrevivir a la Edad Media sirviendo de diversas formas a la edificación del Estado contemporáneo. No obstante que ni los romanos ni los bizantinos concibieron una ciencia de la administración, nos heredaron trabajos que contribuyen al estudio del objeto basados en su experiencia, como son el de Frontino y el de Filoteo.¹²

Durante el gobierno de Nerva, emperador romano, la ciudad de Roma sufrió un grave problema de suministro de agua, insólito para las autoridades romanas. Frontino escribió su obra *Fórmula administrativa de los acueductos de la ciudad de Roma*, una doble aportación a la ingeniería hidráulica y al arte de la administración urbana. Con la obra de Frontino se demuestra que el estudio de la administración pública logró resolver problemas específicos que se presentaban en la antigüedad en los grandes imperios como el romano.

El hábito de Frontino de sentar en forma escrita los preceptos de la administración y de formular teorías administrativas ha sido citado como prueba de que era un defensor decidido del sistema senatorial del servicio público por periodos cortos, en oposición al sistema imperial crecientemente profesionalista. Frontino afirma que "no hay nada más desafortunado para un hombre decente que conducir un cargo que le ha sido delegado de acuerdo con las instrucciones de sus colaboradores"¹³ Frontino explicó que estaba desempeñando una función delegada por el emperador, cuyo objeto era la administración (*administratum*) de los acueductos de Roma.¹⁴

En cuanto a Filoteo, funcionario de la administración bizantina, se encuentra su obra *Kletorología* en la que describe la compleja jerarquía de la época,

¹² Guerrero, amar, *Introducción a la Administración Pública*, op. cit., p. 22.

¹³ Gladden, E. N., op. cit., p. 160. En la obra de Sexto Julio Frontino, quien se distinguió como abogado, teórico militar, ingeniero y administrador, se tiene la suerte de contar con una relación más detallada del servicio de aguas en la administración romana. Su responsabilidad por el servicio de aguas data de 97 d.C., cuando fue investido con el *cura aquarum* para acabar de raíz con la corrupción que había perseguido a dicha administración.

¹⁴ Guerrero, Omar, *Teoría Administrativa del Estado*, México, Oxford University Press, 2000.

sus ceremonias y banquetes. Contiene un listado de funcionarios y oficios debidamente jerarquizados, una de las administraciones más espectaculares que hayan existido. 15

Juan Bodino: primer teórico de la Administración Pública

Con Juan Bodino se elabora la primera teoría sistemática de la administración pública del Estado absolutista; aunque aún no exista una ciencia de la administración como la de los indios y los musulmanes, es comparable con la del siglo XIX. Con Bodino existe la primera sistematización del conocimiento de la administración monárquica, a la vez que una explicación de su origen, desarrollo, funciones y procesos.!"

La colaboración de Bodino a la ciencia de la administración consiste en su lúcida comprensión de los elementos formativos de la administración absolutista, que, aduce, nacen de la oposición entre el oficio y la comisión, y por tanto, entre oficiales estamentarios poseedores vitalicios de los cargos y los comisarios monárquicos ocupantes *in precarium* de los puestos del Estado. En buena parte del Libro III y algunos capítulos del IV de *Los Seis libros de la República*, que nos hace evocar el *Tratado de administración temporal* de Mawardi, Bodino establece los requisitos reales y formales que constituyen las bases de la naciente administración monárquica. 11

Bodino divide las funciones de los magistrados, ministros, oficiales y comisarios; en el Libro IV, enumera los complejos procesos para facilitar la labor de gobernar del príncipe, primero sobre sus colaboradores y luego sobre la sociedad; aconseja mantener opuestos a sus colaboradores para que se controlen mutuamente y evitar que uno o más funcionarios acumulen poder que ponga en peligro al príncipe.

15 Gladden señala que Filoteo como Mariscal de la Corte a fines del siglo IX, establecía una división parcial entre *Kritai* u oficinas judiciales y *Sekretikoi* u oficinas financieras principalmente. Por su parte, las sociedades feudales europeas fueron poco burocráticas y sólo quedan residuos de la antigua administración romana. Existe el caso del *Diálogo del Echiquier* de Ricardo Fils-Nel, escrito en el siglo XII, que reproduce la organización administrativa de la Inglaterra medieval. El *Echiquier* es un organismo fiscal complejo, encargado de la contabilidad, la tesorería y el gasto del Estado.

16 Los estudios administrativos de Bodino se encuentran en su obra *Los Seis Libros de la República*, publicados en laRAP del INAP, números 41,42,43 Y44.

17 Guerrero, Omar, *Introducción a la Administración Pública*, op. cit., p. 24.

[...] el *oficial* es la persona pública que tiene cargo ordinario en virtud de edicto. Comisario es la persona pública que tiene cargo extraordinario en virtud de una simple *comisión* [...] para que se entienda mejor la diferencia entre oficio y comisión, se podría decir que el oficio es como una cosa prestada que el propietario no puede reclamar hasta que expire el plazo convenido, en tanto que la comisión es una cosa que tiene por tolerancia de otro y en precario, pudiéndola reclamar el dueño cuando a bien lo tenga.P

Bodino establece las bases del estudio de la administración pública moderna. Sus investigaciones sentaron las bases de la ciencia administrativa, la cual nació en su época con el título distintivo de la "ciencia de la policía". El estudio del objeto nos muestra con Bodino la diferencia de los funcionarios que tenían en posesión un cargo o mandato como propiedad, y aquellos que contaban con la designación del rey.

Consejeros de Príncipes

Cabe señalar que en el Estado absolutista también existieron los *Consejeros de Príncipes*, quienes redactaban memorias secretas dedicadas al análisis de la situación prevaleciente en el Estado. El contenido de las memorias era considerado como una arcana o misterio, sólo accesible a los soberanos.¹⁹ Los *Consejeros de Príncipes* contribuyen al estudio del objeto de la administración pública con el descubrimiento de los misterios y secretos en el arte de gobernar y administrar los reinos.

Una de las más célebres memorias reservada a los príncipes fue el *Testamento político* de Melchor Von Osse, que vivió durante la primera mitad del siglo XVI. Otra obra es la *Secreta política* de Jorge Obrecht, un Consejero de Príncipes cuya vida transcurrió en la segunda mitad del siglo mencionado. Sin duda, el gran ideólogo del Principado absolutista fue el Consejero de Príncipes Luis Von Seckendorff (1626-1692), quien con su obra el *Principado alemán* permite que los secretos dejen de ser ocultos para ser conocidos por los súbditos.

18 Bodino, Juan, *Los Seis Libros de la República*, Madrid, Aguilar, 1973, p. 105.

19 Guerrero, Ornar, *La teoría de la Administración Pública*, op. cit., p. 7. En estas obras los *Consejeros* proponen a sus señores algunos mecanismos para fortalecer la estructura de la sociedad, es decir, la **economía**, con la finalidad de responder adecuadamente a los **desafíos** del estado absolutista. En sus consejos permanece una concepción del absolutismo, de su **naturaleza**, sus poderes y objetivos, en **suma**, una ideología en la que se explican las razones de la **acción** del **Estado**.

tos. Todo está listo para que en el siglo XVIII el Cameralismo se transformara en las ciencias camerales.^P

El Cameralismo: antecedente remoto de la Administración Pública

Existe un proceso teórico del Cameralismo a las ciencias camerales y posteriormente a la ciencia de la policía." La *Cámara* es la tesorería al servicio del señor feudal, limitada a la realización de operaciones meramente financieras; el lugar donde los ingresos del Reino eran guardados y conservados. A partir del siglo XVI la Cámara conservará sólo su nombre y parte de su idea original.

La mayoría de las instituciones camerales, en cuanto tales, llevan el nombre de Cámara. Sin embargo, a partir del siglo XVII se empieza a usar la denominación de Colegio (*Collegia*), pero como sinónimo de Cámara. En ese sentido, Guillermo Schroeder escribió en 1686 que la denominación más adecuada para la Cámara era la de Colegio Sumo y Absoluto. En forma similar, aunque con más extensión, Juan Joaquín Becher pensó en 1668 que la organización administrativa cameral debía comprender cinco colegios: Colegio Espiritual, Colegio Moral, Colegio Doctrinal, Colegio Civil y Colegio Vital.²²

La Cámara absolutista inaugura un estilo administrativo de grandes proporciones. Los soberanos consideran a la Cámara como la espina dorsal de la administración del Estado absolutista, estableciendo un proyecto mayor al de sus predecesores feudales. El cameralismo es el capítulo perdido y olvidado de las ciencias sociales que representa una de las raíces más importantes del estudio del objeto de la ciencia de la administración actual.

El Cameralismo es un estudio de sistematización, racionalización y organización del trabajo administrativo, con el propósito de potenciar el poder del Estado absolutista. El Cameralismo significa el establecimiento de la dominación por medio de una institución: el Estado, cuya organización administrativa

20 Cuando se refiere al Cameralismo se hace mención a los cameralistas que cultivaron los libros y a las ciencias camerales como las materias objeto de su cultivo: la economía, la policía y cameralística (cameralista).

21 Para profundizar en el tema, puede verse: Guerrero, Ornar, *Las Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista, México*, Fontanara, 1996. Este trabajo profundiza en la importancia del cameralismo y sus principales cultivadores en el absolutismo.

22 Guerrero, ODIAR, *Teoría de la Administración Pública*, op. cit.; p. 3.

ha sido racionalizada. P El Cameralismo fue una tecnología administrativa, un conjunto de medios racionalizados que favorecieron la dominación de la sociedad por medio de la administración pública.

Para los cameralistas, el problema central de la ciencia era el problema del Estado. Para ellos el objeto de toda teoría social era mostrar cómo puede ser asegurado el bienestar del Estado. Observan en el bienestar del Estado la fuente de todos los demás tipos de bienestar. La clave del bienestar del Estado eran los ingresos pertinentes para satisfacer necesidades. Su teoría social general circulaba alrededor de la tarea central de ministrar al Estado esos bienes. P

El movimiento cameralista, considerado como el precursor de la Ciencia de la Administración, presenta dos momentos históricos distintos: el primero, en que sus técnicas servirán para incrementar el poder del monarca a través de la administración de las posesiones estatales; el segundo, en que todo esto forma el primer núcleo de normas internas de la administración pública, sobre las que el Derecho Administrativo fundamentará parte de sus estudios." Sin embargo, es sólo a través de los cameralistas que es posible estudiar a la Ciencia de la Administración, así como a las aportaciones de Von Stein que hacia la mitad del siglo XIX establecen las bases para la enseñanza de la Ciencia de la Administración como disciplina autónoma.

Entre los precursores del cameralismo se encuentran von Osse (1506-1556) y Jorge Abrecht (1547-1612), así como los fiscalistas Becher (1635-1682), Hornick (1638-1712) y Schroeder (muerto en 1663). Otros pensadores como Efraín Gerhard y Julio Bernardo von Rohr (1688-1742), quienes escriben en 1713 y 1716 sus obras antes de que sean inauguradas las ciencias camerales como disciplinas universitarias en 1727. Precisamente en ese año, Federico Guillermo 1, rey de Prusia, decidió establecer en las universidades de Halle y Frankfurt del Oder una nueva profesión para la formación de los funcionarios públicos del Reino: la profesión en Economía, Policía y Cameralística.

La enseñanza de las ciencias camerales tuvo dos grandes generaciones de catedráticos. La primera está formada por Pedro Simón Gasser (1689-1732), Justo Cristóbal Dithmar (1677-1737), Federico Stisser (1689-1732), Juan Furstenau (1688-1756) y Joaquín Jorge Zincke (1692-1768). La segunda gene-

²³ *Ibtd.*, pp. 4-5.

²⁴ Albion Small, *The cameralist*, citado por Guerrero, Omar, *Teoría de la Administración Pública*, *op. cit.*, p. 5.

²⁵ Mosher, Frederick C. y Cimmino, Salvatore, *op. cit.*, p. 33.

ración incluyó a profesores cuyas actividades docentes se realizaron en Alemania, Austria y Suecia, como fueron Joaquín Jorge Darjes (1714-1791) y Daniel Schreber (1733-1814). Sin embargo, Juan Enrique von Justi (1717-1771)²⁶ y José von Sonnenfels (1733-1814) nacidos en Alemania, hicieron de sus cátedras en Viena las más importantes en su momento, destacando von Justi por la importancia y las enseñanzas de sus obras.

Mención aparte merece Lorenzo von Stein, profesor alemán que aprovecha su larga estancia en Viena para reformar las bases de las ciencias camariales en su país natal y en Austria realiza aportaciones de efectos universales sobre la ciencia de la administración.?? Con su obra *La teoría de la administración*, publicada en 1865, nace en Alemania la ciencia de la administración. Sin duda, una de las grandes contribuciones de Stein a la ciencia de la administración fue haber comprendido el objeto de estudio de nuestra disciplina, debido a que en sus trabajos se define claramente a la administración pública. "[...] esta actividad del Estado, que tiene lugar mediante los órganos estatales y constituye, por tanto, la vida propiamente exterior del Estado, es lo que se llama administración .del Estado."''²⁸

Von Stein afirma que la ciencia administrativa constituye el elemento decisivo de la ciencia del Estado y deplora la indiferencia y la incompreensión manifiestas en relación con esta disciplina y con su contribución a la formación de cuadros directivos de la administración pública" Para este autor, se ha tratado de diluir este cuerpo de nociones en diversas partes, cada una de las cuales no es capaz de proporcionar una noción general de la administración, lo que provoca algunas conclusiones poco favorables para la evolución de los estudios administrativos. La administración pública constituye un todo orgánico y como tal debe ser estudiada. La unidad de la materia significa unidad de los conceptos fundamentales de un Estado moderno.

26 El qué von Justi haya sido considerado como el verdadero profeta del Cameralismo, obedece a su idea de especializar a las ciencias camariales. Fue el único que preparó libros específicos para cada una de las ciencias camariales: *Economía de Estado* en 1755 para economía y cameralística; *Principios de ciencia de la policía* en 1756 para ciencia de la policía; *Sistema de finanzas* en 1766 para la hacienda. La obra de *Los fundamentos del poder y el bienestar de los estados o Exposición de todas las ciencias de la polticia*, constituye una ampliación de los *Principios de la Ciencia de la Policía*. Con el propósito de diferenciar las ciencias camariales de la ciencia política escribió *Naturaleza y esencia de los estados* (1759) y *Tratado del buen gobierno* (1760). *Ibid.*, p. 22.

27 Guerrero, Ornar, *La teoría de la administración pública*, op. cit., p. 27.

28 Agrega Stein: "La administración alcanza, pues, su forma más pura, más ideal, la exigida por el principio del Estado, una vez que ha convertido en único cometido suyo la vida de todos los individuos". Citado por Ornar Guerrero, *Ibid.*, p. 139.

29 Mosher, Frederick C. y Cimrino, Salvatore, op. cit., p. 36.

El cameralista es un administrador público formado cabalmente en la totalidad de los negocios gubernamentales, pero no sólo por la vía de la experiencia personal, sino también por el aprendizaje universal y sistemático proporcionado por las universidades. El Cameralismo muestra cómo el estudio del objeto de la administración pública sirve para el mejoramiento del Estado, su consolidación, permanencia y desarrollo como lo fue el absolutismo.³⁰

El movimiento cameralista sufre una transformación profunda en el año de 1727, debido a que se transforma en las ciencias camerales, a saber: la economía, la policía y la cameralística (o cameraliaj". Al pasar el tiempo, a mediados del siglo XIX, todavía seguían siendo tres, pero diferentes: Policía, Comercio y Finanzas. Las ciencias camerales se referían a las teorías de la administración de los procedimientos de ingresos fiscales, pero más propiamente en relación con las ciencias del Estado en general. Las ciencias camerales son las ciencias de la administración del Estado absolutista.

Por último, la ciencia de la policía estaba encauzada a nutrir las fuerzas interiores y exteriores del Estado moderno que empezaba a surgir en el siglo XVI.³² La policía es una disciplina que nace, se desarrolla y extiende entre los siglos XVI y XVIII, principalmente en Alemania, Francia y España. Esta notable disciplina administrativa es conocida como "policía" y tiene su campo de acción más conocido como la cameralística o materia financiera de la monarquía absoluta.

Bonnin: fundador de la Ciencia Administrativa

Bonnin sostiene: "definiré pues a la administración pública: es una potencia que arregla, corrige y mejora todo cuanto existe, y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas". La preocupación fundamental de Bonnín es la de construir una doctrina administrativa a partir de tres consideraciones: 1) como ciencia, arte e institución política; 2) de ninguna

³⁰ Para un interesante análisis comparativo entre el cameralismo y la nueva administración pública puede verse: Hood, Christopher y Jackson, Michael, *La Argumentación Administrativa*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Coahuila y Fondo de Cultura Económica, 1997.

³¹ Guerrero, Ornar, *Teoría de la Administración Pública*, op. cit.; p. 12.

³² Para abundar más sobre la "ciencia de la Policía", puede verse: Guerrero, Ornar, *Introducción a la Administración Pública*, México, Harla, 1985, pp. 28-35.

³³ Bonnín, *Compendio de los principios de administración*, p. 261, citado por Ornar Guerrero, op. cit., p.29.

manera se piensa en el divorcio de las tres instancias de la doctrina; por el contrario, forman un sistema que deriva de la naturaleza de las cosas administrativas; y 3) estriba en una gran diferencia con la doctrina actual en la medida que separa estas manifestaciones del fenómeno administrativo. H "La administración pública es la autoridad común que ejecuta las leyes de interés general, que se estatuyen sobre las relaciones necesarias de cada administrado con la sociedad, y de la sociedad con cada uno de ellos; así como sobre las personas, los bienes y las acciones, como interesantes al orden público." ³⁵

Para Bonnin es necesario el estudio de la administración pública desde el momento en que se encuentra ante sí el desarrollo de la sociedad y por el avance de las demás disciplinas que de alguna manera inciden en el trabajo gubernamental. Por ello, la administración es el pensamiento necesario del nuevo grado de desarrollo social, a partir de la separación inmediata del interés público e interés privado.

[00.] el concepto de interés público es la clave para entender la naturaleza de la administración, puesto que en el conjunto de los intereses particulares se establece la unión de los individuos, la cual debe ser garantizada y reproducida por la administración; ésta, pues, tiene por objeto mantener las relaciones sociales en cuanto interés público o suma de los intereses particulares. Por ello, es la relación entre el Estado y la sociedad civil, con base en un orden jurídico, cuya aplicación se halla en manos de agentes especiales. Esta primera aproximación sobre el concepto de administración da cuenta de sus primeras características: (a) es una relación social; (b) entre el interés público y el interés privado; (c) para propósitos de mantenerla y conservarla; (d) en los ámbitos del derecho o del orden jurídico; (e) y su acción real sobre los individuos y propiedades.^{1?}

Para Bonnin la administración pública es una potencia. Primero como virtud para ejecutar una cosa o producir un efecto; en segundo lugar, como imperio y dominación; en tercer lugar, como virtud generativa y en cuarto lugar, como poder y fuerza de un Estado, y por último, como entendimiento, voluntad y memoria.¹ En ese sentido, los principios de la administración son: 1) que la administración nació con la asociación o comunidad; 2) que la conservación de

34 Flores Cruz, Cipriano, "Bonnin y la Ciencia Administrativa", *RAP*, núm. 54, abril-junio de 1983, México, INAP, p. 549.

35 Bonnin, *Principes d'Administration Publique*, citado por Ornar Guerrero, *Teoria Administrativa del Estado*, México, Oxford University Press, 2000, p. 3.

36 *ISU*, p. 551.

ésta es el principio de la administración; 3) que la administración es el gobierno de la comunidad; y, 4) que la acción social es su carácter y su atribución la ejecución de las leyes del interés general.'?

Bonnin sostiene que "cualquiera que pueda ser los sistemas de administración de los diversos pueblos en relación con los sujetos y el objeto, la doctrina administrativa se sustrae a los límites de tiempo y de lugar porque es universal".³⁸ Para este autor la administración pública es una ciencia integrada por elementos naturales y fundada en principios naturales y duraderos, lo que constituye un primer paso hacia la introducción de la ciencia administrativa en los países latinos.

Guerrero nos dice que puede afirmarse que la ciencia de la administración nace en Francia en 1808, con el pensamiento de Carlos Juan Bonnin en sus *Principios de administración pública*. Son Bonnin en Francia y von Stein en Alemania quienes transformaron la ciencia de la policía y a las ciencias camerales en ciencia de la administración, y ellos deben ser considerados como fundadores de nuestra disciplina al elaborar las primeras obras sistemáticas vinculadas a nuestro estudio del objeto.

La Administración Pública en los siglos XIX y XX

Con las obras de Bonnin en Francia y von Stein en Alemania, la ciencia administrativa comienza su largo proceso de construcción teórica. En Francia, España, Alemania, Italia, Estados Unidos e Inglaterra, durante los siglos XIX y XX cada vez más pensadores estudian a la administración pública. La administración pública es, como dice Ornar Guerrero, una ciencia multinacional:

De tal modo, la inglesa *public administration* significa *administration publique* en francés, así como *administración pública* en español y *administrasao pública* en portugués. Todas esas voces significan *publica amministrazione* en italiano, y

³⁷ La estructura de la obra de Bonnin abarca tres instancias que conforman la doctrina administrativa. La primera se refiere a la naturaleza de la administración que radica, en su sentido más abstracto, en cuanto relación social; el análisis de su carácter corresponde a la ciencia administrativa. La segunda instancia de la doctrina administrativa tiene temporalidad y su carácter específico es la organización administrativa, que es consecuencia de la actividad práctica del hombre o de las relaciones sociales de producción. La tercera instancia se refiere a la acción administrativa que consiste propiamente en su concepto como potencia y de su objeto: conciliar el interés privado con el interés público.

³⁸ Citado por Mosher, Frederick C. y Cimmino, Salvatore, *op. cit.*, p. 34.

hasta el alemán cuenta con el vocablo *administration* como sinónimo de su nativo *verwaltung*.t?

El concepto de administración pública, además de ser un fenómeno universal en la cultura occidental, es una palabra igualmente planetaria. La peculiaridad nacional de la ciencia de la administración pública en cada país del mundo plantea la existencia de un universo académico cosmopolita enlazado por un idioma común configurado permanentemente desde el siglo XIX y aun desde la centuria precedente. Los primeros estudios se encuentran mezclados con estudios políticos, aportaciones económicas, pero sobre todo con el derecho administrativo como rama del Derecho Público y que tiene una gran influencia en Europa, al extremo de monopolizar su campo de estudio por un largo tiempo.

Francia

Dos pensadores que a través del derecho administrativo aportaron ideas a la ciencia de la administración son Macarel y Gandilliot. A. M. R. Gandilliot escribió un *Curso* que apareció en 1835 en España. Su libro se divide en dos partes: la primera se dedica a los caracteres generales del derecho administrativo y comprende las funciones de organización y tutela, entre otros temas. La segunda parte trata nuevamente de la organización administrativa, pero agrega un capítulo relativo a los procedimientos administrativos.é? Para Gandilliot las funciones administrativas conducen a la noción de "acción administrativa".U Las funciones, al convertirse en acciones, nos recuerdan que la administración pública es acción, es decir, que es dinámica. La importancia de la obra de Gandilliot es la trascendencia histórica de llevar el derecho administrativo de Francia a Inglaterra.

Por otra parte, M. Macarel escribe el *Curso de administración y derecho administrativo*, publicado en París en 1846. En él afirma que el derecho admi-

39 Guerrero, Ornar, *Teoría Administrativa del Estado*, op. cit., p. 339.

40 Guerrero, Ornar, *Teoría de la Administración Pública*.

41 Para Gandilliot la **acción** pública se realiza en cuatro formas: 1) Cuando trasmite las leyes o señala sus métodos de ejecución, en forma de instrucción; 2) Cuando cuida los bienes públicos, **establecen** operaciones comerciales con ellos; 3) Cuando cumple una asistencia inmediata, ilustrada y benévola, para vigilar el interés público; 4) Cuando expide órdenes que se aplican a las personas y a las cosas, fundamentadas en el interés público.

nistrativo emana del derecho público y ambos permiten comprender mejor las relaciones del poder ejecutivo y el legislativo. Define a la administración como acción vital del gobierno y brazo de la sociedad. Para Macarel existen cuatro principios de la administración pública:

1. Primer principio: la sociedad brinda protección y seguridad a los desdichados.
2. Segundo principio: los establecimientos de beneficencia pública deben ser fundados para recibir a los indigentes y toda clase de menesterosos.
3. Tercer principio: todo gobierno sabio debe favorecer la difusión de las luces y crear establecimientos de instrucción pública de diversos grados.
4. Cuarto principio: las vías de comunicación públicas son una de las necesidades materiales de toda la nación.

Los cuatro principios implican protección, seguridad, beneficencia pública, educación pública y vías de comunicación. Estos principios son propios de las sociedades modernas y, según Macarel, pueden ser considerados como parte de la ciencia de la administración.

Durante el siglo XX, la ciencia de la administración en Francia ha tenido un relativo desarrollo. Carlos Debbash escribió *Ciencia Administrativa*, publicado en francés en 1972, más como un manual que como un ensayo teórico. Otro trabajo es *La nueva gestión pública* elaborado por Miguel Messenet, que tiene como subtítulo "por un Estado sin burocracia". Sin embargo, destacan los trabajos de Langrod, Chevallier y Loschak, por sus aportaciones a la ciencia administrativa. Langrod participó en la elaboración del Tratado de ciencia administrativa aparecido en 1966.

La colaboración de Langrod en el Tratado es, en esencia, un llamado en favor de la reivindicación científica de la administración, a partir de sus raíces. Según Langrod, la administración pública no ha dejado de ser "un centro del mayor interés" para los científicos sociales. Ella exige, como materia de estudio, la aplicación general, "incluso universal", de fórmulas que beneficien a los asuntos de la comunidad. Sin embargo, la disciplina que estudia a la administración pública

⁴² El libro de Macarel es una obra formidable, plasmada en dos tomos que suman casi 1 500 páginas perfectamente organizadas en capítulos, apartados y secciones. La obra es una radiografía de la organización y funcionamiento de la administración pública francesa. Estudia la organización administrativa, la que se encuentra vinculada a la jerarquía y la subordinación; ambas categorías explican la existencia de una administración central, una inferior que divide el territorio francés y una más, referente a los municipios de Francia.

se encuentra sumida en el "inmovilismo intelectual" de donde deduce que la rutina ha triunfado.⁴³

Para Langrod esto sucede por dos razones: una por la unidimensionalidad técnica atribuida a la administración pública en los Estados Unidos y dos, a la unidimensionalidad jurídica que prevalece en Europa. En ese sentido, existe una desnaturalización de la administración pública, sustituida en Francia por el derecho administrativo y el gerencialismo privado en los Estados Unidos. Para Langrod se ha desestimulado la investigación y la construcción teórica de nuestra disciplina. La ciencia de la administración reclama su propia autonomía y debe dejarse de hablar de las "ciencias de la administración".

Loschak escribió en 1975 un artículo titulado *La ciencia de la administración: ¿cuál administración? ¿Cuál ciencia?*, en el que establecía algunas pausas para la discusión de su carácter científico de la administración pública. Asociado con Chevallier, Loschak publicó en 1978 su obra titulada *Ciencia Administrativa*. Chevallier y Loschak manifiestan que están impresionados por el carácter "complejo y fragmentado" de la ciencia de la administración. Es compleja por lo heterogéneo de las aportaciones y fragmentado por las corrientes que la atraviesan, a tal grado disímulo que hacen imposible su integración como disciplina unitaria. Ambos autores sostienen que la ciencia de la administración tiene dos tradiciones: una europea, basada en el derecho administrativo, y otra norteamericana fundada en el estudio de las organizaciones. Aunque aclaran que es una sola ciencia, la conciliación se torna compleja. La primera es una tradición antigua y original; la segunda, una incorporación reciente. Una se refiere a la administración pública; la otra lo hace a las organizaciones en general.

Para estos autores, la ciencia de la administración se encuentra en una disyuntiva: la delimitación en la administración pública o la extensión hacia el estudio de las organizaciones. En realidad no hay tal disyuntiva, debido a que la ciencia de la administración estudia a la administración pública y, junto con la sociología, tiene también un interés secundario en las organizaciones." Si no fuera así, la sociología también tendría que escoger la materia que le da vida y el estudio de las organizaciones.

43 Guerrero, Ornar, *Teoría de la Administración Pública*, op. cit., p. 173. Es un libro de dimensiones mayúsculas que contiene una variada colección de textos sobre administración pública, especialmente de Francia; fue elaborado en homenaje de Langrod, quien escribe s610 uno de los capítulos.

44 Guerrero, Ornar, *Teoría Adminstrattva del Estado*, op. ctt., p. 354.

Hoy la ciencia de la administración pública encuentra otros caminos, como el nuevo manejo público, mediante la adopción de la voz gestión pública, en sustitución del vocablo administración pública." Hay quienes se preguntan hacia dónde marcha la administración pública, otros continúan situados en el lugar común de la crisis. También se ha adoptado la voz inglesa *management* como un nuevo campo de conocimiento intermedio entre la administración pública y la administración de negocios.

España

El pensamiento administrativo se remonta al siglo XVIII e incluso mucho antes. En 1657, Jerónimo Castillo de Bovadilla escribió su *Política para corregidores* y en 1649; Juan de Solórzano Pererira su *Política Indiana*. Antes de ella se encuentra la obra *Gobierno del Perú*, con todas las cosas pertenecientes a él y a su historia (1567), de Juan de Matienzo. Durante el siglo XVIII se cultivó la ciencia de la policía, particularmente por Tomás Valeriola con su *Idea general de policía* (1789-1805) y Valentín de Foronda, con las *Cartas sobre la policía* (1801). En el siglo XIX, Burgos destaca como uno de los más importantes pensadores administrativos españoles. Después surgen las obras de Agustín Silvela, *Estudios prácticos de administración* (1839), Alejandro Oliván, *De la administración pública con relación a España* (1842) y José Posada de Herrera, *Lecciones de administración*. Dentro de la corriente de derecho administrativo, destacan la de Manuel Ortiz de Zuñiga, *Elementos de derecho administrativo* (1842-1843) y la otra de Manuel Colmeiro, *Derecho administrativo español* (1850).⁴⁶ La ciencia de la administración, nacida en Francia, va adquiriendo un desarrollo que se expande gradualmente a toda Europa. España recibe la ciencia de la administración por sus fuentes francesas. Destacan por su importancia las aportaciones administrativas de Javier de Burgos, Pedro Sainz de Andino, Luis Rodríguez Camaleño, Bordiú y Gil.

La Exposición dirigida a SM el señor don Fernando VII desde París el 24 de enero de 1826, por Don Javier de Burgos, sobre los males que aquejaban a España en aquella época, y medidas que debía adoptar el soberano para remediarlas, es uno de los documentos más valiosos para la ciencia de la administración, no sólo para España, sino para el mundo.⁴⁷ En ella se plasma, por

⁴⁵ *iu*», p. 355.

⁴⁶ Guerrero, Omar, *Teoría de la Administración Pública*, op. cit., pp. 184-185.

⁴⁷ La situación espartaola es grave, el Ministerio de Hacienda no puede llenar las arcas del tesoro; el de Marina es incompetente para combatir la piratería y el Estado es incapaz de reclamar a Francia e Inglaterra

primera vez ante los españoles, la formulación aplicada de los principios de la administración pública aprendidos por Javier de Burgos en Francia, donde los redacta." Burgos propone a Fernando VII la creación de un ministerio que funja como "centro de la acción administrativa, como el taller de la prosperidad nacional".⁴⁹ "La administración es la más variada, la más vasta, la más útil de todas las ciencias morales. Ella preside el movimiento de la máquina social, precipita o modera su acción, arregla o modifica su mecanismo y protege así, y conserva o mejora, todos los intereses públicos."⁵⁰

Javier de Burgos, como Ministro de Fomento, envía la *Instrucción* dirigida a los subdelegados de Fomento el 30 de noviembre de 1833, considerada como la obra más importante de Burgos. Dos decretos, también expedidos por Burgos, sirvieron de fundamento a la *Instrucción*.⁵¹

Por su parte, la memoria administrativa de Pedro Sáinz de Andino, titulada *Exposición al rey NS sobre la situación política del Reino y medios de su restauración*, redactada en Madrid hacia el año de 1829, le fue solicitada por Fernando VII. Como en el caso de Burgos, considera que la administración pública puede ayudar a España a salir de su crisis, por lo que los estudios administrativos son bien recibidos. Puede considerarse como una radiografía política, social y económica de España, desde la perspectiva de la administración pública. La reforma de la administración suponía la reforma de la sociedad absolutista. Para Sáinz de Andino, los males de España pueden superarse con la aplicación del arte del gobierno.

el que reconozcan la independencia de las naciones americanas. Han existido errores, como el no haber aprovechado el desconcierto de los insurgentes mexicanos para terminar con la rebelión en la Nueva España; por ello, San Juan de Ulúa fue perdido por los españoles y tomado por los mexicanos.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 87. Burgos escribe *La Exposición* por iniciativa propia, preocupado por la difícil situación que atravesaba España. Fue escrito en tres apartados: 1) los graves males que aquejan a España; 2) el grado de eficiencia de los medios empleados para remediarlos; y 3) la conveniencia de usar otros medios.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 92. Tal organismo sería el Ministerio de lo Interior, que tendría las siguientes funciones: 1) cuidado de los pósitos (depósitos de cereales) y arbitrios de los pueblos; 2) vigilancia de las elecciones municipales y del ejercicio de los cargos concejales; 3) administración de los hospicios, hospitales, cárceles, instituciones de salubridad, etc.; 4) caminos, canales, puertos, faros, canteras, bosques, navegación, lagunas y demás; 5) **agricultura**, ganadería, industria y comercio; 6) todo lo relacionado a la educación y difusión de la **cultura**, así como lo correspondiente a los espectáculos públicos.

⁵⁰ Ideas de administración, incluidas en Mesa Segura. *La Labor Administrativa* de Javier de Burgos. Citado por Ornar Guerrero. El primero se refiere a la división territorial del Reino con base en un sistema provincial; el segundo fija las competencias de los subdelegados. Ambos decretos aparecieron también en noviembre de 1833, y por su propio carácter, enunciaban de manera muy general lo relativo a las competencias de los subdelegados.

⁵¹ *Ibid.*, p. 93.

Otro pensador es Luis Rodríguez Camaleño, autor del memorial *Consideraciones sobre el Ministerio de lo Interior*, escrito alrededor de 1835, cuando aún se encontraba vigente el Estatuto Real y la monarquía había dejado de ser absolutista. En sus *Consideraciones* se explican los fracasos de la instrucción a los subdelegados, y por qué los propósitos de alcanzar la prosperidad sólo se lograron parcialmente.⁵² Por último, D. C. Bordiú y D. A. Gil elaboraron un breve memorial titulado *Cuestiones políticas y administrativas* en 1836, en el que examinan la institución de los gobernadores civiles, nombre que se le daba entonces a los subdelegados.

La ciencia de la administración española durante el siglo XX sigue dos rumbos definidos. Una camina en la vía de la historia de las instituciones y las ideas administrativas españolas, y la otra en la reconceptualización de la ciencia de la administración, a partir de la tradición de la disciplina iniciada por los pensadores de la primera mitad del siglo XIX. Dentro de la primera línea hay que considerar a Juan Beneyto Pérez, autor de la *Historia de la administración española e hispanoamericana* (1958); a José Antonio Escudero, con *Los secretarios de Estado y del despacho* (1976) y a Alejandro Nieto con su obra *El mito de la administración prusiana* (1962), así como *La Burocracia* (1976). Dentro de la segunda línea hay que destacar a Antonio Mesa Segura por su obra *La Labor administrativa de Javier de Burgos* (1946). Asimismo, es relevante la obra *Centenario de los iniciadores de la ciencia jurtdico-administrativa española* (1944).⁵³

Uno de los cultivadores más importante de la ciencia de la administración y más distinguido en los países de habla hispana es Mariano Baena de Alcázar con su obra *Curso de ciencia de la administración* (1985). Para este autor la ciencia de la administración no significa regresar al pasado y permanecer en él contemplándolo; se trata de retomar el estudio de análisis perdido: el Estado. Es recuperar el capítulo perdido de las ciencias sociales, el Cameralismo y evitar que se pierda el todo de la ciencia de la administración del siglo XIX

⁵² Este autor sostiene que se requiere un "poder municipal", debido a que el municipio no se encuentra organizado adecuadamente ya que depende de funcionarios centrales y no por sí mismo. En cada provincia debe funcionar un "poder popular" propio al que vigilen únicamente las autoridades nacionales, pero que no lo subordinen. Si los habitantes de los pueblos participan en los asuntos de su localidad, el gobierno general tendrá mayor credibilidad.

⁵³ En esta obra se incluye: José Gascón y Marin, autor de "Oliván y la ciencia de la administración"; Mesa Segura, "De Javier de Burgos a Ortiz de Zuñiga"; Segismundo Royo Villanueva, "Coímeiro y la ciencia administrativa"; José María Pi Suller, "La obra de Ortiz de Zuñiga y sus influjos"; Luis Jordana de Pozas, "Los cultivadores españoles de la ciencia de la policía"; también contribuyeron Sabino Álvarez Gendín, Gregorio de Pereda Ugarte, Eugenio Pérez Botija y Carlos García de Oviedo.

Con todo ello se está afirmando que la presente obra parte de un entendimiento de la ciencia de la administración, principalmente desde la perspectiva europea, que intenta encuadrar las administraciones públicas en su contexto histórico, político y social, y que está lejos, por tanto, de la contemplación de estas administraciones como una organización más cuya única finalidad sea la eficiencia inmediata, y por tanto ignorando la diferencia abismal que media entre el poder público y las organizaciones privadas.⁵⁴

La ciencia de la administración tiene, para Baena de Alcázar, su propio objeto: "El fin perseguido por esta llamada ciencia de la administración es el conocimiento de las administraciones públicas desde las más amplias perspectivas, teniendo en cuenta su situación real y sus relaciones con el poder y la sociedad". No es, por tanto, como se ha dicho "ni pluridisciplinaria ni materia simple". De acuerdo con esta idea, Baena de Alcázar penetra en lo más arcano de la ciencia de la administración, "la renuncia a la obsesión mitológica de construir una ciencia convencional", que "en nuestro caso tiene lugar un predominio del objeto sobre el método".⁵⁵ Es el objeto el que dota de unidad científica a la materia, pero ello no implica que se marginen las preocupaciones científicas de las disciplinas, sino al contrario, que por la peculiaridad de la ciencia de la administración es más necesario que nunca precisar las condiciones de conocimiento, pero éste debe hacerse a partir del objeto y no del método.⁵⁶

En la actualidad, Baena de Alcázar ve una agenda académica de la administración pública consolidada que desautoriza a las prédicas equívocas acerca de que debe reconstruir su cuerpo de doctrina. La ciencia de la administración abandonó ya ciertos temas, tiene algunos pendientes y otros apenas aparecieron. La agenda central para Alcázar contempla cuatro problemas relevantes: 1) la historia del pensamiento administrativo universalmente considerado; 2) el concepto de organización; 3) "los grandes datos políticos" y 4) la teoría de la burocracia.⁵⁷ Junto a estas temáticas existe un campo de estudio de origen menos añejo: "la noción de políticas públicas", cuyo papel puede ser central a ese cuerpo de doctrina en tomo a ellas.

54 Baena de Alcázar, Mariano, *Curso de Ciencia de la Administración*, p. 46, citado por Ornar Guerrero. 55 *Ibidem*, p.28.

56 *Ibidem*.

57 Baena de Alcázar, Manano, "La Ciencia de la Administración Pública en España", Panel *La Ciencia de la Administración Pública en Iberoamérica: el Estado del Arte*. III Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, Espada, 14 al 17 de octubre de 1998, pp. 9-10, citado por Ornar Guerrero.

Por su parte, Rafael Bañón Martínez sostiene que la ciencia de la administración ha superado su infancia académica, una etapa en la que estuvo empeñada en alcanzar su independencia científica ante el derecho administrativo y la administración de negocios.⁵⁸ Esta independencia fue lograda gracias a la colaboración de la ciencia política, con la cual nace pero no se confunde. A pesar de su proximidad con la ciencia política, la ciencia administrativa difiere radicalmente de los campos propios de aquélla. La ciencia administrativa en la actualidad es el producto del pasado remoto; donde lo público y lo privado tiende a mantener fronteras precisas, el derecho positivo deja espacio a las ciencias sociales y su potestad es sustituida por la hechura de "políticas públicas". Se trata en suma de la traslación del antiguo realce en el lugar (*locus*), hacia el foco (*focus*), de modo que el interés deja de estar en la organización para situarse en las funciones administrativas. Para Bañón Martínez la nueva agenda de la ciencia de la administración está constituida por las redes de organizaciones, los procesos directivos, la cultura y la ética, e incluso "*marketing*", como "los cristales más atractivos del caleidoscopio que es el objeto de estudio".⁵⁹

Alemania

El origen, formación y desenvolvimiento de la administración pública en Alemania es excepcional. Su nacimiento debe buscarse en las ciencias de la administración del Estado absolutista. En los diferentes principados que formaban el Sacro Imperio Romano Germánico se desarrollaron las primeras disciplinas administrativas que había conocido el mundo occidental: las ciencias carnerales, que dieron origen a la ciencia de la administración alemana del siglo XIX.⁶⁰ Destacan por sus aportaciones al estudio del objeto las obras del Barón van Stein, Guillermo von Humboldt y Lorenzo von Stein.

Enrique Federico Carlos, Barón van Stein (1757-1831) por propia iniciativa escribe en 1806 su memoria *Exposición de la defectuosa organización del gabinete y de la necesidad de la creación de un Consejo de Ministros*; en ella señala que la situación de Prusia puede empeorar, perder su independencia, extinguirse su riqueza y generar el descontento de la población. Propone al rey que los mi-

⁵⁸ Bañón Martínez, Rafael, "Enfoques para el estudio de la Administración Pública: orígenes y tendencias actuales", Bañón Martínez, Rafael y Ernesto Carrillo (eomps.), *La nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza Editorial, 1997, p.21.

⁵⁹ *Ibid.*, pp, 35-36.

⁶⁰ Guerrero, Ornar, *Teoría de la Administración Pública*, op. cit., p. 110.

nistros sean nombrados con toda formalidad y de manera pública, que los acuerdos con el soberano sean regulares y asuman la responsabilidad de su trabajo, asimismo sugiere la creación de cinco ministerios: Guerra, Asuntos Exteriores, Interior, Hacienda y Justicia. Al mismo tiempo, estos ministros en su carácter ejecutivo fungirán como consejeros del rey y sólo ellos ejercerán este oficio.

Al Barón von Stein no le desmoralizó que su *Exposición* no llegara a manos del rey y al año siguiente redactó su famosa memoria de Nassau, *Plan para una nueva organización del despacho de los negocios en el Estado prusiano*. La sugerencia central de la reforma administrativa descansa en la participación que los ciudadanos puedan tener dentro de la administración pública. Es en la responsabilidad de los ciudadanos ante los asuntos públicos, no en la obediencia del Estado, donde debe buscarse el incentivo para su participación. Insiste Stein que sólo con la participación del ciudadano puede comprenderse que los negocios del Estado son sus propios negocios. El pueblo tiene una misión que emprender con el Estado; ser ciudadano implica deberes y derechos que se ejercen no frente al Estado, sino dentro del mismo.⁶¹

Por su parte, Guillermo von Humboldt (1767-1835) es invitado a examinar el plan de reforma territorial de Prusia elaborado por el señor Schon, presidente de la administración provincial de Prusia. Schon formula la idea de crear funcionarios provinciales, a lo que llaman "presidentes supremos". Humboldt, tomando a la administración pública, reclama como término más adecuado "ministros provinciales". Schon piensa que las provincias deben tener vida propia, cree en un proceso de descentralización. Humboldt no comparte esta idea porque es fiel doctrinario de la unidad territorial de Prusia y, por tanto de la centralización. Contra de la opinión de Schon, sostiene que los ministros provinciales no deben radicar en las provincias, sino en Berlín.

Lorenzo von Stein (1815-1890) escribió dos obras importantes; en primer lugar, *La teoría de la administración*, una de las obras monumentales de la ciencia de la administración de todos los tiempos, en la que analiza al poder ejecutivo, la administración interna, aborda la sanidad pública y el derecho de

61 En el *Plan Nassau* también considera las formas de la participación ciudadana, que son las relativas a la administración autónoma del municipio, las asociaciones provinciales y las de los estamentos, en las cuales los funcionarios estatales serán sustituidos. En estas instituciones puede recuperarse la confianza de los gobernantes en sus gobernados. En 1795 se organizó una comisión reformadora de la administración militar; el rey agregó otra para estudiar la reforma de la administración civil. Ambas fracasaron y se disolvieron en 1800. Alejandro Nieto considera que es probable que su fracaso se debe a que la formaban hombres de avanzada edad, incapaces de comprender la trascendencia de los cambios que exigía la administración pública.

policía, la educación y la administración económica. Su segunda obra se titula *Manual de teoría de la administración y de derecho administrativo, en comparación con la literatura y legislación de Francia, Inglaterra y Alemania*, que incorpora las mismas ideas de su teoría administrativa.⁶²

Se han resaltado las aportaciones alemanas a la ciencia de la administración de los trabajos del Barón von Stein, Guillermo von Humboldt y Lorenzo von Stein. Hacia el fin del siglo XIX y durante el siglo XX hubo otros autores como Roberto von Mohl, Gaspar Blunztchli --quien contribuyó a la adopción de la ciencia administrativa alemana en los Estados Unidos--, Otto Mayer (quien aunque cultivador del derecho administrativo fue un prominente estudioso de la administración pública), y Carlos Marx, autor de un ensayo importante que enjuicia la admnistración de su tiempo. Destacan las personalidades de Max Weber, cuya obra es fundamental para entender la burocracia, y Fritz Morstein Marx, estudioso de la administración pública cuya obra tuvo influencia en los Estados Unidos.

Junto con von Stein, Roberto von Mohl es reconocido como uno de los fundadores de la ciencia de la administración moderna alemana y, al mismo tiempo, todavía de la ciencia de la policía, con su obra del mismo nombre *La ciencia de la policía* (1832-1833) publicada en tres volúmenes. Define a la ciencia de la administración como "la exposición sistemática de los principios relativos al empleo de las instituciones auxiliares individuales del Estado, para vencer a los eternos obstáculos prepotentes".⁶⁴ En ese sentido, para von Mohl la ciencia de la policía es la disciplina que antecede a la ciencia de la administración.

Por su parte, Gaspar Bluntschli es autor del *Derecho público universal* aparecido en 1876. Examina los servicios y las funciones públicas, el nombramiento de los funcionarios, sus derechos y deberes; trata asimismo del gobierno, los ministros, el consejo de Estado y la policía. El libro sexto del segundo volumen está dedicado al examen de la administración del Estado, en el que establece las relaciones del Estado y la iglesia, así como entre el propio Estado, la

62 Otras obras del mismo autor son: *Socialismo y comunismo en la Francia actual: una contribución a la historia de nuestro tiempo* (1842); *La constitución municipal en Francia* (1843); *Historia de los movimientos sociales en Francia* (1850); *El sistema de la ciencia del Estado* (1858); *Tratado de economía financiera* (1860); *Historia de la educacion* (1884).

63 Citado por Omar Guerrero, Schiera, *El cameralismo e l'assalutismo tedesco*, p. 82.

64 *Ibid.*, p. 84. Para von Mohl la ciencia de la policía estudia cómo se consiguen los propósitos del Estado de derecho "para ordenar la vida colectiva del pueblo, de modo tal que cada miembro del mismo pueda recibir protección y realizarse mediante el uso —lo más libre y completo— de su fuerza conjunta".

ciencia y el arte.⁶⁵ Por administración debe entenderse una "expresión opuesta a la constitución o a la ley, dado que designa la actividad concreta y variada del Estado, considerada en detalle, por oposición al orden público y jurídico general y permanente".s-

El concepto de administración en su sentido más amplio, aclara Bluntschli, tiene un significado más general que el relativo a la vida pública; es decir, la administración del Estado. Por tanto, debe oponerse la administración privada a la pública. Este autor sostiene que "la administración pública se basa en el derecho y el deber públicos, la administración privada tiene su base en el derecho privado y se deja al árbitro de los particulares".s?

La administración pública y la administración privada no producen los mismos efectos ni tienen las mismas cualidades. La una es esencialmente general, extendiéndose uniformemente sobre todas las clases de la sociedad y el territorio, o al menos sobre sus divisiones orgánicas: provincias, distritos, municipios, que tienen sus normas legales y sus ordenanzas magistrales. La otra, por el contrario, es ordinariamente local, ligada al domicilio de las personas que de ellas se ocupan, y sólo excepcionalmente extiende sus ramificaciones por la asociación por la cual es muy variada. Cada cual puede elegir el método que mejor le cuadre, sin que haya generalmente decisiones autoritarias que la sujeten, dejándose todo a la previsión y a la voluntad del interesado.s"

Otra figura alemana relevante es Otto Mayer por su obra *Derecho administrativo alemán*, publicada en 1895. Sostiene que el objeto de interés del derecho administrativo es el Estado, pero no en lo general, sino en uno de sus aspectos más importantes: el de la administración pública.

65 Guerrero, Ornar, *Teoría de la Administración Pública*, op. cit., p. 209.

66 Esto establece por qué la Constitución determina la forma de gobierno, en tanto que la administración se expresa, por ejemplo, en el nombramiento de un ministro. En realidad, la ley y la administración se oponen como la voluntad general y la voluntad particular; como el orden general y la disposición especial: la ley fija los principios y los límites de la administración, la cual se mueve libremente en este cuadro legal, no siendo una simple aplicación de la ley.

67 *Ibid.*, p. 249. La administración privada es considerada como un deber de la familia, de la asociación o de una religión, pero nunca como un deber hacia el Estado. De la administración pública se encargan los funcionarios y de la privada los gerentes. Una administración privada es aquella ejercida por autores que se ocupan de las personas y del patrimonio de los particulares. El Estado, por su parte, vigila a la privada precisamente como un acto de la administración pública.

68 *Ibid.*, pp. 250-251.

El *Estado* es un pueblo organizado bajo un poder soberano para la consecución de sus intereses. La administración es la actividad del Estado para el cumplimiento de sus fines. Así comprendida, ella se opone a la Constitución, que no hace sino preparar esta actividad; la administración implica la existencia del poder soberano mediante el cual el Estado llega a ser capaz de obrar.v?

Así como existe un Marx sociólogo, un Marx economista y un Marx politólogo, hay un Carl Marx cultivador de la ciencia de la administración.?? En *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte* y *La guerra civil en Francia*, publicados en 1851 y 1871, respectivamente, Marx expone dos de las más brillantes exposiciones de la centralización de la administración pública en el Estado capitalista.?! Un artículo de la juventud de Marx es una de las mayores aportaciones a la ciencia de la administración.P Marx explica que es propio del Estado, independientemente del país de que se trate, combatir el pauperismo por medio de medidas administrativas y de beneficencia. Por lo tanto, el Estado no encontrará el origen de las dolencias en la organización de la sociedad, ni en sí mismo.

El Estado y la organización de la sociedad no son, desde el punto de vista político, dos cosas diferentes. El Estado es la organización de la sociedad.P

[En todo caso] en última instancia, todos los estados buscan la causa de las deficiencias accidentales o intencionales de la administración. ¿Por qué? Precisamente porque la administración pública es la actividad organizada del Estado.?"

69 Mayer, *Derecho administrativo alemán*, volumen 1, p. XXVI. Citado por Ornar Guerrero. Para Mayer la ciencia de la administración es una rama especial de las ciencias políticas que trata de "la actividad del Estado desde el punto de vista de su fin y objeto". Aún más, "no enseña sobre cada punto lo que ocurre en la práctica, por qué se hace eso y lo que razonablemente debería hacerse".

70 En su *Crítica a la filosofía del Estado de Hegel*, redactada por Marx en el verano de 1843, es su primera interpretación del funcionamiento de la administración pública capitalista, particularmente en el capítulo correspondiente al "poder gubernativo", en el que examina al funcionario prusiano, al saber burocrático, a los cargos públicos, al sistema de exámenes y a los salarios de la burocracia.

71 Guerrero, amar, *Teoría de la Administración Pública*, op. cit., p. 220. "Ambas obras retratan la burocracia en los distintos regímenes a los cuales ha servido, y la centralización es mostrada como el proceso administrativo, clave del Estado absolutista, al que Marx considera como una primera fase del Estado capitalista."

72 Amoldo Ruge, en el periódico *[Adelante!]* El artículo "El rey de Prusia y la reforma social", que firma como "El prusiano", fue publicado en julio de 1844. Marx responde a Ruge con el trabajo "Notas críticas al artículo 'El rey de Prusia y la reforma social', por un prusiano", publicado en el mismo periódico en agosto de 1844.

73 Citado por Ornar Guerrero. Al no encontrar la causa de los males sociales en la sociedad ni en el propio Estado, atribuye su origen a las leyes naturales que puede cambiar, o a la vida privada de los individuos que son independientes de él, o bien, en deficiencias de la administración que está subordinada.

74 *Ibid.*, p. 236.

El Estado no es diferente de su administración; la administración es la actividad organizadora del Estado y, por tanto, es en suma la actividad del Estado. Después de 20 años, otro alemán, Lorenzo von Stein, llegó a la misma conclusión: *la administración es la actividad organizadora del Estado*.

Un destacado sociólogo que aportó conocimientos fundamentales a la ciencia de la administración es Max Weber." En su *Economía y sociedad*, obra monumental publicada en 1922, señala que "la burocracia se caracteriza frente a otros vínculos históricos del orden de la vida nacional moderna por su inevitabilidad mucho mayor; no existe ejemplo histórico conocido alguno de que allí se entronizó por completo --en China, Egipto y en forma no tan consecuente en el Imperio romano decadente y en Bizancio- y volviera a desaparecer, como no sea con el hundimiento total de la civilización que la sustentará'."?

Conforme a los principios de la administración burocrática,"? cada funcionario debe convertirse en una pieza de la organización. La profesionalización de los funcionarios es el factor que permite conformar las estructuras burocráticas altamente productivas para los fines sustantivos de asociaciones, tales como el Estado, la empresa o la Iglesia. La importancia central de la burocracia en el mundo moderno se basa en su significación como el germen del Estado moderno occidental, mismo que ha sido tomado como modelo político en todos los países de la tierra.

75 Uno de sus trabajos es *La Política como Vocación* (1919), que es una de las obras más relevantes en torno a este tema. Su mayor aportación fue su teoría de la burocracia, que se sigue considerando una contribución sociológica más que administrativa.

76 Weber, Max, *Economía y Sociedad*, México, FCE, 1970, vol. I, p. 1073. La base de la dominación legal descansa en la legalidad de las órdenes y en los derechos de mando que esas mismas ordenaciones le dotan de autoridad. El ejercicio de la dominación legal se expresa por medio de las "competencias" de los gobernantes, es decir, un ámbito de acción de deberes y servicios limitado a una atribución de funciones y una competencia de poderes. Cada competencia corresponde a una autoridad, ubicada en una pirámide de jerarquías, en la cual el escalón superior regula y vigila la acción del inferior, en tanto que éste tiene siempre el derecho de apelar su decisión. La burocracia se ordena por seis principios: 1) especialización; 2) jerarquización; 3) formalización; 4) personal operativo; 5) impersonalidad; 6) carrera profesional.

77 Guerrero, Ornar, *op. cit.*, p. 229. Los Principios de la administración burocrática son: a) el funcionario se debe regir únicamente por los cometidos que le confiere el cargo; b) se encuentra perfectamente ubicado en la escala jerárquica de la administración; c) se debe estrictamente a las competencias que rigurosamente se establecen para cada cargo, de acuerdo con una posición en la escala jerárquica; d) tiene unas especificaciones de derechos y deberes mediante un contrato; e) se establece el nombramiento del funcionario como miembro de la administración, fundamentado sobre una calificación profesional; f) los funcionarios son retribuidos con sueldos fijos, graduados de menos a más conforme la jerarquía administrativa, autoridad y responsabilidad del puesto; g) el puesto es ejercido como única o principal "profesión"; h) existe la posibilidad de una carrera administrativa con los ascensos y promociones; i) los funcionarios desempeñan sus cargos con estricta separación de la posesión de los medios materiales de administración y de la posible apropiación de los cargos; j) se establece una disciplina muy rigurosa ejercida por las autoridades o magistrados de la asociación.

Posteriormente, destaca Fritz Morstein Marx con su obra *El Estado administrativo: una introducción a la burocracia* (1957), y otra que contribuyó a compilar, que lleva por título *Elementos de administración pública* (1946). En 1969, Morstein Marx escribió el ensayo "Una nueva visión de la ciencia administrativa en Europa: la Conferencia Speyer", en la cual sostiene que la ciencia de la administración está renaciendo en toda Europa. Como ejemplo cita a la reunión de Speyer en 1969 y la fundación de la Escuela Nacional de Administración francesa, así como de la Escuela de Graduados de Ciencia de la Administración de Speyer en 1947. El origen de ambas instituciones está fundando en la búsqueda de nuevas respuestas a los viejos problemas de un periodo de reconstrucción, producto de la conclusión de la Segunda Guerra Mundial.

Italia

El estudio de la ciencia administrativa en Italia fue tardío y debido en parte a la influencia alemana, especialmente a Lorenzo von Stein por su obra *La ciencia de la administración pública*, publicada en Italia en 1897; el pensador alemán era consultado por los estudiosos locales. Algunas obras y autores que inician el estudio del gobierno son: *El hombre de gobierno*, de Nicolás de Donato (1760), *Del gobierno de los pueblos*, de Vogli Marcantonio (1791) y *La ciencia del gobierno*, de José Giovanni (sin año).⁷⁸ En Pavia en 1814, dentro de los cursos de la Universidad, *Los principios fundamentales del derecho administrativo* de Romagnosi es el primer texto de derecho administrativo en toda Europa. Romagnosi divide la materia de la administración pública en cinco partes:

1. Administración pública considerada en su realidad objetiva, en sus relaciones con el soberano, los gobernados y los funcionarios, así como la organización interna;
2. Administración pública considerada como objeto: el Estado y, por tanto, con respecto a los hechos y los ordenamientos de la sociedad política en su régimen jurídico y nacional;
3. Administración pública estudiada a partir de la propiedad pública, la forma de gobierno y también desde la moral;
4. Economía "cívica", como base de la doctrina de la administración pública;
5. Competencia jurídica de los asuntos contenciosos, bajo el contencioso administrativo y el contencioso jurídico común.

⁷⁸ Guerrero, Ornar, *Teoría de la Administración Pública*, op. cit., p. 247.

El trabajo de Romagnosi tiene el germen del derecho administrativo y por supuesto de la ciencia de la administración. Por su parte, Giovanni Manna es autor de *El derecho administrativo en el reino de las dos Sicilias*, publicado en 1840. Esta obra destaca que el Estado, cuyo propósito es la conservación del derecho, tiene un movimiento doble mediante el cual se activan las fuerzas sociales del centro a la periferia y de la periferia al centro. Manna define a la administración como el ejercicio del poder ejecutivo y judicial; es, de hecho, un conjunto de actos gubernamentales y funciones que se desarrollan de acuerdo con la Constitución.⁷⁹

Los trabajos de Romagnosi y Manna no fueron olvidados por sus sucesores como José Rocco, *Curso de derecho administrativo* (1850-1854), A. Leoni, *Instituciones de derecho público interno* (1853) Y Ángel Massedaglia, *De la necesidad de la enseñanza social, política y administrativa* (1854). Vinculado al derecho administrativo se encuentra desde 1866 el *Derecho administrativo* de Severino Scolari; G. Pérsico con su obra *Principios de derecho administrativo*, aparecida en Nápoles entre 1872 y 1873, hace una distinción entre la ciencia de la administración y el derecho administrativo. Para este autor la ciencia de la administración estudia la civilización y la economía con referencia al Estado, y se preocupa igualmente por el origen de las instituciones y los servicios de la administración pública.

Giovanni de Giannis Giaquinto en su *Prólogo al Curso de la Ciencia de la Administración*, publicado en Florencia en 1876, sostiene que la administración no es un hecho aislado, sino una serie compleja y concatenada de actos. La actividad es una de las características principales de cualquier administración. Giannis define a la administración pública como una serie de acciones ejecutadas por la autoridad pública, de acuerdo con la forma de la Constitución, sobre materias interesantes a la cosa pública. La ciencia de la administración es la ciencia que ofrece los principios racionales del organismo administrativo, las necesidades de la cosa pública, los medios para proveerlas y la gestión de los mismos. Es una ciencia práctica, pero no debe confundirse con el arte de las finanzas.⁸⁰

⁷⁹ Manna hace una triple división de la administración: la del Estado, la civil y la contenciosa. La administración del Estado es el movimiento concentrador, la civil es el movimiento de difusión y la contenciosa es la provisión de la tutela de la acción realizada, que resuelven controversias entre los ciudadanos y el Estado motivadas por las acciones gubernamentales y entre los ciudadanos mismos debido a la aplicación del derecho privado.

⁸⁰ Citado por Guerrero, Omar, *op.cit.*, p.251.

Lorenzo Meucci, con su obra *Instituciones de derecho administrativo*, cuya primera edición salió en Roma en 1879, sostiene que la ciencia de la administración corresponde al aspecto material, en tanto que el derecho administrativo toca lo formal; asimismo, que a la primera corresponden las relaciones entre el Estado y la sociedad, en tanto que al segundo la organización de la administración pública y las relaciones jurídicas entre ella y los ciudadanos. Por su parte, un catedrático de la ciencia de la administración, con su *Nueva Antología* (1881), es Lorenzo Zamarano, que no centra sus reflexiones en el derecho administrativo, sino en la ciencia de la administración a la que juzga con estatuto suficiente para declarar su autonomía. Para este autor, la ciencia de la administración tiene una vocación clara: la de desentrañar los complejos procesos de un organismo tan dinámico como es la sociedad de su tiempo. Piensa, incluso, que es la más extensa y práctica de las ciencias sociales. Para la separación del derecho administrativo y la ciencia de la administración, señala que el primero estudia los ordenamientos más perfectos que se refieren a la naturaleza y constitución del Estado, en tanto la ciencia de la administración se ocupa de las determinaciones cuantitativas, la forma en que los poderes actúan y de la influencia que tienen en la vida del Estado.

G. E. Garelli della Marea es un cultivador directo de la ciencia de la administración; es autor del *Ensayo sobre la ciencia de la administración*, publicado en Turín en 1882. Opina que la esencia de la administración debe buscarse en la distinción entre política interior y exterior, porque la administración coincide con la primera. La ciencia de la administración abraza todo lo relativo a la vida política y social. En forma similar, Luis Miraglia sostiene que la política administrativa debe distinguirse de la política constitucional, la política eclesiástica y la política internacional. Estas opiniones se encuentran en su obra *La ciencia de la administración y el derecho administrativo*, editado en Nápoles en 1883. Miraglia también divide a la política administrativa en ciencia de la administración pública y ciencia de la administración social.

Agnetta Gentile sigue los pasos de Miraglia en su *Prólogo al curso de ciencia de la administración* (1885) editado en Palermo. En su opinión, la ciencia de la administración estudia la acción del Estado en la sociedad. Por su parte, V. E. Orlando escribe su célebre libro *Principios de derecho administrativo*, impreso en Florencia en 1891, pero su mayor obra para la ciencia de la administración es: *Derecho administrativo y ciencia de la administración*, publicada en Bolonia en 1887. Habiendo abrevado en von Stein, Orlando sostiene que el Estado se afirma efectiva y vigorosamente como antítesis de la sociedad, de la cual es la organización política. Para desarrollarse, el Estado debe desenvolver los elementos de la vida individual de los hombres. Para Orlando, la ciencia de

la administración es la ciencia de la injerencia social del Estado. Mosher y Cimmino, señalan que Orlando afirma en sus escritos el carácter de la ciencia administrativa y su autonomía. Defiende la necesidad de estudiar del fenómeno administrativo y fijar sus propios límites.⁸¹

Otro profesor, Sabbatini, escribió un artículo titulado "Ciencia de la administración y derecho administrativo" publicado en 1893. Para este autor el Estado interviene en la sociedad para promover, desarrollar y asegurar la satisfacción de las necesidades físicas, económicas, morales e intelectuales de la sociedad, a los cuales llama actos propios de la administración. Por su parte, Antonio Longo escribe un trabajo destinado a examinar la distinción entre el derecho administrativo y la ciencia de la administración, "La distinción entre el derecho administrativo y la ciencia de la administración en Italia", publicado en la revista francesa *Revue de Droit Public* en 1894. Encuentra que en Italia está ocurriendo el choque de dos tradiciones: una francesa, hasta el momento prevaleciente; la otra, alemana, impulsada por el concepto de administración social. El encuentro provoca un ambiente favorable a la independencia de la ciencia de la administración en relación con el derecho administrativo. Longo concluye que dentro de una ciencia única, como la de la administración, pueda contenerse una especial relativa a la administración social.

G. Vacchelli es autor de la obra *La ciencia de la administración como ciencia autónoma*, editada en Pisa en 1894. Este autor manifiesta su inconformidad con Ferraris en cuanto a que la ciencia de la administración estudia a las cosas, mientras que el derecho administrativo se ocupa de lo correspondiente a las personas y las acciones. No acepta que la autonomía de la administración radica en la acción del Estado en la vida económica, ni que la administración se contrapone a la política. La política y la administración no se pueden separar porque comparten las mismas manifestaciones, su índole es idéntica, sus actividades y capacidades no son diferentes. La ciencia de la administración tiene como objeto las funciones sociales en general, pero en ellas se puede advertir una finalidad especial, y una voluntad consciente y reflejo de actuar en consecuencia para alcanzar los fines de las funciones mismas. Por último, Domingo Gima, en su *Introducción al estudio de la ciencia de la administración*, editada en Bologna en 1895, define a la ciencia de la administración como la disciplina que indaga los principios reguladores de la acción del Estado para la realización de los fines de utilidad social, definiendo los límites políticos y jurídicos de la conservación, el desarrollo normal y el progreso del cuerpo social.

81 Mosher, Frederick y Cimmino, Salvatore, *op. cit.*, p. 38.

A finales del siglo XIX dos autores contribuyen a la ciencia de la administración italiana: Ferraris y Wautran-Cavagnari. Ferraris trata de diferenciar la ciencia de la administración del derecho administrativo. Al derecho administrativo corresponden las personas y las acciones; por su parte, la ciencia de la administración tiene un objeto identificable: "En una palabra, el sujeto de la ciencia de la administración es el Estado, no el poder ejecutivo",⁸² mientras que el derecho administrativo considera a la administración como poder ejecutivo en su estructura y competencias, distinto tanto del ejecutivo como de los particulares. "Al contrario, la ciencia de la administración la considera como la injerencia del Estado en los hechos políticos y sociales". En suma, toca a la ciencia de la administración la acción administrativa, en tanto que al derecho administrativo corresponde la organización administrativa.

Su obra fundamental fue editada en Turín en 1880 y lleva por título *Ensayos sobre la economía, estadística y ciencia de la administración*. Lo relativo a la administración o, como dice Ferraris, la cosa (*res*) de la administración comprende todas las misiones del Estado y su acción sobre la sociedad, para promover su desarrollo físico, económico e intelectual. La disciplina relativa a esto se llama ciencia de la administración. La ciencia de la administración tiene como propósitos: 1) cómo el Estado regula el sistema de propiedad mueble e inmueble, conforme a las relaciones entre la utilidad pública y la propiedad privada; 2) cómo el Estado organiza a las grandes instituciones públicas que apoyan las condiciones generales de la producción y el cambio, y en las que se incluyen asimismo los seguros, el crédito, la moneda, los medios de comunicación, las invenciones industriales, etcétera; 3) cómo el Estado se ocupa de las ramas específicas de la agricultura, industria, minería, bosques, pesca, comercio y demás; 4) cómo el Estado afronta los problemas relativos a los socorros públicos; y 5) cómo el Estado protege a la clase trabajadora reglamentando el trabajo, autorizando sus organizaciones.

V. Wautrain-Cavagnari, en *Elementos de ciencia de la administración*, publicada originalmente en 1890, dividió su trabajo en tres partes: 1) administración económica; 2) administración interna y 3) administración de la cultura pública. Cavagnari entiende la administración como el Estado en actividad. Responde a un jurista de su tiempo que había dicho que la ciencia de la administración era "el derecho administrativo sin derecho"; la ciencia de la administración ha sido considerada equivocadamente como una parte del derecho administrativo. Cavagnari concluye que la ciencia de la administración

⁸² Citado por Ornar Guerrero.

deberá tener como objeto todas las materias que compendia el gobierno de un Estado.

En el siglo XX destaca Federico Cammeo como autor del *Curso de derecho administrativo*, publicado en Padua en 1960. Por su parte, Massimo Severo Giannini es un maestro italiano del derecho administrativo con su obra *Curso de derecho administrativo*, editada en Milán en 1965. Giannini define a la administración como "sede de la actividad", en tanto que se refiere a la actividad como actividad administrativa. Asimismo, destaca Enrique Presutti por su obra *Principios fundamentales de la ciencia de la administración*, editada en Padua en 1903. También tiene un trabajo importante *El Estado parlamentario y sus empleados administrativos*, publicado en Nápoles en 1899, donde realiza una diferencia entre política y administración. Por último, destaca Pedro Gasparri, autor del libro *Curso de derecho administrativo*, editado en Bolonia en 1953, y de *La ciencia de la administración* publicado en 1959 en Milán. Gasparri se siente insatisfecho con las ideas de los cultivadores de la ciencia de la administración que le han precedido, a los que critica como poco claros. A pesar de que no existe un acuerdo generalmente aceptado, "por administración se entiende una actividad que, cuando menos, presenta la característica de ser organizada. Cualquiera que hable de la administración habla entonces de órganos administrativos".⁸³

Por último, los estudios de administración pública en Italia gozan de una actividad creativa, destacando los añejos temas de las organizaciones, junto con el análisis de políticas públicas, las nuevas perspectivas politológicas y los enfoques económicos sobre la misma.

Estados Unidos

La evolución del pensamiento administrativo estadounidense presenta características de gran interés, tanto por la abundancia de su doctrina y la originalidad de las concepciones que ha ido formando a través de los tiempos como por la constante comprobación de los resultados obtenidos a través de la investigación aplicada." En este caso merece una revisión sucinta" para su estudio se

⁸³ Citado por Omar Guerrero.

⁸⁴ Mosher, Frederick C. y Cimmino, Salvatore, *op. cit.*, p. 40.

⁸⁵ Algunos autores incluyen a Hamilton, Jefferson y Tocqueville como los precursores de la Administración Pública en los Estados Unidos. Para estudiar a otros autores como Wilson, Goodnow y Willoughby, en los siguientes capítulos se revisan aspectos importantes de su obra. En el caso de los Estados Unidos,

divide en tres etapas: el primer periodo, "clásico" abarca desde el año de 1887 a 1944; el segundo periodo o también llamado "político", que abarca desde la terminación de la Segunda Guerra Mundial en 1945 hasta el año de 1963; Y el tercero, de búsqueda o de "programas", que abarca desde 1964 hasta el presente.s"

En la primera etapa, el estudio de la Administración Pública se inicia en 1887 con la obra de Woodrow Wilson, *El estudio de la Administración Pública*, en la que situaba el estudio de aquélla dentro de la Ciencia Política; establecía una clara separación entre política y administración, dando nombre a la disciplina como Administración Pública. Posteriormente la posición de Wilson fue ampliada por dos autores, Goodnow y Willoughby. Para el primero, la actividad política se refleja en la voluntad estatal, mientras que la actividad administrativa debía limitarse en la simple ejecución de esa voluntad. Para Willoughby, dentro de la actividad del Estado se podían distinguir dos partes: la referente a la determinación y regulación de la conducta de los ciudadanos entre sí y con el poder ejecutivo, y otro referente a la organización administrativa.

A principios del siglo XX se constituye el movimiento científico llamado "taylorismo" o de la "organización científica del trabajo". El pionero fue Frederik W. Taylor, quien formuló reglas para el análisis detallado y la programación de los tiempos y procedimientos de trabajo. Posteriormente, Henri Fayol continuó con el estudio y formuló sus cinco principios o elementos integrantes del proceso administrativo: prever, organizar, mandar, coordinar y controlar. Por su parte, Luther Gulick, en colaboración con Lindall Urwick,

aunque existen diversas clasificaciones se presenta ésta, debido a que profundizar más al respecto desviaría los propósitos de nuestra investigación.

86 Canales Aliende, José Manuel, *Panorama Actual de la Ciencia de la Administración*, Madrid, INAP, 1978. Por las limitaciones de espacio, sólo se delinearán de manera sucinta la evolución de la escuela norteamericana, ya que existe una abundante bibliografía al respecto. Se ha encontrado una diversidad de clasificaciones para entender la administración pública norteamericana y aquí se expone una de ellas. Otros esquemas son los de K. Henderson; H. Mc Curdy; N. Henry y R. Golembieski. En primer lugar, Henderson divide el estudio en tres periodos: 1) tesis: énfasis estructural, 1887-1945; 2) antítesis: énfasis en el comportamiento y el medioambiente, 1945-1958; 3) síntesis: énfasis organizacional, 1958-1966. En segundo lugar, Mc Curdy dice que el estudio de la administración pública norteamericana se divide en tres periodos: el ortodoxo (1887-1945), el político (1945-1960) y el programático (1965-1966). En tercer lugar, N. Henry divide la disciplina en las siguientes categorías: Paradigma 1, dicotomía entre política y administración (1887-1926); Paradigma 2 (1927-1936), el reto 1938-1947, reacción al reto 1947-1950; Paradigma 3, administración como ciencia política (1956-1970); Paradigma 4, administración pública como ciencia administrativa (1956-1970); Paradigma 5, administración pública como administración pública. Por último, Golembieski divide el estudio en: Fase I analítica-dicotomía política-administración; Fase II concreta dicotomía política y administración; Fase III gerencia científica y Fase IV política pública (González, Beauregard, *op. cit.*, pp. 29-35).

formulan los elementos integrantes de toda la administración mediante su clásico POSCORD.⁸⁷ Estos autores pueden considerarse como la escuela clásica de la teoría de la organización. Urwick aplica los conceptos de *fine* y *staffy* James D. Mooney la precisión sobre los conceptos de coordinación, jerarquización y funcionalización.

Como reacción a este movimiento, que sólo contemplaba los aspectos formales de la organización, surge la escuela de las relaciones humanas. Entre sus autores se encuentran Elton Mayo y Fritz J. Roethlisberger, quienes a partir de los experimentos en la fábrica Western Electric de Chicago llegaron a la conclusión de que la productividad de los trabajadores estaba condicionada por la motivación en el trabajo y por las relaciones humanas de los mismos. Chester Barnard concibió a la organización como un sistema cooperativo consciente y coordinado que depende del equilibrio entre las aportaciones de los miembros y las recompensas que éstos reciben y en el que la autoridad tiene un rol primordial. El segundo periodo se ubica después de la Segunda Guerra Mundial:

El mito y objetivo de la eficiencia y la economía en el actuar administrativo iba a ser sustituido por un nuevo análisis en el que el objetivo y la perspectiva fuesen el conocimiento y la comprensión de los fenómenos humanos y políticos de la Administración. La tajante separación anterior entre Política y Administración desaparecería.⁸⁸

En este periodo destacan Herbert A. Simon y James E. March, quienes dentro de la división del trabajo distinguen claramente la toma de decisiones como proceso, analizando el comportamiento humano en las organizaciones y planteando la búsqueda de formas más racionales para la adopción de decisiones. A pesar de las aportaciones de estos autores, debe afirmarse que la administración pública no puede equipararse a cualquier otra organización, ya que tiene fines diferentes y, por otra parte, que la organización no lo es todo en la Administración Pública como objeto de estudio y conocimiento.

El tercer periodo, llamado de "programas", inicia la búsqueda de instrumentos administrativos útiles que mejoren la elaboración de las políticas públicas. Pueden distinguirse seis grandes corrientes: 1) la teoría del comportamiento; 2) la teoría de sistemas; 3) la administración comparada, 4) la Nueva Administración Pública; 5) las políticas públicas y 6) el *management* público. En primer

87 Planeación, organización, administración de personal o *staffing*, dirección, coordinación, preparación de informes o *reporting* y presupuesto o *budgeting*.

88 *ibid.*, pp. 98-99.

término, la teoría del comportamiento o ciencias del comportamiento constituyen el conjunto de estudios relativos al funcionamiento en el seno de las organizaciones, siendo continuadores de la escuela de las relaciones humanas y aplicando las nuevas aportaciones de la psicología y la antropología. Entre sus cultivadores pueden citarse a Abraham Maslow, Chris Argyris, Rensis Likert, Douglas McGregor y Warren Benis.⁸⁹ En segundo término, la teoría de sistemas o enfoque sistémico supone un paso adelante al considerar a las organizaciones y todas sus funciones como sistemas, para lo cual se apoya en las aportaciones de las ciencias físicas, biológicas y sociales.⁹⁰

En tercer lugar, la tendencia de la administración comparada consiste en las aportaciones de los estudiosos norteamericanos a otros países dentro de los programas de ayuda. Esta corriente se caracterizó por la prevalencia de los aspectos y valores éticos en la implementación de los modelos de desarrollo. En cuarto lugar, en los años setentas surge un nuevo movimiento inspirado por Dwight Waldo y Frank Marini denominado la "nueva administración pública" que pretendía substancialmente dar respuestas adecuadas frente a los planteamientos represivos e inhumanos muchas veces del manejo público mediante la participación administrativa, así como la búsqueda de la "equidad social" frente a la situación de los sectores menos privilegiados de la sociedad. Este movimiento pretendía que la administración pública fuese un instrumento del cambio social y no sólo un instrumento del *status* establecido.⁹¹

En quinto lugar, surge la política pública (*public policy*), por primera vez en 1951 gracias a las aportaciones de Harold Laswell, tomando un fuerte impulso en la década de los setentas y siendo una de las principales corrientes académicas de nuestros tiempos.⁹² En sexto lugar, existe un notable desarrollo de las modernas técnicas de gestión o ciencias del *management* aplicables a la Administración Pública.⁹³ Productos de esta corriente en ese tiempo se encuentran la investigación de operaciones, el PERT, el presupuesto por programas, el presupuesto base cero y el análisis costo-beneficio, entre otros.⁹⁴

⁸⁹ *Ibid.*, p. 102.

⁹⁰ Puede verse: Sharkansky, Ira, *Administración Pública*, México, Editores Asociados, 1977.

⁹¹ Puede verse: Nigro, Felix A. y Nigro, Lloyd, *Administración Pública Moderna*, Madrid, INAP, 1981.

⁹² En torno a las políticas públicas pueden revisarse los cuatro tomos coordinados por Luis F. Aguilar Villanueva, editados por Miguel Ángel Porrúa.

⁹³ Para entender esta corriente, puede verse: Guerrero, Ornar, "El *Management* Público: una Torre de Babel", *Convergencia*, núm. 15, septiembre-diciembre de 1998, México, Universidad Autónoma del Estado de México.

⁹⁴ Para revisar otra clasificación por modelos en la administración pública norteamericana puede verse: Frederickson, George H., *Nueva administración pública*, México, Noema, 1983.

Cabe señalar que Howard McCurdy elaboró una bibliografía muy completa sobre la Administración Pública norteamericana para lo cual revisó 1 000 libros en torno a la disciplina y redactó notas a 187 libros citados por más de cinco estudiosos, la mayoría proveniente de los diversos enfoques prevalecientes en la escuela de los Estados Unidos.⁹⁵

Inglaterra

El pensamiento administrativo británico se remonta a 1900. El núcleo de sus representantes forjó lo que fue llamado "filosofía británica de la administración". Sin embargo, los cultivadores de la administración entre 1900 y 1939 no incluyeron a W. H. Moreland. A la mitad del siglo XX surgieron profesores como E. N. Gladden y F. F. Ridley.^w El pensamiento administrativo británico se desarrolló al margen de la tradición de la ciencia de la administración, por lo que de ahí surge *sufilosofía de la administración*. El criterio británico de la administración pública está sostenido por seis pensadores, cuya actividad es disímbola: Haldane, Wallas, Beveridge, Sheldon, Urwick y Stamp.

Ricardo Haldane fue un destacado funcionario y entre sus actividades académicas se encuentra haber presidido el Instituto de Administración Pública; en su revista publicó dos artículos sobre el servicio civil de carrera, elaborados respectivamente en 1918 y 1924. Por su parte, Graham Wallas fue profesor de ciencia política y formó parte de la Real Comisión del Servicio Civil; entre sus obras destacan *Naturaleza humana de la política* (1908), *El arte del pensamiento* (1926) y *La gran sociedad* (1914).

Guillermo Enrique Beveridge escribió "El servidor civil del futuro", un artículo publicado en Londres en 1922 que figura en la antología *El desarrollo del servicio civil*; otro libro suyo es *El servicio público en guerra y paz*, editado en Londres en 1920. Asimismo, Carlos Stamp fue presidente de la Escuela de Economía de Londres, presidente del Instituto de Administración Pública y colaborador de su revista, donde escribió varios artículos sobre temas en administración pública..

⁹⁵ McCurdy, Howard E., *Una Bibliografía sobre Administración Pública*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1973. La clasificación incluye los siguientes temas: 1) *management*; 2) teoría de la organización y comportamiento; 3) tecnología de la administración; 4) administración comparada; 5) política pública; 6) política pública intergubernamental y urbana; 7) **burocracia**; 8) aspectos **generales** de la administración pública; y 9) política financiera y económica.

⁹⁶ Guerrero, Omar, *Teoría de la Administración Pública*, op. cit., p. 323.

Lyndall Urwick fue un cultivador del estudio de la administración privada. Sus obras más conocidas fueron sus *Elementos de la administración*, publicado en 1942 y *Ensayos sobre la ciencia de la administración*, en 1937, coeditado con el norteamericano Luther Gulick. También Oliverio Sheldon cultivó la administración privada, para lo cual escribió su obra *La filosofía de la administración*, aparecida en Londres en 1930. Thomas cree que la reivindicación del pensamiento administrativo británico debe ser ajeno a la búsqueda de una teoría de la administración pública, porque no ha existido ni existe. "Más bien hay una 'filosofía' de la administración, nacida de la combinación de la ciencia y la ética, y es desde esta base que el pensamiento administrativo británico puede ser desarrollado."⁹⁷

Entiende por filosofía a la unificación de la ciencia y la ética, en tanto que por administración a lo relativo a las actividades de la conducción de los asuntos públicos y privados."

Hasta el artículo de W. H. Moreland, "La ciencia de la administración pública", aparecido en 1921, Inglaterra no había incursionado en el cultivo estricto de lo que entendemos como ciencia de la administración. Para Moreland:

El campo de la ciencia puede ser más claramente definido con referencia a las relaciones entre la política y la administración. La política decide sobre los objetivos a lograr; la administración pone a la política en ejecución o, dicho en pocas palabras, hace las cosas. La ciencia política trata esencialmente con los medios por los cuales se formula la política pública; y la emparentada ciencia de la administración pública comienza donde la política termina.^{P?}

Por sus méritos, Gladden ocupa el lugar más destacado dentro del pensamiento administrativo británico. Gladden es autor del primer libro de texto en Inglaterra y ha elaborado la obra de historia de la administración pública más completa. Dos de sus trabajos le han dado mayor prestigio: *Introducción a la administración pública* (1945) y *Aproximación a la administración pública*

⁹⁷ Citado por Ornar Guerrero, *op. cit.*, p., 325.

⁹⁸ *Ibid.*, p. 326. Para Thomas la filosofía ha dado origen a las doctrinas administrativas británicas: "1) Dentro del proceso del gobierno, las funciones de la política y la administración, más que ser independientes, están fusionadas; 2) la administración no puede reducirse a una ciencia única; está basada en la ciencia y en la ética; 3) el estudio filosófico de la administración tiende a descubrir no sólo los principios científicos, sino también los ideales éticos; y 4) siendo una materia de la ciencia y la ética, la meta de la eficiencia es más de naturaleza cualitativa que cuantitativa".

⁹⁹ Moreland W. H., "El campo de la administración pública", *RAP*, julio de 1980, Revista Conmemorativa del 25 Aniversario del INAP, México, INAP, p. 414.

(1966). Su primera obra tiene el mérito de haber sido el primer libro de texto en Inglaterra. Para Gladden, la administración pública es tomada ampliamente para significar la dirección de los asuntos de los cuerpos políticos. La administración pública se encuentra al margen de la formulación de políticas, de la legislación y de la justicia, debido a que forma parte de la esfera más amplia de la política y el gobierno, y de las cuales la administración pública sólo es una de sus partes. En suma, la administración pública está relacionada con las actividades administrativas del gobierno. La segunda obra se puede considerar un libro de enseñanza de la administración pública en el que se establecen sus actividades, sus recursos, personal, métodos, dirección, control y educación profesional.

Por último, destaca F. F. Ridley, un autor polifacético, ya que escribe dos obras sobre Francia: *Administración pública en Francia* (1969) y el *Sistema prefectural francés* (1973); es también autor de *Gobierno y administración en Europa Occidental* (1979). Pero sobresale un artículo aparecido en 1972 titulado "Administración pública, causa de descontento" que fue publicado en *Public Administration* de Londres. Señala que "En el establecimiento de la administración pública como materia académica, Inglaterra en un país subdesarrollado"100 y añade que la ciencia de la administración tiene su antecedente directo y genuino en una de las ciencias camerales, es decir, la ciencia de la policía.

Hoy la administración pública británica se encuentra en una etapa de recuperación, después del oscurantismo de la época de Thatcher y Major. Un ejemplo es el desarrollo del paradigma del nuevo manejo público, como son las revistas *Public Money and Management* e *International Journal of Public Sector*, que no pueden compararse con la *Public Administration* y *Public Policy and Administration*101 George Boyne analizó el periodo 1976-1995 de las revistas -*Public Administration* y *Public Policy and Administration*- y dividió los artículos en una triple clasificación: política, manejo público y miscelánea.102 El resultado mostró que el manejo público tiene avances, pero a expensas de disciplinas distintas de las ciencias políticas. "La evidencia sugiere que ha habido un desafío definido desde el manejo público, pero no una

100 Citado por Ornar Guerrero.

101 Guerrero, Ornar, *Teoría Administrativa del Estado*, op. cit., p. 408.

102 Boyne, George, "The Intellectual Crisis in British Public Administration: is Public Management the Problem or the Solution?", *Public Administration*, vol. 74, Winter, 1996, United Kingdom, pp. 688-691, citado por Ornar Guerrero.

revolución científica. "103 En el Reino Unido prosperan nuevos enfoques sobre la administración pública, uno dedicado al estudio del argumento administrativo y otro al análisis de políticas públicas.

América Latina

En la época virreinal se escribieron el *Tratado sobre el oficio de Protector General de los Indios* (1626) de 1. de Larringa Salazar y *El Gran Canciller de Indias* (1625) por Antonio de León Pinelo. En el siglo XIX aparecen obras de José María Bonilla, *Breve tratado de derecho administrativo español, general del reino y especial de la isla de Cuba* (1842); Estrada, *Curso de derecho, federal y administrativo* (1896); Ramón Ferrerira, *Derecho administrativo y argentino* (1866); Enrique Sayagúes Laso, *Tratado de derecho administrativo* (1953) y Antonio Govín, *Derecho administrativo* (1882).¹⁰⁴

La primera obra de la ciencia de la administración es la obra de José de Canga Argüelles de 1833, *Elementos de ciencia de la administración*. La segunda aparece en Bogotá en el año de 1840 con la firma de Florentino González, con el título casi idéntico, *Elementos de ciencia administrativa*. En México aparecen las obras de derecho administrativo: Teodosio Lares, *Lecciones de derecho administrativo* (1852); José María del Castillo Velasco, *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano* (1874); Manuel Cruzado, *Elementos de derecho administrativo* (1895). Pero también hay obras de la ciencia de la administración, como la de Luis de la Rosa, *Sobre la administración pública en México y medios de mejorarla* (1853). Francisco de Paula Madrazo, discípulo de Posada Herrera, publicó en nuestro país en 1857 su *Manual de administración*; Tadeo Ortiz publicó su obra *México considerado como nación independiente y libre* (1832). Por último, en Guatemala, Antonio González Saravia publicó su libro *La administración pública*, notable trabajo que conserva el estudio de la ciencia de la administración tal y como la produjeron los españoles a principios del siglo XIX

Más recientemente, se encuentra *Introducción a la administración pública* (1954) del puertorriqueño Pedro Muñoz Amato; *Tratado de administración general* (1962) del mexicano José Galván Escobedo; e *Introducción al estudio de la teoría administrativa* (1963) del costarricense Wilburg Jiménez Castro.

¹⁰³ *ibid.*

¹⁰⁴ Guerrero, Ornar, *Teoría de la Administración Pública*, op. ctt., p. 194-195.

Cabe destacar los trabajos de Bernardo Kliksberg como *Cuestionando en administración* (1973); *Administración pública, planificación y desarrollo* de Nora Castañeda y Nuria Cunill; y *Política, Estado y administración pública* de Allan R. Brewer-Carias; ambos libros aparecieron en 1979. Dos obras destacan por su importancia: la de Humberto Núñez Borja, *Lecciones de la ciencia de la administración y derecho administrativo del Perú* (1943), pero sobre todo *Las ciencias administrativas en América Latina* (1972) de León Cortiñas-Pelaez. Para este autor, existen elementos comunes en la administración pública y privada, pero al mismo tiempo debe reconocerse la especificidad del fenómeno humano que es la administración pública.¹⁰⁵

En la actualidad hay que destacar especialmente a Bernardo Kliksberg y a Óscar Oslak, en la Argentina; a Leonardo Santana en Puerto Rico; a Hernando Roa Suárez y Efrén Barrera en Colombia; Bionor Chelza Cavalcanti en Brasil; José Sulbrandt e Ignacio Salgado en Chile, y Nuria Cunill en Venezuela. Todos ellos están activos haciendo avanzar a la ciencia de la administración con un sello latinoamericano.¹⁰⁶

El desarrollo histórico del estudio del objeto

Dimock señala que a medida que los gobernantes ganaban autoridad, la práctica de la administración pública se expandía, al igual que sus problemas. Es probable que no se enseñara nada de administración ni se escribiera, pero la administración pública como arte práctico tuvo que perfeccionarse, pues de otro modo no hubieran realizado nada de importancia los vastos imperios de la antigüedad.¹⁰⁷

Bajo el gobierno romano se enseñó la administración como parte de la política de Aristóteles, o como parte del derecho o de la moral. Los estudiosos de la época no concebían como posible la separación de la administración de estas disciplinas; posteriormente se establecieron escuelas formales de administración. Una de las primeras del mundo occidental fue la de Constantinopla que constituía una parte, a fines del siglo XV, del trabajo familiar esclavo en el palacio del sultán del Imperio Otomano que abarcaba a casi todos los países mediterráneos y penetraba en Europa. A principios del siglo XVIII, Pedro el

105 Cortiñas-Pelaez, León, *Las ciencias administrativas en América Latina*, op. cit., p. 6.

106 Guerrero, Omar, *Teoría Administrativa del Estado*, op. cit., p., 414.

107 Dimock, Marshall y Dimock, O. Galdys, op. cit.; p. 16.

Grande estableció en Rusia los estudios universitarios de administración pública en los estudios camerales.

La voz administración recorre muchos siglos desde la era romana y se encuentra viva en el siglo XVIII dentro del lenguaje administrativo de las naciones europeas, sobre todo las herederas del latín, además de Alemania.¹⁰⁸ Desde su origen y hasta el siglo XVII, lo administrativo estuvo confundido con otras materias gubernativas tales como la justicia, la economía, las finanzas y aun con aquello que los alemanes llamaban arte del Estado (*staatskunst*). Por este motivo cada organización del gobierno tenía una índole plurifuncional y realizaba al mismo tiempo actividades administrativas, económicas, jurisdiccionales y financieras. Para Ornar Guerrero, hacia el siglo XVIII un movimiento conocido como Cameralismo inundó a Europa e incitó una fuerza intelectual de definición de lo propiamente administrativo a través de la policía. Debido a este suceso lo administrativo adquirió autonomía y posibilitó un desarrollo científico autónomo.¹⁰⁹

Antes de la diferenciación de lo administrativo dentro del gobierno en la segunda mitad del siglo XVIII, ese fenómeno estaba confundido con otras materias igualmente obscuras e ignotas. No se podía estudiar como una entidad singular, no era posible estimar su alcance cognoscitivo ni delinear las fronteras de su objeto. Todo era un caos. ¿U?

La Administración Pública como materia ha sido objeto de estudio de los pensadores desde la antigüedad, desde las pequeñas civilizaciones hasta los grandes imperios. Puede afirmarse que la administración pública tiene dos momentos fundamentales en su origen: 1) con Bonnin, a la que llamó ciencia de la administración, fundada en 1808 con su obra *Compendio de principios de administración*, que tiene por objeto explicar el sentido y el contenido de la administración en la primera República Francesa (creada por la Revolución), más que engendrar un nuevo campo de conocimiento; y, 2) con Woodrow Wilson en 1887, con su ensayo *El estudio de la administración*, documento que funda la administración pública moderna.

La conclusión a la que llegan Mosher y Cimmino en relación con la construcción del objeto de estudio es sugerente:

¹⁰⁸ Guerrero, Ornar, *Teoría Administrativa del Estado*, op. cit., p. 4.

¹⁰⁹ *íu*«, p. 5.

¹¹⁰ *íu*«, p. 12.

Por caminos distintos, y a través de concepciones aparentemente diversas, el movimiento de pensamiento en la evolución de la ciencia administrativa en todo el mundo determina necesidades comunes. Por todas partes se siente la necesidad de hacer más racional, más eficaz, más adecuada a las exigencias colectivas la acción administrativa; por todas partes se reconoce la necesidad de formar los cuadros administrativos, con vistas a una mayor y más calificada profesionalidad de los funcionarios públicos; por todas partes se reconoce la necesidad de estudiar la Ciencia de la Administración, superando las limitadas miras del siglo pasado, y limpiar el campo de todos los perjuicios de orden dogmático y tradicional. Si en Europa los estudios jurídicos pueden haber obstaculizado y viciado en parte los estudios administrativos, en los Estados Unidos es el pragmatismo el que puede haber exagerado la visión empírica del fenómeno.U!

El estudio del objeto busca conformar una ciencia de la administración plenamente vinculada como una ciencia del Estado, dejando atrás los enfoques gerenciales y las limitaciones jurídicas. El surgimiento del objeto de estudio llevó varios siglos para comenzar a constituirse en una disciplina separada y autónoma. Sin embargo, durante el siglo XX la administración pública tuvo un ocaso, cuando en Europa la ciencia de la administración fue sustituida por el derecho administrativo y en los Estados Unidos por la administración privada.U? El carácter histórico de la ciencia de la administración no ha sido estático y pacífico. Por el contrario, la ciencia de la administración no sólo ha defendido sus principios, sino su existencia misma.

El estudio de la Administración Pública tiene un origen remoto. Se trata de un campo de estudio con sistematizaciones parciales en el tiempo y el espacio, un área de investigación que ha comenzado a crear su "historia de las ideas", avanzando en sus principios generales porque existen condiciones históricas para hacerlo. Sin embargo, el proceso decreciente, empobrecedor de la ciencia administrativa no es un secreto o arcano; es parte de su propia naturaleza, por no haber contado con el apoyo en supuestos sólidos de tipo epistemológico y conceptual. La literatura contemporánea —en la década de los cincuenta— inició el ataque al objeto de estudio de la ciencia administrativa: la llamada crisis de identidad, es decir, los problemas combinados de identificación y definición de la materia de estudio correspondiente a la ciencia administrativa. Este proceso de "raquitismo académico" de la ciencia administrativa no es un

111 Mosher, Frederick C. y Cimmino, Salvatore, *op. cit.*, p. 34.

112 Guerrero, Ornar, *Teoría de la Administración Pública*, *op. cit.*, p. 367.

problema estrictamente relativo a la identidad de la administración pública como objeto de estudio, sino a la carencia de creatividad de los estudiosos en nuestra materia; no hay crisis de identidad, sino de creatividad. Sobre este punto abundaremos más adelante en los siguientes capítulos.

III

¿QUÉ ES LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA? COMPLEJIDAD EN LA CONSTRUCCIÓN DE UNA DEFINICIÓN

Las obras que iniciaron la etapa moderna de la Administración Pública comenzaron con un apartado relativo a qué es la Administración Pública, donde los autores presentaron la definición del campo de estudio, con énfasis en aquellos atributos, con la orientación y enfoque que consideraban necesarios. Es verdad que a través de las definiciones conocemos las interpretaciones de cada uno de sus exponentes, pero existe una variedad de definiciones en más de un siglo de vida moderna de la Administración Pública.

En realidad, las definiciones se encuentran vinculadas a la interpretación del objeto de estudio y a la perspectiva que se tiene en la Administración Pública; por tanto, no existe una definición única que pueda incluirlas a todas, sino por el contrario, existe una pluralidad de ellas en contextos diferentes. A este respecto, Waldo ha dicho acertadamente:

El efecto inmediato de las definiciones compuestas de una sola frase o de un solo párrafo cuando afectan al tema de la administración pública es que producen más una parálisis mental que un esclarecimiento o una estimulación. Ello se debe a que una definición seria de éste término ha de contener inevitablemente algunas frases o palabras abstractas, difuminándose y a veces hasta perdiéndose la claridad del significado a medida que se va desarrollando este proceso.¹

Por su parte, Howard E. McCurdy afirma que la Administración Pública como disciplina académica puede ser definida de un modo *amplio* o *estricto*?

1 Waldo, Dwight, *Estudio de la Administración Pública*, Madrid, Aguilar, 1964, p. 6.

2 McCurdy, Howard, *Una Bibliografía sobre Administración Pública*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1973, p. 16.

Una definición más *amplia* admite el uso de todas las fuentes de conocimiento que puedan servir para comprender y llevar a la práctica la vida organizativa en la actuación pública, mientras que la definición *estricta* limita la disciplina a los trabajos teóricos y los prácticos que estudian el cumplimiento de los programas gubernamentales. McCurdy señala que la perspectiva estricta es esencial respecto a la más genérica porque constituye el núcleo de conocimientos alrededor de la disciplina. Sin este núcleo estricto no podría sobrevivir una disciplina general llamada Administración Pública.'

Con el fin de realizar un estudio detallado y ordenado de cada una de las definiciones más representativas, en este capítulo serán analizadas a partir de los siguientes criterios básicos: 1) una definición histórica en la búsqueda de la raíz etimológica de "administración" y "pública"; 2) se incluye un apartado para destacar definiciones antiguas de la administración pública, de autores que le dan otro nombre —ciencia administrativa, ciencia de la administración— pero están vinculadas al origen histórico de la disciplina; 3) aquellas referidas a la administración pública como actividad; 4) definiciones donde se destaca su carácter como disciplina científica, es decir, como Administración Pública;" y, 5) las que mezclan ambos elementos (objeto de estudio y estudio del objeto) y que nos parece son definiciones más integrales para los propósitos de esta investigación. Esta división permite, en primera instancia, agruparlas por propósito para resaltar aspectos específicos del campo de estudio y, en segunda instancia, establecer la complejidad de elementos que se requieren para elaborar una definición generalmente aceptada de administración pública.

Definición etimológica de la Administración Pública

Desde el punto de vista etimológico, el concepto de administración pública guarda un sentido idéntico en el español, francés, italiano, portugués e inglés; corresponde a una expresión moderna del antiguo comportamiento político que existió entre los romanos. En primer lugar, es necesario analizar la palabra "administración".

Desconocemos desde cuándo la palabra *administración* fue formulada en el latín; sabemos, empero, que probablemente la noción era utilizada desde la época republi-

³ *Ibidem.*

⁴ Waldo, Dwight, *op. cit.*, p. 8.

cana para contrastar el poder de los *magistrados* frente al de los *ministros*. La obra de Frontino nos ha permitido constatar que la voz *administratio* ya era empleada en los primeros años del imperio, con un sentido institucional idéntico al que actualmente utilizamos. Para los romanos la *administratio*, voz compuesta de *ad* (a, hacia) y *ministrare* (servir, cuidar) era la función de prestar un servicio a los miembros de la comunidad. El elemento sustancial de la palabra ¹⁰ constituye la voz *ministrare*, derivada del sustantivo *minister* y que se refiere a la persona que aporta el servicio.^é

Para Mosher y Cimmino administrar quiere decir dirigir, coordinar; al menos es la manifestación más aparente de esta actividad humana. Sin embargo, administrar encuentra su verdadero significado en la colaboración entre diversos individuos para la consecución de un fin común." Por su parte, la administración de las grandes civilizaciones de la antigüedad -incluso en Grecia y Roma preimperiales- era en sí misma pública por cuanto funcionaba en nombre del Estado para regular y responder a las demandas y los intereses de la sociedad en su conjunto: Sin embargo, con el crecimiento de la administración interna de las asociaciones privadas, fue necesario agregar la palabra "pública" para dar énfasis al alcance colectivo de la función administrativa del Estado. Por ello, es necesario descifrar el uso original de esta noción.

Entre los pueblos indoeuropeos de la antigüedad era de empleo común en sus lenguajes la raíz *pul* (multiplicidad, amplitud); en Grecia de ella derivó la palabra *polis*, misma que dio origen a la palabra política; en Roma la raíz *pul* inspiró la palabra *populus* (pueblo), adjetivado en *publicus* (público). Ambas palabras, política y pública, entonces, ostentan una significación de identidad por cuanto que tienen ambas una referencia a lo colectivo, común o conjunto. Es muy significativo que las dos grandes culturas de la antigüedad, Grecia y Roma, dieran el mismo sentido a su concepto de Estado: *polis* entre los griegos y *res publica* (república) entre los romanos. En ambos casos el Estado expresa una función orientada a la satisfacción de necesidades que ostentan un carácter público por definición. La ad-

5 Guerrero, Ornar, *Teoría Administrativa de la Ciencia Política*, México, UNAM, 1976, p. 16. En ese sentido, coincide con lo dicho por Wilburg Jiménez Castro: "La palabra 'administración' viene del latín *administratio* que significa acción de administrar. Y el término 'administrar' está compuesto por *ad* y *ministrare* que significa conjuntamente 'servir', llevando implícito en su sentido que es una actividad cooperativa que tiene el propósito de servir" (Wilburg Jiménez Castro, *Introducción al Estudio de la Administración Pública*, México, FCE, 1963, p. 20).

6 Mosher, Frederick C. y Cimmino, Salvatore, *Ciencia de la Administración*, Madrid, RIALP. 1961, p. 26.

ministración pública, en este sentido, como administración estatal, es en esencia colectiva.⁷

El sentido etimológico de la palabra administración pública significa prestar el servicio al pueblo, es decir, al público. La idea se encuentra asociada con la satisfacción de necesidades de carácter público, por lo que tiene un sentido colectivo. La administración pública es la actividad organizada del Estado.

Definiciones antiguas de la Administración Pública

Existen definiciones de la ciencia de la administración en el siglo XIX que se encuentran vinculadas directamente con la administración pública: en Alemania, Lorenzo von Stein, von Mohl, Bluntschli, Otto Mayer y Carl Marx; en Francia, Bonnin, el fundador de la ciencia administrativa; en Colombia, Florentino González, y en España, el destacado administrativista Javier Burgos, ofrecen en conjunto definiciones antiguas de un campo de estudio en formación teórica y conceptual.

Lorenzo van Stein, con su obra *La teoría de la administración*, aparecida en 1865, hace nacer en Alemania la ciencia de la administración." Una de las grandes contribuciones de Stein a la ciencia de la administración fue haber comprendido el objeto de estudio de nuestra disciplina. "[...] esta actividad del Estado, que tiene lugar mediante los órganos estatales y constituye, por tanto, la vida propiamente exterior del Estado, es lo que se llama administración del Estado".⁹

Otra de las definiciones más antiguas es la que expone el francés Bonnin, fundador de la ciencia administrativa, junto con Von Stein: "[...] definiré pues a la administración pública: es una potencia que arregla, corrige y mejora todo cuanto existe, y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas".¹⁰

Una definición que es formulada en Santafé de Bogotá, Colombia, en el año de 1840, es la de Florentino González, quien explicó que: "[...] la administra-

7 Guerrero, Ornar, *La teoría de la Administración Pública*, op. cit., pp. 17-18.

8 *Ibid.*, p. 27.

9 Citado por Ornar Guerrero, *Ibid.* p. 139. Agrega Stein: "La administración alcanza, pues, su forma más pura, más ideal, la exigida por el principio del Estado, una vez que ha convertido en único cometido suyo la vida de todos los individuos".

10 Bonnin, *Compendio de los Principios de Administración*, citado por Ornar Guerrero, *Teoría de la Administración Pública*, México, Harla, 1986.

ción pública es la acción de las autoridades sobre los intereses y negocios sociales, que tengan el carácter público, ejercida conforme a las reglas que se hayan establecido para manejarlos".¹¹

En España, Javier Burgos, uno de los más importantes cultivadores de la disciplina, define de una manera magistral a la administración pública como una máquina social: "La administración es la más variada, la más vasta, la más útil de todas las ciencias morales. Ella preside el movimiento de la máquina social, precipita o modera su acción, arregla o modifica su mecanismo y protege así, y conserva o mejora, todos los intereses públicos".¹²

Junto con von Stein, Roberto von Mohl es reconocido como uno de los fundadores de la ciencia de la administración moderna alemana y, al mismo tiempo, precursor de la ciencia de la policía. Para von Mohl la ciencia de la policía es la disciplina que antecede a la ciencia de la administración. Define a la ciencia de la administración como: "[...] la exposición sistemática de los principios relativos al empleo de las instituciones auxiliares individuales del Estado, para vencer a los eternos obstáculos prepotentes".¹⁴

Por su parte, Bluntschli sostiene que debe oponerse la administración privada a la pública. Este autor sostiene que la administración pública se basa en el derecho y el deber públicos, mientras que la administración privada tiene su base en el derecho privado y se deja al arbitrio de los particulares.^P

La administración pública y la administración privada no producen los mismos efectos ni tienen las mismas cualidades. La una es esencialmente general, extendiéndose uniformemente sobre todas las clases de la sociedad y el territorio, o al menos sobre sus divisiones orgánicas: provincias, distritos, municipios, que tienen sus normas legales y sus ordenanzas magistrales. La otra, por el contrario, es ordinariamente local, ligada al domicilio de las personas que de ellas se ocupan, y sólo

11 González, Florentino, *Elementos de Ciencia Administrativa*, Bogotá, Imprenta de J. A. Cualla, dos tomos, 1980, p. 2, citado por Ornar Guerrero, *Teoría Administrativa del Estado*, México, Oxford University Press, 2000.

12 Ideas de administración, incluida en Mesa Segura, *La Labor Administrativa de Javier Burgos*, citado por Ornar Guerrero.

13 Citado por Ornar Guerrero, Schiera, *1/ cameralismo e l'assolutismo tedesco*, p. 82.

14 *Ibid.*, p. 84. Para Mohl la ciencia de la policía estudia cómo se consiguen los propósitos del Estado de derecho "para ordenar la vida colectiva del pueblo, de modo tal que cada miembro del mismo pueda recibir protección y realizarse mediante el uso -lo más libre y completo- de su fuerza conjunta".

15 *Ibid.*, p. 249. La administración privada es considerada como un deber de la familia, de la asociación o de una religión, pero nunca como un deber hacia el Estado. De la administración pública se encargan los funcionarios y de la privada los gerentes. Una administración privada es aquella ejercida por autores que se ocupan de las personas y del patrimonio de los particulares. El Estado, por su parte, vigila a la privada precisamente como un acto de la administración pública.

excepcionalmente extiende sus ramificaciones por la asociación por la cual es muy variada. Cada cual puede elegir el método que mejor le cuadre, sin que haya generalmente decisiones autoritarias que la sujeten, dejándose todo a la previsión y a la voluntad del interesado.¹⁶

Otra figura alemana relevante es Otto Mayer, quien sostiene que el objeto de interés del derecho administrativo es el Estado, pero no en lo general, sino en uno de sus aspectos más importantes: el de la Administración Pública.

El *Estado* es un pueblo organizado bajo un poder soberano para la consecución de sus intereses. La *administración* es la actividad del Estado para el cumplimiento de sus fines. Así comprendida, ella se opone a la *Constitución*, que no hace sino preparar esta actividad; la administración implica la existencia del poder soberano mediante el cual el Estado llega a ser capaz de obrar.¹⁷

Carlos Marx, por su parte, realiza una de las mayores aportaciones a la ciencia de la administración al sustentar una definición muy completa.¹⁸ El Estado no es diferente de su administración; la administración es la actividad organizadora del Estado y, por tanto, es en suma la actividad del Estado: "[...] en última instancia, todos los Estados buscan la causa de las deficiencias accidentales o intencionales de la administración. ¿Por qué? Precisamente porque la administración pública es la actividad organizada del Estado".¹⁹

Después de 20 años, Lorenzo von Stein llegó a la misma conclusión: la administración pública es la actividad organizadora del Estado. Estas definiciones nos resultan del mayor interés para demostrar que históricamente el estudio del objeto ya se encontraba en formación, primero en el Cameralismo, en las ciencias de la policía y finalmente como ciencia de la administración.

¹⁶ *tu*«, pp. 250-251.

¹⁷ Mayer, *Derecho Administrativo Alemán*, vol. 1, p. XXVI, citado por Ornar Guerrero. Para Mayer la ciencia de la administración es una rama especial de las ciencias políticas que trata de "la actividad del Estado desde el punto de vista de su fin y objeto". Aún más, "no enseña sobre cada punto lo que ocurre en la *práctica*, por qué se hace eso y lo que razonablemente debería hacerse".

¹⁸ "El Estado y la organización de la sociedad no son, desde el punto de vista político, dos cosas diferentes. El Estado es la organización de la sociedad." Al no encontrar la causa de los males sociales en la sociedad ni en el propio Estado, atribuye su origen a las leyes naturales que puede cambiar, o a la vida privada de los individuos que son independientes de él, o bien en deficiencias de la administración a que está subordinada.

¹⁹ *tu*«, p. 236.

La administración pública se encuentra emparentada con estas formas históricas, que le anteceden y le dan origen en su desarrollo como disciplina en gestión.

Definiciones de la administración pública como actividad (objeto de estudio)

Las definiciones de administración pública que la conciben como actividad son variadas y pueden ser comprendidas dentro del contexto de sus propósitos, alcances, límites y énfasis en el campo de estudio. Existen definiciones que acentúan aspectos que los autores pretenden destacar, mientras que otras tienen como idea contar con un punto de partida para el estudio de la Administración Pública. En todo caso, lo relevante de las definiciones es que nos permiten identificar y delimitar el objeto de estudio en que se desenvuelve la actividad gubernamental. En este apartado de definiciones encontramos cuatro campos asociados al objeto de la administración pública, como son: 1) el gobierno; 2) el Estado; 3) el poder ejecutivo y 4) los asuntos públicos, por lo que cada una delimita su propio campo de acción.

Una definición clásica que se identifica con el gobierno, el poder ejecutivo y la administración pública se encuentra en la expuesta por Woodrow Wilson, quien identifica y delimita el campo de estudio de la disciplina: "La administración es la parte más visible del gobierno; es el gobierno en acción; es el poder ejecutivo, el que actúa, el aspecto más visible del gobierno y es, desde luego, tan vieja como el gobierno mismo".

Para Wilson, la administración pública es la parte más dinámica y visible del gobierno, la cual se encuentra vinculada estrechamente con el derecho público: "La administración pública es la ejecución detallada y sistemática del derecho público. Cada aplicación especial, particular, de la ley general, es un acto de administración"?!

La administración pública -dijo Wilson- es el lado práctico o comercial del gobierno, ya que su finalidad es que los negocios públicos se realicen eficientemente y de acuerdo con los deseos del público como sea posible. Mediante la administración pública, el gobierno hace frente a aquellas nece-

20 Wilson, Woodrow, "Estudio de la Administración", Waldo, Dwight, *Admtnstractán Pública. La Función Administrativa, los Sistemas-de Organización y Otros Aspectos*, México, Trillas, 1985, p.85.

21 *Ibid.*, p. 92.

sidades de la sociedad que la iniciativa privada no puede o no quiere satisfacer²²

Una definición más restringida, pero que no por ello deja de ser importante, es la de Frank Goodnow, quien destaca la vinculación de la administración pública con el gobierno y con las autoridades emanadas del poder ejecutivo:

Por lo general, "la administración" significa las autoridades ejecutivas o administrativas más importantes. De ahí que "administración", cuando se utiliza para indicar una función, tiene la posibilidad de promover la idea de que esta función de gobierno se encuentra sólo en el trabajo de lo que se conoce comúnmente como las autoridades ejecutivas o administrativas.^P

Leonard White, quien escribe el primer libro de texto en la administración pública en los Estados Unidos, sostiene que el campo de estudio de la administración pública se encuentra directamente relacionado con el Estado, por lo que define a "[...] la administración pública como el *management* de hombres y materiales para lograr los propósitos del Estado".

En 1950 White explica: "Definida en sus términos más amplios, la administración pública consiste en todas las operaciones que tienen por objeto la realización o la observancia forzosa de la política del Estado"[>]

Para precisar aún más esta definición, White remarca el carácter instrumental de la administración pública como aparato de ejecución del Estado: "Un sistema de administración pública es el compuesto de todas las leyes, reglamentos, prácticas, relaciones, códigos y costumbres que prevalecen en un momento y una jurisdicción para la realización o ejecución de la política del Estado".²⁵

Sirnon, Smithburg y Thompson en 1950 definen a la "administración" como "las actividades de grupos que cooperan para alcanzar los objetivos comunes"²⁶ y en particular vinculan a la administración pública al campo de acción del poder ejecutivo, fuera del ámbito de los poderes legislativo y judicial; señalan:

22 Dimock, Marshall E. y Dimock, Ogden Gladys, *Administración Pública*. México, UTEHA, 1967, p. 3.

23 Goodnow, Frank, "Política y Administración: Funciones Primarias del Estado", *Publicación Conmemorativa del 25 Aniversario del INAP México 1955-1980*, México, INAP, p. 246.

24 White, Leonard, *Introducción al Estudio de la Administración Pública*, México, Compañía General de Ediciones, 1964, p. 1.

25 *Ibid.*, p. 2.

26 Simon, Herbert, Smithburg, Donald y Thompson, Víctor, *Administración Pública*, México, Letras, 1968, p. 1.

Por administración pública se entiende, en el uso común, las actividades de las ramas ejecutivas de los gobiernos nacionales, de los estados y locales; las de las juntas y comisiones independientes creadas por el Congreso y por las legislaturas estatales; las de las sociedades mercantiles gubernamentales; y las de ciertos organismos de carácter especializado. Están concretamente excluidos dentro del gobierno los cuerpos judiciales y legislativos, y la administración no gubernamental.²⁷

En 1937, en una primera aproximación Marshall E. Dimock delimita el campo de estudio de la administración pública:

[...] la administración se refiere al "qué" y al "cómo" del gobierno. El "qué" es la sustancia, el conocimiento técnico de un campo, que capacita al administrador para llevar a cabo su tarea. El "cómo" son las técnicas de gerencia, los principios que llevan al éxito los programas cooperativos. Cada uno de estos dos elementos es indispensable; juntos forman la síntesis que se llama administración.²⁸

Posteriormente, en una definición más elaborada, sostiene que la administración pública es el centro de una red de relaciones intergubernamentales en las que se encuentra el Estado y la sociedad; señala:

La administración pública ocupa el centro de una red compuesta por las diversas y recíprocas relaciones de los ciudadanos, del Estado, de la sociedad y sus valores, de la economía y su desarrollo, etcétera. [...] Mandar y servir son las dos principales funciones del gobierno; ambas conciernen a los ciudadanos y a la administración pública.^P

La administración pública se caracteriza porque se ocupa de los fines del Estado, la voluntad soberana, los intereses públicos y del derecho, que es el elemento coercitivo de la sociedad. "La administración pública es el estudio de los poderes y problemas, la organización y el personal, así como de los métodos de dirección involucrados en la ejecución de las leyes y las políticas de las autoridades gubernamentales".³⁰

²⁷ *tu*«. p. 5.

²⁸ Dimock, Marshall, "The Study of Administration", *American Political Science Review*, XXX, núm. 1, febrero de 1937, pp. 31-32.

²⁹ Dimock, Marshall E. y Dimock, Ogden Gladys, *Administración Pública*, op. cit., p. 3.

³⁰ Dimock, Marshall, "¿Qué es la Administración Pública?", *RAP*, núm. 44, octubre-diciembre de 1980, México, INAP, p. 114.

No hay duda que, para Dimock, la administración pública se encuentra emparentada con el gobierno. En varios momentos, el autor no se conforma con una sola definición y expone diferentes explicaciones del objeto de estudio de la ciencia administrativa.

Para Fritz Morstein Marx la administración pública es una "maquinaria administrativa" del gobierno, donde la burocracia es tema central de estudio:

Así como el gobierno moderno ha hecho de la acción administrativa el instrumento primordial de su diario quehacer, así la administración pública ha ido pasando progresivamente hacia la función de gobierno. El funcionamiento de la maquinaria administrativa cobra, por tanto, una enorme importancia para el éxito del gobierno mismo y, por ende, de la prosperidad de todo ciudadano. Constituye una de las grandes cuestiones políticas de nuestro tiempo.^U

Por su parte, W. H. Moreland define a la administración pública a partir de sus diferencias estructurales con la ciencia política. Cabe destacar la forma en que delimita ambos campos de estudio:

El campo de la ciencia puede ser más claramente definido con referencia a las relaciones entre política y administración. La política decide sobre los objetivos a lograr; la administración pone la política en ejecución o, dicho en pocas palabras, hace las cosas. La ciencia política trata esencialmente con los métodos por los cuales se formula la política pública; y la emparentada ciencia de la administración pública comienza donde la política termina.^V

El campo de acción de la administración pública depende entonces de la política y en tanto que algunos Estados dirijan empresas que otros dejan a la iniciativa privada, no puede definirse por ninguna fórmula general este campo de acción. La aportación de Moreland permite delimitar los límites de la disciplina de estudio, al señalar que la administración pública empieza donde la política termina.

M. Bluntschli prefiere definir a la administración pública a partir de sus diferencias con la administración privada, aunque sostiene que existen entre ambas disciplinas puntos de concurrencia:

31 Morstein Marx, Fritz, *El Estado Administrativo*, Madrid, Escuela Nacional de Administración Pública, 1975, p. 35.

32 Moreland, W. H., "La Ciencia de la Administración Pública", *Publicación Conmemorativa del 25 Aniversario del INAP, México 1955-1980*, México, INAP, p. 262.

La administración pública se basa en el derecho y el deber públicos. La administración privada tiene como asiento el derecho privado, se deja al arbitrio de los particulares o, si es obligatorio en algún sentido, como por ejemplo en los deberes familiares, de sociedad, de religión, no es un derecho hacia el Estado. En principio, la primera llega tan lejos como el dominio del derecho público; la segunda se aplica libremente en el terreno del derecho privado. Una se confía a los funcionarios: la otra se deja a los particulares. Entre ellas hay puntos de transición y a menudo concurren al mismo objetivo.³³

Charles Debbasch encuentra una relación entre la administración pública y el campo de los asuntos públicos, como son los servicios que presta el aparato gubernamental a la sociedad. Debbasch la define así:

La administración pública es el aparato de gestión de los asuntos públicos. Está constituida por el conjunto de servicios públicos, cuya buena marcha permite la realización de objetivos definidos por el poder político. Constituye la organización que se otorga todo grupo social evolucionado. Es el instrumento de cohesión y de coordinación indispensable, sin el cual la sociedad se desmorona. La administración, por naturaleza, está subordinada a fines que le son externos. El papel de la administración, sus estructuras y sus métodos dependen de la sociedad en que se encuentra inserta, de su medio ambiente.P

Para la interpretación marxista no hay duda que por su carácter de clase, la administración pública se encuentra asociada al Estado, como un aparato para la consecución de sus fines de clase y su propia dominación.

La administración pública (es decir, el estudio detallado de la organización interna del Estado) es un área que ha estado dominada por la teoría burguesa (la cual, en general, tiende a ser poco crítica) que, en el mejor de los casos, se ocupa de los problemas inmediatos de la organización del Estado. En general, la teoría marxista se ha convertido en tener una visión más general del Estado y ha puesto poca atención a la literatura burguesa del tema."

33 Bluntschli, G., "La Administración Pública", *RAP*, núm. 42, abril-junio de 1980. México, INAP, p. 126. Con esta definición, Bluntschli reconoce que hay "zonas grises", como señalará más adelante Waldo, donde la administración pública concurre con la administración privada, aunque existen diferencias fundamentales entre ambas para que cada una tenga su propio objeto de estudio.

34 Debbasch, Charles, *Ciencia Administrativa*, Madrid, Escuela Nacional de Administración Pública, 1975, p. 25.

35 Holloway, John, *Fundamentos Teóricos para una Crítica Marxista de la Administración Pública*, México, INAP, 1982, Serie V, *Teoría* de la Administración Pública, núm. 2, 1982, p. 12.

Por lo tanto, el objetivo de la teoría marxista es el opuesto al objetivo de la teoría burguesa: no fortalecer El estado ni mejorar sus funciones, sino *destruirlo*. En ese mismo orden de ideas, para Ornar Guerrero: "La administración pública es una institución estatal y es, por tanto, un centro del poder. De este modo, el poder de la administración pública no es otro sino el poder mismo de las clases dominantes organizado, globalmente, en el Estado. La administración pública, así, no hace sino actuar en interés de las clases dominantes't."

Para Cipriano Flores Cruz, la administración pública sólo puede ser una administración pública del trabajo sobre la base del planteamiento de un conjunto de elementos que le caracterizan y la distingue de otras formas de organización social históricas.

1. La administración es una relación social;
2. comprendida dentro de un modo de producción históricamente determinado, el capitalista;
3. en el cual la dirección del trabajo de los cooperantes es apropiada como función privada de una clase que detenta los medios de producción;
4. y, por consiguiente, los medios de administración;
5. estableciéndose una relación de supeditación real, dentro del proceso de producción social, de unas clases sobre las otras.F

En su sentido histórico, Gladden destaca la importancia de estudiar a partir de la historia a la administración pública, como parte del gobierno:

La administración pública sirve a muchos campos de actividad y en una diversidad de formas que puede abordarse desde puntos de vista diferentes. Tomando como contexto la historia universal, la administración pública, a pesar de su ubicuidad, suele no ser considerada como una actividad principal dentro de dicho contexto y, en realidad, por ser esencialmente un factor subordinado o de apoyo en el gobierno, materia misma que no ha sido atendida por el historiador general. Al admitir la guía de la historia universal, debemos relacionar aquellos incidentes administrativos específicos con el sistema de gobierno al cual han sido asociados.P

En realidad, su obra magna es un estudio histórico de la Administración Pública en los diferentes gobiernos que existieron en la antigüedad, desde los

36 Guerrero, Ornar, *La Administración Pública en el Estado Capitalista*, México, Fontamara, 1988, p. 33.

37 Flores Cruz, Cipriano, *La Administración Capitalista del Trabajo*, México, Fontamara., 1986.

38 Gladden, E. N., *Una Historia de la Administración Pública*, México, FCE- INAP, 1989, Tomo 1, pp. 7-8.

primeros pueblos hasta los imperios, aunque en su análisis no profundiza en una perspectiva más amplia como es la del Estado.

En ese sentido, para Guy Peters la Administración Pública es un proceso fundamental que se realiza en el ámbito del gobierno:

En general, la administración pública puede describirse como: a) en términos funcionales, el proceso de aplicación de reglas; lo que es lo mismo, el proceso a través del cual reglas sociales generales se convierten en decisiones específicas para casos particulares; b) las estructuras del gobierno cuya función principal es realizar este proceso.é?

En el ámbito latinoamericano, Pedro Muñoz Amato cuenta con una obra pionera en Administración Pública, a la que define en función del gobierno: “[...] la administración pública es el gobierno, es decir, todo el conjunto de conducta humana que determina cómo se distribuye y ejerce la autoridad política”.⁴⁰

Para delimitar el contenido de su propuesta dice: "En resumen, la administración pública es la fase del gobierno que consta de la ordenación cooperativa de las personas, mediante la planificación, organización, educación y dirección de su conducta, para la realización de los fines del sistema político".

Otro latinoamericano, Raymundo Amaro Guzmán, define a la disciplina con un sentido instrumental del Estado y de reforma:

La Administración Pública constituye el principal instrumento para concretar la acción del Estado, lo que hace a muchos decir que es el factor estratégico del desarrollo. Si el bien colectivo depende principalmente de la gestión del Estado, su Administración Pública tiene que responder a un esquema que propicie los cambios políticos, económicos, sociales y culturales.^P

León Cortina-Peláez considera que dejando los elementos puramente formales, ateniéndonos a la determinación histórica de América Latina y con un carácter predominante analítico, con estas limitaciones:

³⁹ Peters, Guy, *La Política de la Burocracia*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 2.

⁴⁰ Muñoz Amato, Pedro, *Introducción a la Administración Pública*, México, FCE, 1973, Tomo 1, p. 15.

⁴¹ *Ibid.*, p. 26.

⁴² Amaro Guzmán, Raymundo. *Introducción a la Administración Pública*, México, Mc Graw-Hill, 1986, p.4.

[oo.] la *Administración Pública*:

1. Es una comunidad superior a, y diversa de, las administraciones privadas.
2. Está constituida por una organización de agentes públicos, subordinada al poder político, democrático y social.
3. Tiene por fines la quiebra de la dominación deformante y explotadora que es causa de la causación circular acumulativa del subdesarrollo, y la realización del Estado democrático y social de Derecho.
4. Se propone, para ello, la promoción integral del Hombre en sociedad, para lo cual considera primordial su participación dominante en la ampliación, intensificación y perfeccionamiento técnico-gerencial de los servicios prestacionales del poder público.f'

Por último, Charles Merriam define a la administración pública bellamente en forma filosófica, estableciendo como fin la idea de la felicidad del ser humano: "La administración pública es el centro palpitante de la asociación moderna, vinculada a la felicidad de todo hombre y mujer en cualquier sitio. La administración no se encuentra fuera de la influencia de la inteligencia humana, sino por lo contrario responde al enfoque lógico mediante la teoría y la práctica". "

Generalmente, la definición de administración puede ser identificada como: 1) el brazo ejecutivo del gobierno; 2) la formulación e implementación de las políticas públicas; 3) un considerable rango de problemas concernientes al desarrollo y cooperación humana; 4) un campo en que puedan ser diferenciados de distintas maneras de la administración privada."

En suma, estas definiciones destacan el carácter del estudio del objeto (actividad) de la Administración Pública.

Definiciones de la Administración Pública como disciplina (estudio del objeto)

Las definiciones de la Administración Pública como disciplina científica son, por su naturaleza, menos comunes. Los autores definen su posición en torno al carácter científico del estudio del objeto, por lo que es probable que algunos la

43 Cortiñas-Peláez, León, *Las Ciencias Administrativas en América Latina*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1972, p. 61.

44 Merriam, Charles, "Administración Pública y Teoría Política", *RAP*, México, INAP, núm. 44, octubre-diciembre de 1980, p. 133.

45 Stillman, Richard J., *Public Administration. Concepts and Cases*, California, Houghton Mifflin Company, 1976, p. 3.

consideran un arte que en su devenir histórico se ha convertido en una ciencia en desarrollo y evolución que forma parte de las Ciencias Sociales. En ese mismo sentido, otros autores conciben a la Administración Pública como un subcampo de la Ciencia Política y, a partir de ahí, comienzan a delimitar su naturaleza política.

La administración pública, como actividad del hombre, puede ser objeto de investigación sistemática y de estudio, para descubrir los principios que expliquen objetivamente y racionalmente los procesos administrativos, para influir de manera directa en ellos. Esto llevó a Luther Gulick a decir en 1937:

La administración se refiere a hacer cosas; a la realización de objetivos definidos. La ciencia de la administración es, por tanto, el sistema de conocimientos con el cual los hombres pueden entender relaciones, predecir efectos e influir resultados en cualquier situación en que haya personas trabajando conjuntamente en forma organizada para un propósito común. La administración pública es aquella parte de la ciencia de la administración que tiene que ver con el gobierno, y, por lo tanto, se ocupa principalmente de la rama ejecutiva, donde se hace el trabajo del gobierno, aunque evidentemente hay problemas administrativos también en relación con las ramas legislativa y judicial. La administración pública es, pues, una división de la ciencia política y una de las ciencias sociales.^f

Por su parte, Wilburg Jiménez Castro argumenta que la falta de acuerdo de parte de algunos tratadistas sobre el carácter científico de la administración pública es comparable al que tuvieron algunas ciencias exactas hace algunos siglos. Agrega que no es posible contar con una sola definición para efectos didácticos de Administración Pública que incluya sus aspectos más importantes; sin embargo, a pesar de esta limitación, la define en los siguientes términos: "Administración [pública] es una ciencia social compuesta de principios, técnicas y prácticas y cuya aplicación a conjuntos humanos permite establecer sistemas racionales de esfuerzo cooperativo, a través de los cuales se pueden alcanzar propósitos comunes que individualmente no es factible lograr".⁴⁷

46 Gulick, Luther, "Science, Values and Public Administration", *Papers on the Science of Administration*, Nueva York, Institute of Public Administration, 1937, p. 191.

47 Jiménez Castro, **Wilburg**, *Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa*, México, FeE, 1963, p. 20. Con mayor precisión, Jiménez Castro define la administración pública como: un conjunto de conocimientos y de investigaciones que tienen sus propios principios y permite obtener conclusiones confiables y susceptibles de adquirir carácter unitario y general.

Por su parte, Bernard Goumay la define como una disciplina de las ciencias sociales que estudia los órganos del Estado:

La ciencia administrativa puede ser definida como el campo de las ciencias sociales que tiende a describir y explicar la estructura de las actividades de los órganos que son la autoridad política, que constituyen la aparición del Estado y las colectividades públicas. [...] La ciencia administrativa tiene por objeto la estructura y las actividades de los órganos que componen el aparato del Estado y las colectividades públicas.⁴⁸

En una perspectiva científica, el español José Manuel Canales sostiene que la Administración Pública es una ciencia:

[...] se quisiera dejar constancia inequívoca de que la visión que se mantiene de la Ciencia de la Administración no es sólo algo teórico y abstracto desconectado de nuestra realidad social y de nuestras Administraciones Públicas, sino todo lo contrario, ya que se entiende que esta disciplina abarca un conjunto de conocimientos interdisciplinarios e integrados por su objeto, además de un conjunto de investigaciones empíricas a partir del marco conceptual y referencial científico señalado.^t

En el mismo sentido, Jacques Chevallier y Daniele Loschak incorporan sus preocupaciones para señalar a la Administración Pública como campo de estudio autónomo y de pleno derecho; van más allá en la búsqueda de su carácter científico:

La ciencia administrativa aparece en esta perspectiva como una ciencia social todavía en gestación, cuyo objeto no es una realidad ya existente, lista para ser estudiada, sino que pide ser reconstruida a la luz de una problemática teórica específica, y que, para responder a los criterios de la científicidad, debe al mismo tiempo superar un cierto número de obstáculos epistemológicos y forjar los instrumentos de análisis adecuados.⁵⁰

La Ciencia de la Administración puede ser un instrumento científico que permita, en forma fundada, aportar conocimientos interdisciplinarios a nues-

⁴⁸ Gournay, Bemard, *Introduction a la Science Administrative*, París, Librairie Annand Colín, 1966.

⁴⁹ Canales Aliende, José Manuel, *Panorama Actual de la Ciencia de la Administración*, Madrid, INAP, 1978, pp. 138-139.

⁵⁰ Chevallier, Jacques y Loschak, Daniele, *La Ciencia Administrativa, México*, INAP- FCE, 1983, p. 31.

tras organizaciones administrativas públicas, así como de sus problemas y posibles alternativas. Como campo de estudio tiene una materia que busca su propia ubicación dentro de las ciencias sociales y reclama para sí una independencia disciplinaria.

Definiciones integrales de la Administración Pública (objeto y estudio)

Estas definiciones abarcan tanto a la administración pública como actividad o proceso y, al mismo tiempo, a la Administración Pública como disciplina científica; ello supone contar con definiciones no de un solo párrafo, sino incluso de varios apartados que enriquecen aún más el concepto de estudio. En éstas, se encuentran características y aspectos que desean destacar sus autores, los cuales en ocasiones se presentan en forma de listado.

Para Dwight Waldo no existe una buena definición de Administración Pública; quizá haya buenas definiciones breves, pero no una buena explicación concisa. A partir de esta advertencia, Waldo propone la siguiente definición: "1) Administración Pública es la organización y dirección de hombres y materiales para lograr los propósitos del gobierno; 2) Administración Pública es el arte y la ciencia de la dirección aplicada a los asuntos del Estado".⁵¹

Esta misma definición es empleada por Frederick Mosher y Salvatore Cimmino, cuando señalan que la mayoría de los textos de Ciencia Administrativa empiezan siempre con la pregunta: ¿Qué es la Administración Pública?, a lo cual responden:

Es de notar que en esta expresión se comprenden generalmente dos significados: de una parte la administración pública entendida como organización y dirección de personas y medios para alcanzar fines públicos, y de otra, la administración pública entendida como campo de estudio, como ciencia y arte de la organización aplicada a las actividades del Estado.⁵²

Para aportar mayores elementos de análisis a su definición de Administración Pública, Waldo, uno de los mayores cultivadores en los Estados Unidos, señala:

⁵¹ Waldo, Dwight, *El Estudio de la Administración Pública*, Madrid, Aguilar, 1964, p. 6.

⁵² Mosher, Frederick y Cimmino, Salvatore, *Ciencia de la Administración*, Madrid, RIALP. 1961, p. 26. Para estos autores, la respuesta a la pregunta sólo puede darse cuando se haya precisado con cuál de los dos significados la usamos.

La idea central de la Administración Pública es la acción racional, definida como acción correctamente calculada para la consecución de determinados fines perseguidos. La Administración Pública como estudio y como actividad, conjuntamente tiende a potenciar al máximo la realización de fines; y, a menudo, se entremezclan ambos, ya que, en último análisis, el estudio es también una forma de acción.⁵³

En un sentido más descriptivo, Waldo comenta que la expresión "Administración Pública" puede significar: 1) las instituciones y la actividad de las agencias públicas; 2) una actividad consciente de estudio e investigación, centrada en esas agencias; y 3) la síntesis de 1) y 2), entendida como un área total de instituciones, actividades, investigación y enseñanza.⁵⁴

Una definición propia de Mosher y Cimmino en su obra, incluye a la actividad (objeto) y a la disciplina (materia) en una perspectiva de la Ciencia de la Administración:

La administración puede, pues, definirse "como el procedimiento continuo, a través del cual se controla y se condiciona cualquier cambio que surja en la realidad circundante". En cuanto tal, la actividad administrativa es más bien un arte que una ciencia: el arte de dar expresión y contenido dinámico a este gran número de fuerzas y de presiones, de necesidades y de exigencias colectivas que aparecen en toda organización.

Análogamente podríamos afirmar que el estudio del fenómeno administrativo es, esencialmente, un estudio y análisis de este continuo proceso de síntesis.⁵⁵

Miguel Duhalt Krauss, en el inicio de los cursos académicos en la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales en 1964, señalaba:

La fórmula que encontramos más aceptable para enunciar el concepto de Administración Pública es la que la considera como la actividad que comprende la ejecución de las tareas del Estado. [oo.] Esto es, cada Estado debe definir sus propias tareas, y por tanto, cada Estado debe elaborar su propia doctrina sobre la Administración Pública.⁵⁶

⁵³ Waldo, Dwight, *op. cit.*, p. 26.

⁵⁴ Waldo, Dwight, *La Administración Pública del Cambio Social*, Madrid, Escuela Nacional de Administración Pública, 1974, p. 16.

⁵⁵ Mosher, Frederick y Cimmino, Salvatore, *op. cit.*, p. 100.

⁵⁶ Duhalt Krauss, Miguel, *Aspectos de la Administración Pública y el Desarrollo en México, México*, Asociación Nacional de Administradores Públicos, A. C., 1970, p. 12.

Después de definir el concepto vulgar de administración como "papeleo", trabajo de oficina o con servicios administrativos (intendencia, mensajería, correspondencia o archivo), indica: "El término administración es polivalente; designa en realidad varias cosas: *a*) una actividad humana; *b*) una disciplina científica; *e*) una técnica o conjunto de técnicas; y *d*) un arte".⁵⁷

Por su parte, Ornar Guerrero, a lo largo de varias de sus obras, sostiene que la Administración Pública es una disciplina que tiene materia, que es un subcampo de la ciencia política y que su objeto de estudio es el Estado.

[...] puede afirmarse que la administración pública, como disciplina que estudia las condiciones, factores y consecuencias relacionadas con la acción gubernamental, es un campo teórico reciente que trata de un viejo objeto; que su desarrollo académico hasta ahora ha transcurrido a lo largo de dos etapas, la ortodoxa y la política; que progresivamente ha ido consolidando su perfil, inclusive sobre la polaridad doctrinaria de ambas épocas y la diferenciación acusada de los enfoques metodológicos dentro de las mismas; que Wilson colocó las bases para su definición teórica y que los administrativistas, siguiendo su pista, han disertado y desarrollado tesis para mostrarnos que, a pesar de las diferencias de orientación, todos coincidieron en lo mismo: la administración pública como un objeto de estudio.⁵⁸

En esta misma obra, sostiene que la administración pública es: *a*) una función; *b*) no consiste sólo en una mera ejecución; *e*) es el gobierno en acción y *d*) su objeto es el poder.⁵⁹ Para abundar más sobre la administración pública y la polémica en torno a la científicidad de la disciplina, José Castelazo la define en los siguientes términos:

1. La administración pública es la organización gubernamental y básicamente su rama ejecutiva. Es la estructura del gobierno y el conjunto de recursos humanos, materiales y financieros que la integran, es decir, el conjunto de instituciones, personas y recursos que conforman la administración gubernamental.
2. Cumple la función de ejercer, ejecutar el programa político a través de los procesos de planeación, programación, coordinación, ejecución, evaluación y control administrativo.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 27. "La administración como actividad humana, es el conjunto de actos que el hombre realiza dentro de un grupo conscientemente-constituido para alcanzar, con la mayor eficiencia, un objetivo común, que individualmente no se podría lograr. La administración es, pues, una actividad humana, una actividad realizada por hombres."

⁵⁸ Guerrero, Ornar, *Teoría Administrativa de la Ciencia Política*; México, UNAM, 1976, p. 80.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 74. Esta definición será más analizada en un capítulo posterior de esta investigación.

3. Es una técnica o un arte que primordialmente consiste en saber distinguir, entre la información disponible, la que es útil para la toma de decisiones político-administrativas, y al mismo tiempo en saber tomar estas oportunidades para implementarlas sin causar conflictos sociales o de intereses.
4. Puede ser la teoría o el conjunto de conocimientos, métodos y procedimientos científicos que se organizan de alguna manera para estudiar, analizar y predecir los hechos o fenómenos que suceden en el gobierno de un país.s?

Una de las definiciones clásicas y completas en Administración Pública, de las más citadas por los elementos que se incluyen, las diversas características y perfiles del estudio del objeto, es la de Felix A. Nigro que señala:

Administración Pública:

- a) Es el esfuerzo cooperativo de un grupo en el marco de actividades de carácter público.
- b) Abarca las tres ramas del poder -ejecutiva, legislativa y judicial- y sus interrelaciones.
- e) Juega un papel importante en la formulación de la política pública y en consecuencia es parte del proceso político.
- d) Es diferente de la administración privada por varios motivos significativos.
- e) Guarda estrecha relación con los numerosos grupos privados y los sujetos individuales a la hora de suministrar servicios a la comunidad.v!

En suma, las definiciones en tomo a la administración pública como actividad o proceso, como disciplina científica y una mezcla de ambas, muestran la evolución en las primeras definiciones que se hicieron para conceptualizar la administración pública. Algunas de estas definiciones sirvieron de marco para iniciar las interpretaciones que existen en tomo al objeto de estudio de la disciplina científica. No existe una sola definición con validez universal, pero sí de aceptación generalizada, que nos permite identificar el significado de administración pública, así como su objeto de estudio (materia) y su estudio del objeto (disciplina).

60 Castelazo, José R., "Relaciones entre la Administración Pública y Otras Ciencias Sociales", *RAP*, núm. 40, octubre-diciembre 1979, México, INAP, p. 33. También puede verse del mismo autor: *Apuntes sobre la Teoría de la Administración Pública*, México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, 1979, pp. 23-24.

61 Nigro, Felix A. y Nigro, Lloyd O., *Administración Pública Moderna*, Madrid, INAP, 1981, p. 36. Para llegar a esta definición los autores realizan un desarrollo teórico y **conceptual** de cada uno de los elementos que se **encuentran enumerados, por** lo que esta definición **cuenta** con un soporte teórico **sustentado**.

Elementos que integran una definición de Administración Pública

La pretensión de construir una definición de Administración Pública que incluya los aspectos relativos como actividad o proceso gubernamental y como disciplina científica, resulta por demás ambiciosa. Cada definición, en su contexto y en su tiempo, dio rumbo a los esfuerzos teóricos y prácticos a las investigaciones realizadas en torno a la Administración Pública, por lo que puede hacerse uso de las definiciones contextualizando su contenido y alcance. Para la construcción de una definición generalmente aceptable de Administración Pública, en forma mínima deben incluirse los siguientes elementos:

Una definición histórica; las definiciones se encuentran enmarcadas en su contexto histórico real y corresponden a condiciones prevalecientes en el momento de su construcción teórica, sólo pueden entenderse en su circunstancia. Esta situación es determinante para el análisis de las definiciones que fueron presentadas, las cuales no pueden ser aisladas artificialmente. Cada una responde al grado de avance teórico que los cultivadores de la Administración Pública fueron sustentando.

Una definición flexible; las definiciones expuestas muestran en la mayoría de los casos elementos esenciales en el conocimiento de la Administración Pública, los cuales son expuestos de manera flexible y adaptativa. La generalidad con que son presentadas en el ámbito del campo de estudio permite emplear a las definiciones de esa manera en las investigaciones que se realizan en la actualidad.

Una definición científica; toda definición debe contar con una afirmación o apartado donde se destaque el carácter de ciencia en gestación de la Administración Pública dentro del contexto de las Ciencias Sociales. El arte o las técnicas no permiten valorar los esfuerzos realizados desde los primeros trabajos de los cameralistas y la ciencia de la policía, que dieron sustento a la disciplina. Este elemento es *sine qua non* para cualquier definición de Administración Pública.

Una definición combinada; las definiciones que incluyen tanto el aspecto dinámico como actividad o proceso de la administración pública, así como el carácter científico de la disciplina, permiten contar con definiciones más completas. En caso contrario, la definición sólo abarca una parte del estudio del objeto y por lo tanto, se considera incompleta para efectos de análisis y revisión del estudio de la Administración Pública.

Una definición integrada; como propósito fundamental sería recomendable que las definiciones que se hicieran del campo de estudio contaran con elementos que permitieran una definición más integral y completa. Un ejemplo lo

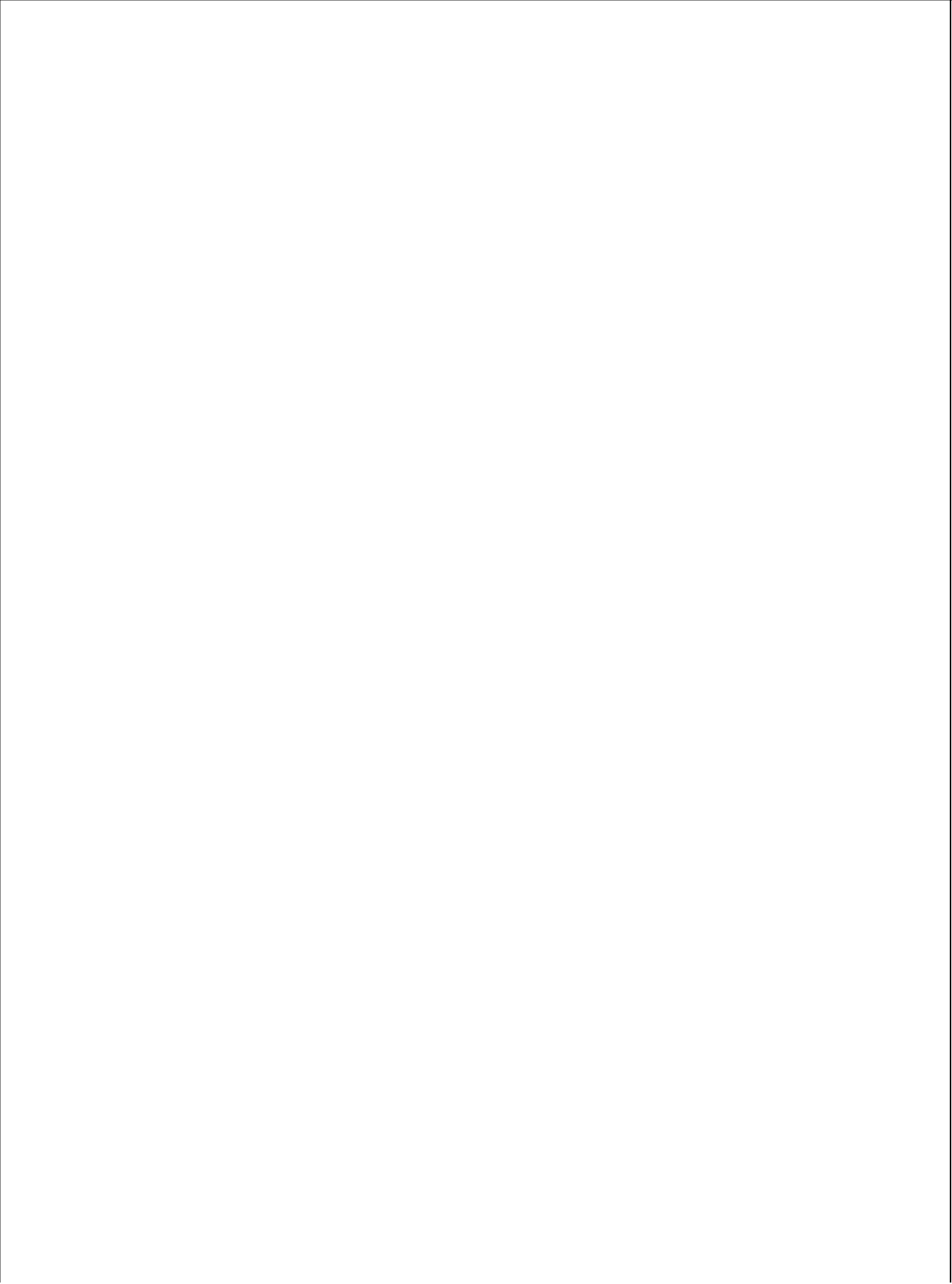
constituye la definición de Felix Nigro que, por cierto, es de las más citadas para definir el campo de la Administración Pública.

De la riqueza de definiciones presentadas en este apartado, que muestran la diversidad de perfiles de la Administración Pública, nos atrevemos a sugerir una definición mínima de la disciplina en los siguientes términos:

1. La administración pública es la actividad dinámica y en constante movimiento, que contribuye a alcanzar los fines del Estado.
2. Es el gobierno en acción y la parte más visible de su actividad pública; inicia donde termina la política y concluye donde la política comienza.
3. Es el poder ejecutivo con todos sus aparatos, órganos y dependencias públicas que lo constituyen, aunque se relaciona de manera indirecta (complementaria) con los poderes legislativo y judicial.
4. Es un proceso dinámico que tiene como finalidad la satisfacción de las necesidades públicas reconocidas por el Estado.
5. Es una función que contribuye a que los ciudadanos, la sociedad y el Estado puedan alcanzar los objetivos concurrentes de estos tres factores.
6. Es un instrumento fundamental del Estado para realizar aquellas actividades que el mercado no puede o deja de hacer, pero que debido al interés público deben realizarse.
7. Como parte del gobierno que genera las políticas públicas, se encuentra vinculada a toda clase de asuntos públicos, que se manifiestan de manera concreta en los servicios que realiza el gobierno.
8. Es la ciencia social que se encuentra en gestación y desarrollo, que nació como un subcampo de la Ciencia Política, que tiene por objeto estudiar, analizar y sistematizar la actividad organizada del Estado.

En suma, en primer lugar la definición histórica de la administración pública en su raíz etimológica y las antiguas definiciones en el siglo XIX suponen establecer un objeto de estudio que tiene una larga trayectoria histórica en la humanidad. En segundo lugar, la diversidad de definiciones de la administración pública como actividad o proceso; la Administración Pública como disci-

plina científica, así como la mezcla de ambas permite varios propósitos a la vez: *a)* establece un punto de partida en el estudio de la Administración Pública; *b)* en las definiciones comienzan a perfilarse los objetos de estudio como son: gobierno, estado, poder ejecutivo y asuntos públicos, con las implicaciones que ello supone; y *e)* las definiciones son reflejos de esas interpretaciones del estudio del objeto, que en los siguientes capítulos serán tratados con mayor profundidad. La riqueza y variedad de definiciones en torno a la disciplina de estudio muestran los diferentes momentos históricos y teóricos en que fueron construidas, así como la pluralidad de contenidos y enfoques (escuelas) que cada una de ellas representa.



IV

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO DISCIPLINA CIENTÍFICA: EL ESTUDIO DEL OBJETO

La Administración Pública en su etapa moderna cuenta con un objeto de estudio que se remonta a los gobiernos de las primeras civilizaciones, el cual en su propia evolución y desarrollo logró conformarse como una actividad autónoma e independiente, separada de las funciones religiosas, ceremoniales y espirituales entre otras, para constituirse en una actividad con una dinámica propia. Por su parte, el estudio del objeto ha sido cuestionado en el sentido de que la Administración Pública no puede tener el carácter de ciencia, debido a que no cuenta con leyes ni principios generales que pudieran aplicarse en cualquier gobierno. Para algunos estudiosos, la Administración Pública es un arte; hay quien la concibe como un conjunto de técnicas empíricas para obtener resultados inmediatos; para otros es una filosofía que debe promover los más altos valores humanos y hay quien la considera sólo como una profesión. Incluso, para otros la administración pública tiene un énfasis marcado en las técnicas, tanto en su investigación como en su ejercicio.¹

Una de las razones por las cuales la Administración Pública no alcanza el calificativo de ciencia se debe, en parte, a las continuas aportaciones de otras ciencias sociales que han contribuido a su estudio, pero que al mismo tiempo le impiden consolidarse como una disciplina científica por la enorme influencia

¹ Aunque en este capítulo no se trata a la Administración Pública como técnica, J. Pfiffner señala que: "Este libro se basa en varias presunciones. La primera es que existen técnicas en la investigación del gobierno que pueden ser enseñadas en universidades. La segunda es que a los futuros técnicos en administración no se les ha enseñado lo suficiente sobre estas técnicas. La tercera de estas presunciones es que las técnicas deberían ser introducidas en el primer año de estudios graduados en la universidad. Cuarta, es que estas técnicas deben servir para mejorar y no disminuir o retrasar los antecedentes fundamentales, el entendimiento filosófico y el humanismo tan valorizado por los que abogan por volver a los clásicos" (Pfiffner, J., *Research Methods in Public Administration*, Nueva York, The Royal Press Co., 1940, p. 23).

del Derecho -Derecho Administrativo y Constitucional- la Economía, la Ciencia Política, la Administración, la Sociología, la Historia y la Psicología, por citar las disciplinas más importantes. La Administración Pública debe retomar de las "ciencias madres" aquellos esquemas que le permitan consolidarse como un campo de estudio estrictamente científico, para establecer su propio enfoque de estudio de los problemas. Como lo ha dicho Gabriel Almond en relación con la Ciencia Política, se requiere crear una mesa central que permita integrar a todas las otras mesas separadas (enfoques) en esta disciplina para lograr consolidar una teoría central.² Esta situación también sería pertinente para la Administración Pública.

Otra posición sugiere que se acabó el sueño de la interdisciplinariedad y que es el momento de regresar al origen: la Ciencia Política como fuente de conocimientos para la disciplina. Sin importar la posición en que se encuentre, la Administración Pública tiene objeto de estudio y estudio del objeto; sólo falta darle dirección y orientación teórica a nuestro campo de estudio. La ciencia administrativa debe aportar los elementos necesarios para consolidar la transición de arte y de técnica a una ciencia administrativa de pleno derecho y autonomía.

Por su parte, Mosher y Cimmino afirman que la Administración Pública tiene interés por la Política, la Economía, la Sociología, la Psicología y cualquier otro sector de estudios que directa o indirectamente se ocupe de los problemas de administración.> Afirman que la contribución de otras disciplinas tiene gran utilidad para la administración pública como objeto de estudio; sin embargo, esto no significa que carezca de disciplina autónoma, pero "pensamos que la ciencia de la administración es una ciencia aplicada".

La Administración Pública como disciplina científica

En el continuo desarrollo histórico de su objeto de estudio la Administración Pública ha sido considerada como: *a)* arte, *b)* filosofía, *e)* profesión y *d)* ciencia. No obstante que a más de un siglo de existencia del campo de estudio en su etapa moderna -1887, con el ensayo de Woodrow Wilson- la naturaleza

² Almond, Gabriel A., *Una Disciplina Segmentada. Escuelas y Corrientes en las Ciencias Políticas*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica, 1999.

³ Mosher, Frederick C. y Cimmino, Salvatore, *Ciencia de la Administración*, Madrid, RIALP, 1961, p. 28.

⁴ *Ibid.*, p. 29.

científica de la Administración Pública se encuentra aún en discusión. Incluso fue declarada su muerte en la década de los sesentas provocando la llamada "crisis de identidad" como disciplina, sin considerar que su objeto de estudio tiene existencia propia y requiere de la sistematización de su estudio. A continuación analizaremos aquellos argumentos que las ciencias aportan para determinar el carácter epistemológico de la Administración Pública.

La Administración Pública como arte

Algunos autores consideran la administración pública como un arte, en el sentido más amplio del concepto, o sea como un conjunto de preceptos y reglas necesarios para realizar bien alguna cosa; así, se habla del arte de administrar.⁵

En este contexto es conveniente citar a Ordway Tead, quien sostiene que la administración es una de las bellas artes, cuando afirma que las actividades administrativas suponen seguramente un *arte* que requiere gran destreza, discernimiento y fuerza moral:

Desde luego, tan penetrante en influencia, tan valiosa, tan correctamente constituida es esa habilidad, que merece ser reconocida como una de las bellas artes. [...] Constituye desde luego un arte de la más elevada categoría lograr la más fructífera colaboración posible en un mundo en el que el esfuerzo combinado es la típica expresión de individuos que tratan de hacer su vida productiva.⁶

Para Tead, el arte requiere de un medio de expresión. En el caso de la administración el medio es tripartito. Su expresión tiene lugar en y a través de la *organización*, los *seres humanos* y una cierta clase de amplio soporte social y cultural, que es una *sociedad democrática*.⁷ La administración pública es -para Tead- una de las bellas artes porque exige un imponente conjunto de talentos especiales para conseguir una colaboración creadora que dirija y oriente la vida civilizada cotidiana.

5 Duhalt Krauss, Miguel F., *Aspectos de la Administración Pública y el Desarrollo en México*, México, Asociación Nacional de Administradores Públicos, A. C., 1970, p. 32.

6 Tead, Ordway, "La Administración como una de las Bellas Artes", Dwight, Waldo (comp.), *Administración Pública. La Función Administrativa, los Sistemas de Organización y otros Aspectos*, México, Trillas, 1985, pp. 40-41.

7 *IU*, p. 42.

Por su parte, Leonard D. White afirma que la Administración Pública es un arte, que ha sido una de las posesiones esenciales del hombre." aunque sostiene que la Administración Pública puede convertirse en ciencia:

Como la administración indudablemente es en parte un arte, seguirán ocupando un lugar importante los escritos científicos. Pero puede ir convirtiéndose progresivamente en una ciencia, o por lo menos, en una ciencia limitada por diferencias culturales, logro muy de desear, ya que las proposiciones de una ciencia administrativa van más allá del alcance del sentido común.?

En la misma postura que White, Luther Gulick afirma que lo que fue arte puede convertirse con el tiempo en ciencia:

Actualmente la administración es más un arte que una ciencia; de hecho hay quien afirma dogmáticamente que no puede ser otra cosa. Los que así opinan no recuerdan que la metalurgia, por ejemplo, era un arte varios siglos antes de llegar a una ciencia [...] varios factores influyeron en la conquista del mundo natural por las ciencias exactas, y puede confiarse en la posibilidad de controlar y conocer el mundo de los asuntos humanos de una manera científica.¹⁰

Cabría recordar que algo similar aconteció con la odontología. Según Duhalt Krauss, antes de que ésta apareciera como una disciplina científica y desarrollara técnicas específicas, los barberos eran los encargados de sacar muelas. Lo hacían de una manera primitiva y rudimentaria. Pero se inició el estudio científico de los fenómenos dentales y sus relaciones con otros aspectos de la biología humana: se desarrollaron técnicas específicas basadas en esos estudios y surgieron especialistas en esa actividad, que estudiaban en las universidades. Algún día sucederá lo mismo con la Administración Pública.

Frente a la pregunta del carácter científico de la administración pública, Marshall Dimock sugiere que es un arte elevado que podrá convertirse en una disciplina científica:

8 White, Leonard D., *Introducción al Estudio de la Administración Pública*, México, Compañía General de Ediciones, 1964.

9 *Ibid.*, p. 10.

10 McCurdy, Howard E., *Una Biografía sobre Administración Pública*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1981, p. 22.

11 Duhalt Krauss, Miguel F.; *Aspectos de la Administración Pública y el Desarrollo en México*, México, Asociación Nacional de Administradores Públicos, A. C., 1970, p. 30.

¿Es la administración arte o ciencia? A veces el debate sobre esta cuestión ha subido de tono. En su etapa actual de desarrollo, podemos decir que si la administración es la aplicación de una habilidad o técnica, es arte, y que si andando el tiempo algunos de sus elementos se llegan a aplicar en forma sistemática llegará a constituir una ciencia. [...] Es indudable que la administración es un arte elevado. 12

Tradicionalmente la administración pública ha sido un arte, pero un arte con aptitudes y técnicas que ahora se transforman paulatinamente en muchos aspectos mediante la estadística, contabilidad, ingeniería, psicología; mediante formas refinadas de análisis e interpretación lo que surge es un conjunto de prácticas en el que hay muchas formas de medición precisa, muchas situaciones en las cuales pueden hacerse pronósticos exactos. 13

La administración pública no es más que el arte de conducir los asuntos del gobierno. [...] No es una ciencia [...] La administración pública como un arte busca el conocimiento de la ciencia y fortalece la calidad de su arte haciendo referencia a la utilización del conocimiento obtenido de las ciencias sociales y naturales. 14

Por su parte, Dwight Waldo parece conciliar este dilema entre si la Administración Pública es un arte o una ciencia:

[...] refleja la opinión general de que la Administración Pública tiene importantes aspectos de ciencia y arte conjuntamente. Refleja, también, sin embargo, un deseo de soslayar los problemas de definición, de conciliar los resultados cediendo de ambos lados, de proseguir con el estudio y la práctica de la Administración Pública, cualquiera que ésta sea. 15

La Administración Pública nace como un arte, debido a que utiliza técnicas y habilidades para lograr los fines del Estado, sin más conocimiento que su experiencia y el permanente aprendizaje del ensayo y el error. Con el tiempo, la acumulación de ese conocimiento permite establecer relaciones causales,

12 Dimock, Marshall y Dimock, Gladys, *Administración Pública*, *op. cit.*, p. 7.

13 Merriam, Charles, "Administración Pública y Teoría Política", *RAP*. núm. 44, octubre-diciembre de 1980, México, INAP, p. 123.

14 Honey, J. C., "Research in Public Administration. A Further Note", *PAR*, vol. XVII, 1957, p. 239.

15 Waldo, **Dwight**, *op. cit.* p. 7: "Que la Administración Pública sea un arte o una ciencia depende del significado y acento que se atribuya a **aquellos** términos. La **respuesta** se verá afectada **por** la clase **de** Administración **Pública** a que se refiera, el estudio o disciplina de una **parte**, la actividad o **proceso** de otra" (*Ibid.*, p. 26).

principios generalmente aceptados y, en algún momento, leyes de aplicación general, para convertirse en una ciencia. En esa etapa de transición cognoscitiva y epistemológica, la Administración Pública apenas comienza a edificar los basamentos teóricos para constituirse en una disciplina autónoma, independiente y de pleno derecho; una ciencia en gestación. El arte es su etapa transitoria hacia su sistematización y mayor rigor científico.

La Administración Pública como Filosofía

En una posición diferente, Marshall Dimock ha sostenido que la Administración Pública más que arte o ciencia, es una filosofía que tiene como principio esencial servir al hombre.

Este libro tiene una tesis. Dicha tesis es que la administración es, más que respuestas eruditas y técnicas bien escogidas, un conjunto de ardidés. No es ni siquiera una ciencia y jamás debiera convertirse en un método rígido e invariable. Es más que un arte: es una filosofía.¹⁶

La filosofía es una combinación de creencias y de prácticas destinada a lograr una mejor ejecución e integración de los actores participantes en los eventos administrativos. Para Marshall Dimock, una filosofía de la administración es un patrón bien pensado y viable de supervivencia y de influencia para los individuos y las instituciones. Es buena norma y buena técnica, pero sobre todo, aspira a ser una verdadera integración; una armonización de todo lo que es importante.¹⁷ Dimock sostiene que una filosofía de la administración pública debe estar basada en los siguientes principios:

1. Las instituciones determinan en gran parte la clase de vida que la sociedad va a llevar y los administradores, como clase, determinan en gran parte la calidad de las instituciones;
2. Los administradores deben ser individuos y no engranajes, porque el secreto del éxito es individual.

¹⁶ Dimock, Marshall E., *Principios y Normas de Administración*, México, Libreros Mexicanos Unidos, 1965, p. 21 (Título original, *A Philosophy of Administration*). En este libro, Dimock propone que la Administración Pública sea considerada como filosofía.

¹⁷ *Ibidem*.

3. La clave de la administración es el conocimiento del desarrollo y de la decadencia, debido a que la actual insistencia en formar categorías y dividirlo todo en pequeños y ordenados compartimientos causa su propia derrota, "...porque la administración es, más que nada, una fusión de muchos elementos y su éxito depende de la pericia con que se efectúe la mezcla't.l"
4. Como piedras angulares de la filosofía administrativa se encuentran los factores de desarrollo, equilibrio, estrategia, dirección y motivación. La motivación debe tener un fundamento ético, no de conveniencia.

Debido a que la administración pública ocupa un vasto campo de actividades, la filosofía de la administración se aproxima a una filosofía de la vida; para que sea viable debe considerar las siguientes pruebas.¹⁹ La primera es la capacidad de inclusión, que implica que todos los elementos que entran en la acción administrativa han sido debidamente integrados. En segundo lugar, se debe procurar que sean armonizados, unidos correcta y completamente, para lo que tendrán que sujetarse a las normas establecidas. En tercer lugar, formular principios que constituyan guías positivas para la acción futura en condiciones más o menos semejantes. La cuarta proposición es que la administración se ocupa tanto de los fines como de los medios; la hábil fusión de fines y medios es la prueba de la excelencia administrativa. La quinta proposición es que una filosofía de la administración debería ser concebida de manera tal que, si describe la realidad y pone en manos de un funcionario experto el mejor instrumento posible, produzca un resultado mayor que la suma de sus partes."

La administración pública como filosofía es llevada al extremo por Dimock al considerarla como una rama de las humanidades, por lo que, según esta posición, debe estar ligada a materias como la filosofía, la historia y el arte, y no únicamente a la ingeniería, las finanzas públicas, la ciencia política, el derecho y la economía. Esta posición no fue prevaleciente en la Administración Pública; no obstante, se considera indispensable exponerla para compararla con las otras orientaciones del campo de estudio, aunque en la actualidad existe un retorno hacia la ética y la filosofía, como elementos fundamentales para la preparación y formación de los funcionarios públicos.

¹⁸ *Ibid.*, p. 22.

¹⁹ *Ibid.*, pp. 24-26.

²⁰ Chester Barnard, por ejemplo, señala como tesis fundamental en su libro *The Functions of the Executive*, que cuando los esfuerzos de cinco hombres quedan combinados en un sistema (organización) se crea una cosa que es "algo nuevo en el mundo" y que es más o menos diferente en cantidad y calidad de lo que pueda presentar la suma de los esfuerzos aislados de esos cinco hombres (*Ibid.*, p. 26).

La Administración Pública como profesión

Para Mary Parker Follett la palabra "profesión" implica en la percepción general un fundamento de *ciencia* y un motivo de *servicio*. Una profesión descansa sobre la base de un conjunto probado de conocimiento y se utiliza para el bien de los otros, más que para los fines propios, con excepción del salario. Para algunos estudiosos, la administración pública es una profesión más que una disciplina, aunque esta percepción ha ido cambiando significativamente.

Leonard D. White sostenía en 1937 que en el siglo pasado la administración de asuntos gubernamentales exigía muy poco de las profesiones, salvo la educación. En los Estados Unidos en el año de 1896 había aproximadamente 3 600 puestos profesionales en el servicio federal, es decir, el 2% del total de empleos; en 1907 eran aproximadamente 9700, 3.4% Y para 1930 el número había aumentado a cerca de 35 000, es decir, cercano al 6%.²²

El creciente empleo de profesionistas y científicos ejerce un efecto determinante sobre el servicio público y sobre las condiciones bajo las cuales se realizan sus tareas. La creciente proporción de servidores civiles capacitados profesionalmente mejora el prestigio y la reputación del servicio público. Propicia un medio favorable para el reconocimiento de administradores públicos permanentes no políticos, especialmente capacitados. De esta manera, la administración pública se convierte en una profesión.^P

En su obra clásica, Marshall Dimock incluye un apartado que denomina "El gobierno como carrera", en el que describe el caso de los Estados Unidos, que siendo un pueblo individualista y lleno de recursos, en el pasado consideraba que lo mejor era tener poco trato con el gobierno y trabajar en él se consideraba irrelevante. Esta situación ha cambiado radicalmente; por ejemplo, en la década de los cincuentas el gobierno federal estadounidense empleaba a 2.4 millones de civiles y 2.8 millones de personas en trabajos relacionados con el servicio militar activo.²⁴

21 Follett, Mary Parker, "La Administración como Profesión", Merrill, Harwood F. (comp.), *Clásicos en Administración*, México, Limusa, 1975, p. 265.

22 White, Leonard, "La Administración Pública como Profesión", *RAP*, núm. 44, octubre-diciembre de 1980, México, INAP, pp. 139-140.

23 *IU*, p. 140.

24 Dimock, Marshallly Dimock, Gladys, *Administración Pública*, op. cu., p. 33.

Por consiguiente, el administrador público profesional debe convertirse en el eslabón que una al científico y al político a fin de reconciliar la tecnología con los valores democráticos. Los administradores públicos se ocupan de tres clases de necesidades. La primera comprende las sociales, es decir, de los ciudadanos y el bienestar del país; la segunda abarca las propias necesidades de la organización, es decir, los medios por los cuales puede llegar a ser provechosa, eficaz, dúctil y dinámica. La tercera se refiere a las necesidades de la gente que está dentro de la propia organización, entre las que se cuenta el desempeño del individuo y las satisfacciones personales. La realización administrativa de estas tres especies de necesidades exige una gran competencia y una vida de estudio y reflexión, por lo que la administración pública es una profesión.

Para Marshall Dimock la administración pública es una profesión, ya que todas las profesiones tienen cabida en el gobierno. La tecnología atrae científicos y especialistas de toda especie a los altos puestos administrativos.²⁶ Hay campos en que los hombres de negocios son indispensables; también se necesitan oficinistas y técnicos en grandes cantidades, así como los militares y los maestros, que son los más solicitados. El trabajo de oficina es el más abundante.

Por su parte, Miguel Duhalt Krauss señala que la Administración Pública es una profesión porque cumple con tres requisitos básicos: 1) está basada en un marco teórico de conocimiento de tipo científico; 2) este cúmulo de conocimiento de tipo científico tiene una aplicación práctica y 3) la actividad que aplica prácticamente los conocimientos de tipo científico debe responder a una necesidad social.²⁷ Para quienes discuten la existencia de una ciencia de la administración, no hay duda de que se cuenta con un marco teórico de conocimientos de tipo científico en que se apoya la administración pública, debido a que éstos constituyen formalmente la disciplina o este conocimiento proviene de otras Ciencias Sociales como son la Sociología, la Economía, el Derecho, la Política y la Psicología, entre otras. Asimismo, el conocimiento del fenómeno administrativo tiene un carácter aplicativo y útil para las organizaciones administrativas públicas, así como una vinculación a las necesidades, requerimientos y demandas de la sociedad. Por lo anterior, para Duhalt Krauss la administración pública es una profesión.

²⁵ *Ibid.*, p. 54.

²⁶ *Ibid.*, p. 63.

²⁷ Duhalt Krauss, Miguel F., *Aspectos de la Administración Pública y el Desarrollo en México*, México, Asociación Nacional de Administradores Públicos, A. E., 1970, p. 10. Señala: "Si se hiciera una investigación acerca de las personas que realizan una actividad que requiere tal aplicación de estos conocimientos seguramente tendríamos que contestar afirmativamente esta exigencia".

Recientemente, Darrell L. Pugh señala que la profesión puede ser definida como un requerimiento especializado de conocimiento con una intensiva preparación académica; un oficio principal, vocación y empleo. P La administración pública -dice Pugh- es una profesión popular que guarda una posición tradicional en los Estados Unidos. A principios de siglo, con el avance del *manager* de ciudades y los movimientos de oficinas de investigación municipal, la noción de servicio público como actividad permitía capacitar a los administradores públicos en una profesión remunerada. Los servicios públicos de los gobiernos locales y estatales, el servicio civil de carrera bajo el Acta Pendelton, convirtieron a los gobiernos estatales y locales en arenas adecuadas para introducir reformas administrativas y mejorar las prácticas gerenciales. Esto permitió el establecimiento de la credibilidad en las actividades de la administración pública, en aspectos como la planeación racional de la sociedad, así como legitimar su actividad profesional.

El objeto de estudio de la administración pública muestra que la existencia de una actividad dentro de los procesos del gobierno tiene como expresión a la profesión que hace viable el desarrollo de una disciplina. Lo que sucede con la materia y la disciplina repercute con la profesión administrativa pública. Una disciplina consolidada con un objeto definido, puede multiplicar la actividad profesional en el contexto de las otras profesiones.

La Administración Pública como ciencia

La polémica del carácter de la Administración Pública como arte o ciencia ha derivado en posiciones extremas que: 1) la identifican como un arte elevado; 2) la reconocen sólo como una profesión; y 3) la estudian como una ciencia en gestación y desarrollo. Algunos autores sostienen que no puede existir una teoría de la Administración Pública, porque no tiene el alcance teórico para sustentarse como tal; en su caso, proponen el estudio de la Administración Pública.²⁹

28 Pugh, Darrell L., "Professionalism in Public Administration: Problems, Perspectives, and the Role of ASPA", *Public Administration Review*, vol. 49, núm. 1, January/February, 1989, p. 1. Para Pugh existen por lo menos seis aspectos para consolidar una profesión: 1) planear una idea; 2) un cuerpo de teoría y conocimiento; 3) una idea social; 4) estándares éticos; 5) una organización formal que promueva sus intereses; y 6) un "salón de la fama" de reconocidos y prominentes líderes.

29 Cabe hacer notar que este apartado es una parte central de esta investigación, por lo que en este momento sólo serán expuestos algunos argumentos en torno a la pregunta: ¿es la administración pública una ciencia? En los siguientes capítulos **esta** pregunta podrá ser contestada de manera más profunda y con mayores argumentos.

"La teoría de la Administración Pública capitalista está por elaborarse. Tal es la razón por la cual, alternativamente, es preferible hacer referencia al estudio de la Administración Pública."³⁰

Mucho menos es posible sustentar principios generales aplicables a la Administración Pública, discusión en la que se enfrentaron Robert Dahl y Herbert Simon. Dahl realizó en 1947 una revisión de los progresos teóricos de la ciencia administrativa.³¹ la cual se encontraba condicionada por tres limitaciones:

- 1) Las generalizaciones derivadas de las operaciones de la administración pública, en un Estado en particular, no se puede ni universalizar ni aplicar a la administración pública de otros Estados. Añade que un buen principio puede ser aplicable en diferentes medios nacionales, pero en atención a estudios previos a los mismos.
- 2) No existen generalizaciones universales verdaderas acerca de la administración pública, sin que previamente haya un estudio profundo de las características nacionales. En suma, o hay principios universales o éstos son aplicables a un medio nacional o internacional específico.
- 3) El estudio de la administración pública "se convertiría inevitablemente en una disciplina, con bases mucho más amplias, apoyada no en un conocimiento estrechamente definido de técnicas y procesos, sino ampliado hacia los factores condicionantes, variables históricas, sociológicas, económicas y que dan a la administración pública de cada país su sello".³²

Para Dahl, si alguna vez debe existir una ciencia de la Administración Pública, debe derivar en el entendimiento del comportamiento humano en el área demarcada por las fronteras de la Administración Pública. Todas las ciencias sociales son dependientes de las motivaciones del hombre y de sus respuestas. El terreno de interés peculiar para una ciencia prospectiva de la Administración Pública es esa amplia región de los servicios administrativos por el gobierno; mientras que las múltiples motivaciones y acciones en esta amplia región no hayan sido exploradas y convertidas en predecibles, no puede haber una ciencia de la Administración Pública."

30 Guerrero, Ornar, *La Administración Pública del Estado Capitalista*, México, Fontamara, 1988, p. 36.

31 Dahl, Roben, "La Ciencia de la Administración Pública: Tres Problemas", *RAP*, núm. 40, octubre-diciembre de 1979, México, INAP.

32 *Ibid.*, p. 11.

33 *Ibid.*, p. 19.

Dahl se anticipó a algunas de las dificultades que aguardaban a la administración pública si se mantenía como rama de la Ciencia Política. En esta forma, durante los años setentas, la administración pública empezaría a salir de la Ciencia Política y, a la vez, de la administración de empresas para convertirse en campo de estudio por derecho propio.>' El desarrollo de una ciencia de la Administración Pública implica el desarrollo de una ciencia del hombre en el área de los servicios administrativos por el público. Para Dahl:

Estamos muy lejos de una ciencia de la administración pública. Ninguna ciencia de la administración pública es posible a no ser que: 1) el sitio de los valores normativos sea aclarado; 2) la naturaleza del ser humano en el área de la administración pública sea mejor comprendida y su conducta más predecible; y 3) que haya un conjunto de estudios comparados, de las cuales sea posible descubrir principios y generalidades que trasciendan las fronteras nacionales y las experiencias históricas peculiares.P

Por su parte, Herbert Simon, para responder a Dahl, señala que existen dos grupos sobre el problema del carácter científico de la Administración Pública.³⁶ El primer grupo de estudiosos señala que la administración pública debe ser una *ciencia aplicada* ocupando todos los valores e intereses relacionados con la organización administrativa. Como la eficiencia es sólo uno de esos valores, se debe cubrir la totalidad del campo de la política pública, mientras que el segundo grupo con el que se identificaba Simon, propone crear una *ciencia pura* del comportamiento humano en la organización --en particular, de las organizaciones gubernamentales- quienes están descontentos con la teoría administrativa tradicional para edificar una teoría más sólida sobre los cimientos de la psicología social.

En la actualidad, Robert Denhardt identifica una variedad de influencias en la teoría de la Administración Pública contemporánea, como son la teoría empírica, la teoría normativa, la teoría ética, la elección pública (*public choice*), la fenomenología, la teoría crítica y la teoría psicoanalítica, así como el desarrollo de la ciencia política, el *management*, la sociología, la antropología y

34 Shafritz, Jay M. y Hyde, Albert C., *Clásicos de la Administración Pública*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Campeche, Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 172.

35 *Ibid.*, p. 25.

36 Simon, Herbert, "Un Comentario a 'La Ciencia de la administración Pública'", *RAP*, núm. 40.octubre-diciembre de 1979, México. INAP.

otras disciplinas sociales.t? La teoría de la Administración Pública requiere establecer los límites de su campo de estudio por la diversidad de enfoques prevalecientes para construir su propia disciplina científica.

Para nuestros fines, resulta fundamental que, de una vez por todas, quede claro el sentido epistemológico de la Administración Pública. Para ello sostenemos que debe considerarse como una ciencia aplicada en continuo desarrollo y evolución que pertenece a las ciencias sociales, tal como lo demuestra su objeto de estudio, el cual ha existido desde las primeras civilizaciones de la historia y es más notorio en los grandes imperios. La administración pública no puede considerarse un arte o una filosofía, para ser considerada como parte de las humanidades, porque ha producido durante su construcción histórica enormes obras de validez teórica que rebasan el simple ámbito empírico y artístico.

Administración Pública: arte, ciencia o profesión

La Administración Pública, como se habrá inferido desde su propio origen hasta su desarrollo posterior, ha abrevado de otras ciencias sociales ya comentadas. En este debate no estamos de acuerdo con la actitud asumida expuesta por un autor que sostiene que el campo de estudio existe por las disciplinas que le han acogido.

1. Siento que se ha suscitado una confusión en el sentido de creer que existe una teoría científica autónoma denominada administración pública, por el hecho de que sus procesos se estudien en prácticamente todas las universidades del mundo. Lo que sucede es que el fenómeno político-administrativo de la sociedad es tan complejo y vasto que su comprensión requiere de una especialización. Así, el estudio de la administración pública lo podemos considerar como una especialidad académica.
2. Realizar investigaciones sobre la administración pública no necesariamente nos conduce a formar teoría propia, ya que en todo caso aquella está limitada por la cultura en la que incide y de la que recibe sus estímulos. Esta situación impide establecer leyes de carácter universal.
3. Lo más que se ha logrado en el terreno teórico es explotar la comparación entre distintos gobiernos, lo cual ha conducido a establecer ciertas categorías de análisis que no dejan de ser arbitrarias.

37 Denhardt, Robert B., "Teoría de la Administración Pública: el Estado de la Disciplina", Lynn, Naomi y Wíldavsky, Aarón (comps.), *Administración Pública. El Estado Actual de la Disciplina*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 90.

4. El proceso de administración pública es dialéctico y, por tanto, producto de las contradicciones de una sociedad. Su estudio, entonces, debe ser igualmente dialéctico, esto es, no puede aceptar que exista uniformidad en el comportamiento político-administrativo, y en consecuencia, la comprobación se dificulta hasta el grado de ser prácticamente imposible.
5. Por último, como estudioso de la administración pública, espero que algún día su análisis alcance la categoría de ciencia; pero dada la naturaleza y objeto del proceso gubernamental, lamento expresar mis serias dudas al respecto. *Concluyo, entonces, que son las ciencias sociales las que se relacionan entre sí para conformar el estudio de la administración pública.*³⁸

Quienes niegan su carácter científico argumentan que la administración pública, por su propia naturaleza humana cambiante, no puede reducirse a leyes de validez universal, puesto que cada situación administrativa es única, dado el elemento dinámico que la caracteriza." Se agrega además que los factores que inciden en ella están condicionados a tal variedad de complejidad cuantitativa y cualitativa, que práctica y teóricamente los hechos no se repiten y por lo tanto son únicos; en lugar de principios lo que se ofrece son preceptos.

Si como ciencia se entiende un esquema de cosas en las cuales cada aspecto particular cubierto debe tener un valor matemático, entonces la administración no es una ciencia. [...] Si, por el contrario, se puede usar correctamente el término ciencia para aplicarlo a un cuerpo exacto de conocimientos y trabajar y practicar con base en él como pronóstico, y si así lo aceptamos y deseamos, podemos hablar entonces apropiada y convenientemente de una ciencia de la administración.t"

Un punto intermedio señala que una ciencia enseña a "conocer" y el arte a "hacer"; por ejemplo, la astronomía es la ciencia en tanto que la navegación es el arte. La ciencia y el arte son campos complementarios de esfuerzos, no son mutuamente excluyentes.v' mientras que una posición más conciliadora.P

38 Castelazo, José R., "Relaciones entre la Administración Pública y otras Ciencias Sociales", *RAP*, núm. 40, octubre-diciembre de 1979, México, INAP, pp. 40-41 (cursivas mías).

39 Jiménez Castro, Wilburg, *Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa*, México, FCE, 1963, p.23

40 Charles A. Beard, "Philosophy", *Science and Art of Public Administration*, citado por Wilburg Jiménez Castro.

41 Terry, George R., *Principios de Administración*, México, Compañía Editorial Continental, 1971, p. 31.

42 Amaro Guzmán, Raymundo, *Introducción a la Administración Pública*, México, McGraw-Hill, 1986, p. 13.

pero que no resuelve el problema afirma que la Administración Pública tiene todas las características de una ciencia por sustentar principios de validez universal como la planeación, jerarquización, coordinación, organización, centralización y descentralización, entre otras. Es una técnica porque utiliza métodos y procedimientos uniformes. Es arte, porque el éxito de la gestión estatal dependerá de la habilidad, destreza y arte del funcionario o empleado en la ejecución de la función pública, para lo que utiliza la toma de decisiones, liderazgo, autoridad y motivación.

Puede decirse que en realidad, como objeto de estudio, la administración pública es un arte debido a que permite conjugar esfuerzos para la realización de una complejidad de actividades públicas, pero que en su continuo desarrollo su estudio se ha ido consolidando como un campo del saber científico. En ese sentido, coincidimos con Ornar Guerrero: "[...] sabemos que a la administración pública la abandera una disciplina propia y exclusiva: la ciencia de la administración. Sabemos igualmente que esta ciencia es antigua y la galardonan títulos de nobleza intelectual; que tiene su propio objeto de conocimiento; que es una, entre las diversas ciencias sociales't."

Para Mosher y Cimmino, quienes piensan que la ciencia es un esquema conceptual sobre cuya base se atribuye valor matemático a cualquier objeto comprendido en él, valor normalmente expresado en una ecuación diferencial, es claro que la Administración Pública no puede considerarse ciencia.v' Para los que, en cambio, piensan que la ciencia es un complejo de leyes exactas, deducidas de la experiencia y la observación, será menos difícil admitir el carácter de ciencia de los estudios administrativos. La Administración Pública no niega el arte del administrar, pero se preocupa de construir y ordenar, científicamente, un cuerpo de nociones que merezca el título de Ciencia de la Administración.

La Administración Pública es un arte elevado y, potencialmente, también una ciencia; se compone de muchos elementos que mediante un proceso complicado pueden llegar a sintetizarse.⁴⁵ La Administración Pública tiene suficientes argumentos históricos, conceptuales, metodológicos y teóricos para constituirse en una disciplina científica autónoma, independiente y de pleno derecho en el próximo milenio.

43 Guerrero, Ornar, *Teoría de la Administración Pública*, op. cit., p. xiii.

44 Mosher, Frederick C. y Cimmino, Salvatore, *Ciencia de la Administración*, Madrid, RIALP, 1961, p.533.

45 Dimock, Marshall y Dimock, Gladys, *Administración Pública*, op. cit., p. 12.

Ciencias que apoyan a la Administración Pública

La Administración Pública se inserta en un marco teórico determinado, precisamente por razones de orden histórico. Todo gobierno debe estar legítimamente establecido en los términos que marcan sus normas legales; por lo tanto, la Administración Pública se liga al Derecho. Todo gobierno debe afrontar problemas económicos; así, la Administración Pública se vincula a la Economía. Todo gobierno debe resolver problemas y conflictos sociales; por lo tanto, la Administración Pública se relaciona con la Sociología como ciencia de la sociedad. Todo gobierno planea, organiza, controla, ejecuta, coordina las actividades para efectuar sus propósitos, por eso la Administración Pública y las técnicas administrativas se vinculan mutuamente. Finalmente, todo gobierno es producto de una confrontación de intereses, mismos que se expresan en la arena política. Estos intereses son ideológicos, económicos y de poder, y están representados por partidos políticos, grupos de presión y órganos de opinión pública. Por tal razón, resulta difícil, si no imposible, separar a la Administración Pública de la Ciencia Política.

La administración sólo puede construirse científicamente a partir de los elementos primarios elaborados por las distintas ciencias sociales básicas: la sociología aporta, como ingredientes, los conceptos de comunidad y sociedad, estructura y función, grupo e institución, movilidad o integración, estabilidad o cambio; la ciencia política, los de poder, eficacia, gobierno, participación, soberanía, autonomía, interés público, partido político, grupo de presión, opinión pública, poliarquía, autocracia, democracia o anarquía; la psicología, los de comportamiento, liderazgo, actitud, motivación, comunicación, organización informal, conflicto y consenso, cooperación, equipo, opinión, alineación o espíritu de cuerpo; la economía, los de escasez de recursos, alternatividad de productos, utilidad, eficiencia, rendimiento, opción, optimización, maximización o equilibrio general y parcial; el derecho, los de organización formal, órgano, competencia, personería jurídica, capacidad reglada y discrecional, descentralización, desconcentración, y así sucesivamente.^{f?}

La Administración Pública tiene "ciencias madres" como la Ciencia Política, Derecho y Economía, que han realizado aportaciones fundamentales para su

⁴⁶ Castelazo, José R., "Hacia la Formación de una Teoría de la Administración Pública", *La Teoría Política y Administrativa Contemporánea sobre los Países en Vías de Desarrollo*, México, Colegio de Licenciados en Ciencia Política y Administración Pública, núm. 5, 1979.

⁴⁷ Jiménez Nieto, Juan Ignacio, *Concepto y Método de la Administración Pública*, Madrid, Tecnos, 1978, pp. 2-3.

estudio del objeto. Para ser reconocida como disciplina autónoma y campo de estudio independiente en las ciencias sociales, la Administración Pública ha tenido que demostrar que su materia tiene existencia propia, a pesar de que nace como un subcampo de la Ciencia Política; requiere de la sustentación jurídica del Derecho y necesita conocer los diversos procesos económicos de la Economía; es una materia que exige su propia disciplina. Un objeto en busca de su propio estudio.

Henry afirma que para descubrir las raíces de la Administración Pública antes es necesario escalar nuestras ramas." Para este autor, la Administración Pública es un campo con dos padres: la Ciencia Política y la Administración, aunque podría decirse que el campo de estudio tiene un padre y un padrastro. La disciplina madre es la Ciencia Política; el padrastro es la Administración. Tales relaciones con estas disciplinas han sido benéficas, pero al mismo tiempo destructivas, como se verá más adelante.

Administración Pública y Derecho

De las distintas fases del gobierno, hay una cuya relación con la Administración Pública es muy importante: se trata del Derecho, que se define como el conjunto de normas sancionadas por el estado, incluyendo los ideales, las técnicas y las instituciones que conforman su creación y aplicación.⁴⁸ A partir de la noción de que toda situación administrativa tiene sus elementos jurídicos y, viceversa, toda situación jurídica tiene sus elementos administrativos, existe una relación muy estrecha entre el Derecho y la Administración Pública. Cada acto administrativo está basado, directa o indirectamente, en una norma jurídica, pero su sentido no se deriva de esa base legal, pues la administración consta en gran parte de elementos discrecionales.⁴⁹ Asimismo, hay que recordar que el Derecho Público, tanto en su rama constitucional como administrativa, no explica de ninguna manera los fenómenos que suceden en la Administración Pública, ya que es frecuente encontrar inconsistencias al compararlo analíticamente con la realidad, toda vez que el Derecho permanece ineludiblemente en el campo del "deber ser".

48 Henry, Nicholas L., "La Raíz y las Ramas: Peripecias de la Administración Pública Hacia el Futuro", Lynn, Naomi y Wildavsky, Aarón (comps.), *Administración Pública. El Estado Actual de la Disciplina*, México, Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 45.

49 Muñoz Amato, Pedro, *Introducción a la Administración Pública*, México, FCE. 1973, Tomo J, p. 33.

50 Castelazo, José R., *op. cit.*, p. 28.

Por la excesiva influencia que ha tenido el Derecho Administrativo en la Administración Pública, incluso en algún tiempo fue confundida con ella. Pese al aporte que los carneralistas y otros estudiosos habían ofrecido antes de la Revolución Francesa a la Ciencia de la Administración, ésta sufre un estancamiento en su desarrollo por el surgimiento y expansión del Derecho Administrativo. Así, los ensayos que sustentan la Ciencia de la Administración son sustituidos por la rica tradición jurídica del Derecho Administrativo surgidas a partir del siglo XIX. "Esto dio origen a que los tratadistas de esta nueva disciplina monopolizaran el pensamiento administrativo durante años, adquiriendo auge esa rama del Derecho público que trata del ordenamiento jurídico de la Administración Pública."⁵¹

Resulta incuestionable que el Derecho Administrativo y la Administración Pública son áreas interdisciplinarias independientes, con fisonomías académicas propias, pero con una íntima vinculación entre sí, sin que se pretenda subordinar la Administración Pública al Derecho. Por el contrario, el Derecho Administrativo representa un complemento de las normas constitucionales que sirven de principal sustento a la Administración Pública.

El derecho es la fuente de las facultades de los administradores, de su autoridad y jurisdicción. El derecho es un cuerpo de normas de conducta sancionadas por la autoridad del gobierno. Como la autoridad del gobierno es soberana, el derecho obliga a todos aquellos que caigan bajo la jurisdicción del gobierno. Así vistas las cosas, se puede decir que todos los administradores, por el hecho de serlo, son ejecutores del derecho.⁵²

Para Marshall Dimock, el derecho como parte de la actividad humana está sujeto a las mismas influencias culturales y de transformación que hacen que la administración pública se vuelva más compleja. A mayor número de habitantes y a mayor complicación en las condiciones en que viven, mayor será la sujeción de la conducta humana a normas y reglas. En general, el derecho es más moderado que la administración pública; ésta se va haciendo más compleja al igual que el derecho." A través del derecho público que regula la organización y las facultades del gobierno y las relaciones de éste con el individuo,

51 Amaro Guzmán, Raymundo, *Introducción a la Administración Pública*, México, McGraw-Hill, 1986, p. 5.

52 Dimock, Marshall y Dimock, Gladys, *Administración Pública*, *op. cit.*; p. 120.

53 Para Marshall Dimock, los administradores públicos tienden a participar en las funciones legislativas y judiciales; así, la mayoría de éstos, consciente o inconscientemente, participan en la creación de las leyes y en ocasiones en forma casi judicial.

la administración pública se relaciona con el derecho constitucional y el derecho administrativo. El derecho constitucional se ocupa del gobierno *como de un todo*, en tanto que el derecho administrativo concierne al *proceso* administrativo.

Un caso excepcional es la obra de Otto Nass publicada en 1950, que desde su difusión fue culpado de estar en total discrepancia del Derecho Administrativo, porque sostenía su disolución.⁵⁴ La tesis, que ya es un hecho indiscutible, de que el Derecho Administrativo no es norma exclusiva ni fin de la Administración Pública, es tan sólo un medio de la misma. Las construcciones doctrinales de ese Derecho, coherentes y sistemáticas, resultan utópicas, carecen de lugar propio dentro de la práctica efectiva de la Administración Pública actual. Por ello hacen falta dos cosas: un Derecho Administrativo nuevo, congruente con la realidad administrativa actual y moderado de sus pretensiones de ciencia única de la Administración, reducido a ciencia de un aspecto de la misma -el jurídico- y una genuina teoría de la Administración Pública, sugerida por la práctica que incorpore a la preocupación científica un sector tan importante de la realidad hasta ahora abandonado a la sola consideración jurídica.

Para Mosher y Cimmino, el Derecho se ha preocupado principalmente del estudio de la patología administrativa, olvidándose del estudio de las causas de tal estado patológico. Han diagnosticado la medicina para el enfermo, dejando a un lado, salvo contadas excepciones, el estudio de las causas y motivos de la enfermedad.⁵⁵

La perspectiva jurídica examina, de hecho, el fenómeno administrativo desde fuera y deja al margen de su campo de investigación las fuerzas internas del mismo. Por ello, los funcionarios de un Estado que consideren exclusivamente el aspecto jurídico de la administración pública, y que posean una formación profesional totalmente orientada hacia el Derecho Administrativo, terminan por conocer el *Derecho* y no la *administración*, con la doble desventaja de ignorar algo tan esencial para su propia carrera y creer -lo que es peor- que después de lo que han aprendido ya, a través de los textos de Derecho, no les queda nada que aprender de la administración.⁵⁶

⁵⁴ Nass, Otto, *Reforma administrativa y Ciencia de la Administración*, Madrid, Publicaciones del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, 1964. Forsthoff, un jurista-administrativista dice: "Siendo un hecho que la administración no se agota en la ejecución de normas jurídicas, y dada la extraordinaria importancia que corresponde a la misma en el ámbito de las actuales funciones estatales, la ciencia jurídica administrativa necesita complementarse efectivamente con una teoría de la administración".

⁵⁵ Mosher, Frederick y Cimmino, Salvatore, *op. cit.*; p. 59.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 60.

Aunque debe reconocerse la contribución del Derecho a la Ciencia de la Administración, como es la revalorización de las relaciones entre ciudadano y administración, de los instrumentos de defensa y de los remedios posibles en caso de abuso, han desarrollado el concepto de órgano, han regulado el sistema de las relaciones jerárquicas y han precisado las funciones y atribuciones de cada uno de los órganos administrativos. Además han tocado indirectamente cuestiones de organización administrativa como la centralización, la descentralización y la delegación de poderes, entre otros. Pero el interés del jurista se ha quedado en la forma más que en la esencia de la acción administrativa.

Cuando la administración pública se concibe como el conocimiento y la aplicación mecánica de los preceptos legales, no se cultiva ni la teoría ni el arte de administrar; faltan escuelas para educar y capacitar a los administradores públicos; los cargos ejecutivos son para personas ajenas a las técnicas y los ideales de la administración; las prácticas administrativas se caracterizan por la obediencia rígida al derecho, sin la capacidad creadora que ellas requieren; se hace un exagerado uso de procedimientos judiciales y se da un predominio a las opiniones legales; y la obsesión con el aspecto jurídico de los asuntos públicos eclipsa los problemas de creación y administración de las normas.>?

La relación entre la administración pública y el derecho público es otro de los temas antiguos que sigue manteniendo el interés de los investigadores. La administración pública ha sido considerada durante mucho tiempo un campo de estudio influido básicamente por el derecho. Se le considera como el brazo activo del Poder Ejecutivo, cuya función principal consiste en aplicar las leyes votadas por el Congreso.⁵⁸ Como ha dicho Cooper, muchos de los profesores de Administración Pública eran juristas, incluyendo al propio Woodrow Wilson, quien identificó a la Administración Pública como un subcampo del Derecho.

Al igual que los politólogos, los juristas impulsaron la separación del derecho público de la administración pública sin abordar las cuestiones de fondo que sustentaron durante años la relación estrecha entre ambas disciplinas.

Las diferencias entre el derecho y la administración pública en cuanto a objeto de estudio, valores o metodología eran demasiado grandes como para no culminar en una separación. Sin embargo, los teóricos de ambos campos pasaron de un extremo

⁵⁷ Muñoz Amato, Pedro, *op. cit.*, p. 39.

⁵⁸ Harry Lhérisson, Hugues, "Estudio **Introdutorio**", Lynn, Naomi y Wildavsky, **Aarón** (comps.), *Administración Pública. El Estado Actual de la Disciplina*, México, Colegio **Nacional de Ciencias** Políticas y **Administración Pública**, A. C., Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 13.

a otro: del excesivo apego de la administración al derecho público hasta el rechazo total de cualquier tipo de vínculo entre ambas disciplinas.^{s9}

En ese mismo sentido, Phillip Cooper señala que entre la comunidad de la administración pública se recuerda a Woodrow Wilson por "El Estudio de Administración", que establecía la fundación de la disciplina, pero pocos recuerdan que el propio Wilson se consideraba a sí mismo profesor de derecho público. Menos aún están conscientes de que Wilson definió a la administración pública como un subcampo del derecho público y que se proponía fundar una escuela de derecho público donde la 'administración pública fuese uno de los campos de estudio principales.v? Dwight Waldo, preocupado por la virtual ausencia del derecho administrativo en el campo, previno que el sesgo antilegal de la administración pública era "peligrosamente obsoleto y contraproducente". Más tarde, a medida que se aproxima el centenario del campo de estudio, existe un resurgimiento del interés por el derecho en la disciplina, como un foco dentro de la comunidad académica y entre los practicantes de todos los niveles gubernamentales.v'

Para Cooper, una de las primeras rupturas entre el Derecho y la Administración Pública fue lo escrito por Leonard White (1955) cuando señaló que "el estudio de la administración debe partir de la base de la administración privada, no del derecho". Incluso los planteamientos de Herbert Simon en el sentido de constituir una ciencia de las organizaciones tenían como punto de partida que el derecho no ocupara un lugar prominente. Dado que tanto la Administración Pública como la Ciencia Política rechazaban el Derecho Administrativo, el campo quedó en manos de los abogados,

Sin embargo, el Derecho Administrativo ha experimentado un resurgimiento en la Administración Pública, en los hechos y las palabras, durante los años setentas y ochentas del siglo XX. Entre otros temas se encuentran los proble-

^{s9} *tu*«, p. 14.

⁶⁰ Cooper, Phillip J., "El Derecho Público y la Administración Pública: el Estado de la Unión", Lynn, Naomi y Wildavsky, Aarón (comps.), *Administración Pública. El Estado Actual de la Disciplina*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 342. Wilson declaró que el derecho administrativo era "la suma de las reglas legales de un Estado en lo tocante a la administración pública".

⁶¹ *Ibidem*. Cooper señala que los investigadores que trabajan en el campo de la administración pública hicieron recíproca la antipatía de los abogados, rechazando al derecho administrativo como algo poco significativo para la disciplina. **Después**, Jacienciapolítica y la administración pública afrontaron el cisma, **algunos de** cuyos síntomas **se** remediaron, **aunque** persistieron las tensiones severas. Esto **deja** al derecho **administrativo** casi exclusivamente en manos de los abogados.

mas de la legitimidad, las cuestiones de responsabilidad, el desarrollo de instrumentos para la gobernación, los derechos de los ciudadanos frente al gobierno, el contrapunto de los derechos individuales frente a la elaboración de políticas por la regla de la mayoría y una categoría que podría llamarse de actores, instituciones y políticas. John Rohr ha desempeñado un papel fundamental en la defensa constitucional de la administración pública. Rohr y sus colegas del Virginia Polytechnic Institute (VIP) elaboraron un ensayo conocido informalmente como el "Manifiesto de Blacksburgo", en el que se defendía la legitimidad del Estado administrativo por razones constitucionales y de competencia.v?

Para Rhor es muy claro que el Derecho ha pasado del núcleo de la Administración Pública al virtual rechazo del campo. Ha vuelto a desempeñar un papel más importante luego de que la presión directa del ambiente legal imposibilitó que los administradores públicos siguieran olvidándose del tema. Sin embargo, existe un mayor interés del Derecho dentro de la Administración Pública debido a que conceptos del derecho público son centrales para ciertos problemas fundamentales de la disciplina, desde la legitimidad hacia la responsabilidad y la naturaleza y los límites de la discreción administrativa.

Administración Pública y Economía

Existe una estrecha relación entre la administración pública y la economía. El sistema de producción y distribución de bienes económicos es, sin duda, uno de los aspectos más destacados y determinantes de cualquier nación.

En cualquier sitio y época, la eficiencia de la administración pública resulta determinante para la solución de los problemas económicos. Ahora bien, en los países que necesitan un mejoramiento considerable de su eficiencia económica, es siempre dramática y a veces trágica la significación del elemento administrativo. Una y otra vez la experiencia repite la lección de que es imposible efectuar reformas económi-

⁶² *Ibid.*, p. 362. Rohr publicó un volumen titulado *To Run a Constitution* (1986), dando así un gran paso hacia una teoría constitucional de la autoridad administrativa, la cual sostiene que el marco de la Constitución considera, en efecto requiere, una administración pública dinámica. Otra de las obras de Rohr, *Ethics for Bureaucrats* (1978) ha desempeñado un papel importante en el conjunto de trabajos surgidos en el área general de la responsabilidad administrativa. Esta obra trata de conectar los mecanismos externos e internos de la responsabilidad administrativa basando la ética administrativa en reglas de régimen que encuentran en la Constitución de manera explícita o implícita.

cas sin basarlas en prácticas adecuadas de gobierno. Cuando se ignora esta relación, los remedios resultan efímeros y, a veces, contraproducentes. El despilfarro puede alcanzar proporciones muy grandes.s!

Para Marshall Dimock, la administración pública es también una rama de la economía política, la cual se ocupa de la acción conjunta del gobierno y los negocios para incrementar la riqueza nacional y para crear aquellas condiciones que permiten una buena vida. Una economía sólida y próspera ha sido siempre condición imprescindible de la política pública y la actividad del gobierno ha sido indispensable y decisiva. Para lograr tales fines debe formarse un cuerpo adiestrado y consciente de administradores públicos, entre los cuales debe haber no sólo sociólogos, especialistas en ciencia política, sino también historiadores y economistas."

Administración Pública y Ciencia Política

La Administración Pública moderna nació en 1887 con la idea básica de que ésta se encontraba desligada de la política. La dicotomía política-administración, como fue llamada, tenía como propósito separar artificialmente lo que no era posible dividir: la actividad pública se encuentra inmersa en un ámbito público; un autor ha dicho que se administra con la política. Las afirmaciones de que "la administración está fuera de la esfera de la política", de que "el campo de la administración es un campo de negocios [...] separado de la política" y de que las "cuestiones administrativas no son cuestiones políticas" establecen como premisa una distinción que por sus términos absolutos no se justifica.⁶⁵ Moreland ha dicho: "La política decide sobre los objetivos a lograr; la administración pone la política en ejecución o, dicho en pocas palabras, hace las cosas. La ciencia política trata esencialmente con los métodos por los cuales se formula la política pública; y la emparentada ciencia de la administración pública comienza donde la política termina't.v"

Mientras, en forma contraria, John M. Gaus refleja la actitud de una gran mayoría de administrativistas, cuando declara que: "Una teoría de la Admi-

⁶³ Muñoz Amaro, Pedro, *op. cit.*, pp. 47-48.

⁶⁴ Dimock, Marshall y Dimock, Gladys, *Administración Pública*, *op. cit.*, p. 5.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 17.

⁶⁶ **Moreland**, W. H., "La Ciencia de la Administración Pública", *Publicación conmemorativa del 25 aniversario del INAP*, México 1955-1980, p. 262.

nistración Pública, en nuestro tiempo, significa también una teoría de la política".⁶⁷

En el campo de la administración pública muchos aceptan la premisa de que "política" y "administración" son dos fenómenos distintos, que deben separarse tanto de la realidad como en la teoría, para mayor pureza del análisis y mejor calidad en las actividades públicas. Un ejemplo es el artículo de Woodrow Wilson ya citado. La distinción suele basarse en que en la "política" se toman las decisiones y en la "administración" sólo se ejecutan. Tal premisa supone que: 1) los problemas de la administración pública se encuentran en la rama ejecutiva del gobierno; 2) son iguales a las de las organizaciones privadas, especialmente las de producción económica; 3) el tratamiento de estos problemas debe sistematizarse en la teoría y en la práctica, con exclusión de los ingredientes políticos, para lograr mayor eficiencia; y 4) el criterio de la eficiencia puede definirse como "el logro de los objetivos predeterminados en las esferas políticas con el menor gasto posible de recursos".⁶⁸

Sin embargo, ni aun en los sectores más especializados de la rama ejecutiva, la Administración Pública puede concebirse como una obediencia o ejecución automática de directrices impuestas por las autoridades superiores. La legislación --creación de normas- y la ejecución son parte inseparable de un proceso continuo que se desenvuelve a todo lo largo y ancho del Estado, desde las participaciones de los partidos políticos, a través de los parlamentos, hasta los planos inferiores de la rama ejecutiva. No es verdad que pueda trazarse una frontera donde termina la legislación y comienza la ejecución. "Toda la administración gubernamental funciona dentro de un medio político. Ya se trate del puesto más inferior del servicio civil o de los más altos cargos políticos, el medio político es un hecho central en la vida administrativa de los funcionarios gubernamentales".⁶⁹

No cabe duda que, según Marshall Dimock, en la administración pública la política es un proceso que afecta todos los aspectos de las operaciones guber-

⁶⁷ Gaus, John M., "Trends in the Theory of Public Administration", *Public Administration Review*, 10: 161-168, 1950. Citado por Waldo, *op. cit.* pp. 96-97. Gaus señala: "...un elemento básico de cualquier teoría social que no tenga propósitos meramente decorativos [...] No puedo ver cómo haya de alcanzarse una explicación razonable de la vida política de nuestro tiempo sin esta clase de giro humilde hacia una observación de primera mano del gobierno en acción, de cómo organiza mejor toda la comunidad. En nuestro época, una teoría de la administración pública significa una teoría de la política".

⁶⁸ *Ibid.*, pp. 26-27.

⁶⁹ Dimock, Marshall y Dimock, Gladys, *Administración Pública*, *op. cit.*, p. 104. Los autores citan a Paul Appleby: "la administración pública es establecer normas, pero no en forma autónoma, exclusiva o aislada, sino en el terreno en que luchan poderosas fuerzas contrarias. engendradas por la sociedad y en su seno. Es dar normas sujetándose a otros que también las dan".

namentales y, como las normas y sistemas son un proceso que no tiene una solución de continuidad, cada uno de sus aspectos desempeña un papel que está interrelacionado con todos los demás. La administración pública es uno de los diversos procesos políticos básicos por el que un pueblo logra tener gobierno y controlarlo.

Desde el punto de vista de la estructura del gobierno, la administración pública se ocupa del estudio y la práctica de aquellas cuestiones cuya realización está a cargo del derecho y la política. Una vez que la legislatura aprueba una política y la convierte en ley, y una vez que el poder judicial define y delimita el derecho, las funciones gubernativas restantes quedan a cargo de la administración pública."

Como la administración pública se localiza principalmente en la rama ejecutiva del gobierno, tiene la tarea de ejecutar las decisiones políticas que se generan en el ámbito del sistema social. Por este único hecho, la Ciencia Política guarda una estrecha relación con la teoría de la Administración Pública. Ésta no sólo es materia de estudio de la Ciencia Política como proceso político, sino que la política es su insumo principal. La Administración Pública nace como una rama de la Ciencia Política, no es posible separarlas para fines de estudio."!

La dicotomía entre la Ciencia Política y la Administración Pública es un tema que inicia desde el momento de su aparición en su etapa moderna. En el debate poco tuvieron que decir los administradores públicos. Más bien aceptaron la separación como una gran oportunidad de demostrar que sí era posible hacer de la administración pública una verdadera ciencia y, así, revertir el desprecio que tuvieron que soportar durante muchos años, por haber elegido este subcampo de la Ciencia Política.⁷²

Sin embargo, Henry afirma que está claro que la Ciencia Política, precursora de la Administración Pública, ha tenido efectos más profundos en el campo de estudio que la Administración, su antecesora. La Administración Pública se originó en la Ciencia Política y su desarrollo inicial ocurrió en su interior. Si la Administración Pública hubiese nacido y se hubiese formado en las escuelas de negocios, ¿tendríamos la misma clase de campo académico? Quizás no. Por lo menos puede sostenerse que la Ciencia Política fue un adecuado formador del campo al establecer sus fundamentos filosóficos y normativos.⁷³

70 Dimock, Marshall y Dimock, Gladys, *Administración Pública*, op. cit., p. 4.

71 Guerrero, Omar, *Teoría Administrativa de la Ciencia Política*; op. cit., p. 73.

72 Harry Lbérison, Hugues, op. cit., p. 10.

73 Henry, Nicholas, op. cit.; p. 47.

Ésta es una de las grandes contribuciones de la Ciencia Política a nuestra disciplina.

Waldo recuerda la lamentación de Woodrow Wilson en 1887, porque la administración pública fuese "dejada a un lado como un 'detalle práctico' del que podrían ocuparse los oficinistas después de que los doctores se hubiesen puesto de acuerdo en los principios" no parece haber cambiado mucho en ciertos círculos de la actualidad." La percepción de la mayoría de los politólogos hasta la fecha es contradictoria, consideran a la administración pública como un campo de estudio que se ocupa de cuestiones inferiores del gobierno, cuando en realidad estos "detalles menores" son fundamentales para la preservación del Estado mismo.

La actividad gubernativa se realiza en un entorno político, por lo que separarla resulta inadecuado. Este "nudo histórico" se encuentra enmarcado en aquellos que continúan sosteniendo que la administración pública se encuentra separada de la política; en realidad, el nacimiento de la propia Administración Pública en su etapa moderna es producto de un subeampo de la Ciencia Política. Esta dicotomía es artificial, en la realidad no es posible separarla por el elemento de discrecionalidad en que los servidores públicos realizan sus tareas en un ambiente completamente politizado.

Administración Pública y administración

Como se ha visto, las distinciones en relación con el Derecho, la Economía y la Ciencia Política no pueden formularse en términos absolutos, ya que todas estas fases del gobierno se manifiestan en procesos de interacción. Ahora bien, en cuanto a la significación recíproca de la administración pública y la privada ocurre lo contrario: existe una tradición de identificación mutua. Hay que recor-

74 Waldo, Dwight, "Una teoría de la administración pública significa en nuestra época también una teoría de la política", Lynn, Naomi y Wildavsky, Aarón (comps.), *Administración Pública. El Estado Actual de la Disciplina*, México, Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 126. Waldo señalaba en 1968: "...las cuestiones inferiores de las que se ocupa ahora profundamente la administración pública son aspectos tales como la defensa común, la educación, la seguridad y la salud, el desarrollo económico y la eliminación de la pobreza, los problemas de la libertad y la igualdad, la aplicación de la ley y la administración de justicia, la preservación y el desarrollo de los recursos naturales, la movilidad social y física, la planeación demográfica, la recreación, el desarrollo de la ciencia y el uso de la tecnología, así como las interacciones de todas estas cuestiones con las teorías, las instituciones y los procesos gubernamentales, en todos los niveles del gobierno en lo interno y lo externo" (*Ibid.*, p. 127).

dar que la Administración Pública, al cobrar conciencia de sí misma, va tomando forma como disciplina y como curso académico; al mismo tiempo la *Administración de los negocios* hacía lo propio. En muchos aspectos las dos son semejantes; ambas tienen conceptos y técnicas idénticas o similares; algunas se les estudia y enseña conjuntamente en las mismas universidades; "las dos especies del mismo género".⁷⁵

Sin embargo, en muchos otros las diferencias son muy marcadas: 1) el gobierno existe para servir a los intereses generales de la sociedad, mientras que una empresa comercial sirve a los intereses de un individuo o grupo; 2) el gobierno es, entre todas las asociaciones, la que tiene la autoridad política suprema; 3) la autoridad del gobierno está sancionada por el monopolio de la violencia; y 4) la responsabilidad del gobierno corresponde en su exigencia a la naturaleza y dimensión de su poder."

Esta situación implica discrepancias y polémicas en torno a la ubicación disciplinaria de la Administración Pública, cuestión que adquiere una doble dimensión: ausencia de definición y no de identidad."? La Administración Pública ha sido reclamada como un campo de estudio de distintas disciplinas, por lo que le han ofrecido su tradición académica y su instrumentación metodológica.

Así, hemos podido observar a la sociología, la economía, la ingeniería, el derecho y otras más, reclamar la propiedad del estudio de la Administración Pública; en el mismo sentido, pero con consecuencias mucho más graves, algunos prácticos y estudiosos de la empresa industrial (Taylor, Fayol, Gulick, Urwick, Barnard y otros) pretendieron construir la cimentación teórica sobre la cual levantar una Ciencia Administrativa, cuya característica principal descansa no tanto en una estructura unitaria, como en su composición híbrida: privada y pública.⁷⁸

Esta polémica ha llevado a la desfiguración de la Administración Pública como un campo concreto de estudio y, debido a que los ideólogos de la empresa privada están interesados en los procesos internos de las organizaciones en el que domina el concepto de gerencia (*management*), los esquemas propiamente gerenciales se impusieron rápidamente. En un ambiente en el que las diversas ciencias se disputan el campo de la Administración Pública y, dado que en su

⁷⁵ Waldo, Dwight, *op. cit.*; p. 48.

⁷⁶ Muñoz Amate, Pedro, *op. cit.*, pp. 52-53.

⁷⁷ Guerrero, Ornar, *La Administración Pública en el Sistema Capitalista*, *op. cit.*, pp. 20-21.

⁷⁸ *tu*«, p. 20.

seno existe una diversidad de "enfoques", nuestra disciplina derivó en la multiplicidad de definiciones, diversidad de objetos de estudio y, por último, en la crisis de identidad.?? La interrelación administrativa -pública y privada- ha sido determinante para la gestación y desarrollo de la Administración Pública, por lo que deberá profundizar en sus fundamentos y alcances para definir los límites de nuestra disciplina científica con las otras disciplinas de las ciencias sociales.

Este enfoque se refiere a la tendencia a vincular los asuntos de la administración privada a la administración pública, como si fueran el mismo objeto de estudio y los mismos principios se aplicaran de manera homogénea en ambos campos de estudio. En esencia existe una diferencia estructural entre la administración pública y la privada.s" al menos en los siguientes aspectos:

1. La tarea del gobierno es enorme, compleja y difícil. El tamaño de las operaciones, la multiplicidad de los propósitos y la complejidad de los programas exigen formas especiales de administración.
2. La universalidad y soberanía del gobierno suponen que éste ha de resolver los conflictos de intereses privados, tratando de alcanzar el máximo posible de bienestar general.
3. El gobierno es responsable ante el pueblo; sus actuaciones están permanentemente controladas y vigiladas. En un sistema democrático, el carácter representativo del gobierno acentúa esta peculiaridad.
4. Los gobernantes, desde los más altos en la jerarquía hasta los de nivel inferior, representan a un poder inmenso de coacción, frente al cual se requieren protecciones especiales. Sus actuaciones requieren de supervisión de sus colegas, del pueblo y de su propio sentido de responsabilidad.
5. La eficiencia de una entidad gubernamental no debe medirse sólo por la maximización de sus ingresos o la minimización de sus gastos, sino por la calidad e intensidad con que realice los propósitos públicos. "Es una equivocación común la de juzgar al gobierno en términos de sus ganancias y pérdidas -como si fuese una empresa comercial- con el empeño de que gaste poco, no incurra en deudas y mantenga sus presupuestos equilibrados. A menos que el gobierno sea un negocio de los gobernantes, su eficiencia siempre debe juzgarse con arreglo a cómo contribuye a la satisfacción de las necesidades y los ideales del pueblo."!

79 Para mayor detalle puede verse: Ostrom, Vincent, *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, Alabama, The University of Alabama Press, 1973.

80 Muñoz Amato, Pedro. *op. cit.*, pp. 53-54.

81 *ibid*, p. 54.

Sin embargo, existen otras posiciones que señalan que la administración pública y la privada son ramas especializadas de la misma ciencia administrativa y, por lo tanto, sus principios tienen bases científicas comunes, puesto que ambas son parte de un todo. "Como disciplinas, técnicas y artes no difieren tampoco desde un punto de vista teórico y en la práctica su separación no es tan tajante como algunas veces se afirma."⁸²

Aunque se acepta que existen diferencias, éstas son más bien circunstanciales (fines, funciones, campos de actividad, entre otras) y del tamaño de las organizaciones. Dwight Waldo afirma que la Administración de negocios y la Administración Pública crecieron como disciplinas aliadas y sus préstamos son recíprocos. La tendencia de muchos de los padres de la Administración Pública fue la de aplicar métodos propios de los negocios de gobierno, como el movimiento de la Dirección científica; entonces la deuda de la Administración Pública a aquélla es realmente grande.⁸³

De hecho, las aportaciones de Taylor y de sus seguidores fueron incorporadas al sector público, marcando el inicio de una prolongada relación entre la administración privada y la administración pública, que sigue hasta nuestros días.⁸⁴ Por ejemplo, el creciente interés por el tamaño, el costo y la eficacia del gobierno constituyó un entorno favorable para el desarrollo en el sector público de modelos que han probado su eficiencia y eficacia en el sector privado.^P

La Ciencia Política ha influido profundamente en la evolución de la Administración Pública. No ocurrió así con la Administración; sin embargo, en muchos sentidos fue más positiva la influencia de la gerencia en la Administración Pública. Se debió en parte a que la gerencia intervino en el desarrollo de la Administración Pública cuando el campo iniciaba su crecimiento y, al revés de lo que ocurría con la Ciencia Política, no era una disciplina colateral; en consecuencia, se concedió a la Administración Pública más independencia y espacio de maniobra para crecer y desarrollarse por su propio impulso.^t

⁸² JiménezCastro, Wilburg, *op. cit.*, p. 28.

⁸³ Waldo, Dwight, *op. cit.*, p. 112.

⁸⁴ Harry Lhérisson, Hugues, *op. cit.*, p. 16.

⁸⁵ Para Rainay, existe una gran contradicción entre las críticas de los politólogos y los gerentes: mientras los primeros consideraban a la administración pública un subcampo demasiado práctico, a los últimos les preocupaba el desconocimiento de las herramientas administrativas por parte de los funcionarios públicos. La administración pública, debido a sus orígenes politológicos, desarrolló temas muy importantes para entender el gobierno, pero poco provechosos para hacerlo funcionar, y completamente inútiles para mejorar su desempeño (Harry Lhérisson, Hugues, *op. cit.*, p. 17).

⁸⁶ Henry, Nicholas, *op. cit.*; p. 55.

La administración ejerció por lo menos tres influencias distintas sobre la administración pública: obligó a la administración pública a examinar más de cerca lo que significaba lo público de la administración pública; convenció a muchos estudiosos de la administración pública de que se requería un conjunto nuevo de metodologías, y dio a la administración pública un modelo para evaluar qué estaba enseñando como campo y por qué.⁸⁷

Conviene apuntar que la diferencia esencial entre la administración pública y la privada radica básicamente en los fines de ambas organizaciones. Debe considerarse que el Estado moderno tiene como finalidad la promoción del bien común y representa el ente jurídico y político que ejerce mayor poder soberano, siendo la administración pública su instrumento activo, la parte más visible, para satisfacer los intereses generales de la comunidad, en contraposición de la empresa privada, que se encuentra estrechamente vinculada a los requerimientos del mercado, las empresas y los empresarios.

Administración Pública y Sociología

Por lo que corresponde a la Sociología fue creada en 1839 por Augusto Comte, en su *Curso de Filosofía Positiva*, para definirla como la ciencia de la sociedad. Una vez establecido legítimamente un gobierno, se enfrenta a la dificultad de responder al mandato del pueblo de manera eficaz, es decir, gobernar para toda la sociedad que está legitimando su ejercicio del poder, por lo que el gobierno debe conocer a la sociedad que pretende gobernar, y se vuelve necesario estudiar y definir las características de aquellos grupos sociales que la componen.

Para la administración pública, como disciplina social, la Sociología es imprescindible en la explicación de su realidad y la formulación de sus prevenciones. Como cuerpo de conocimientos debidamente sistematizado, la Administración Pública tiene una gran deuda con la Sociología. En la práctica, ningún gobierno puede gobernar si no conoce a sus gobernados.⁸⁸

⁸⁷ *Ibid.*, p. 55. Señala Henry: "Para afrontar estos problemas, los estudiosos de la administración pública empezaron a abandonar en los años sesentas los paradigmas tradicionales que definían a la administración pública en términos del lugar institucional y a delimitar el campo en términos de conceptos filosóficos, normativos y éticos. En este enfoque nuevo, más dinámico, lo público de la administración pública se refería a los fenómenos que afectaban al interés público".

⁸⁸ Castelazo, José R., *op. cit.*, p. 30.

Administración Pública e Historia

La importancia de la Historia en la Administración Pública es fundamental para la comprensión de su devenir como objeto de estudio. Se ha dicho que toda historia a fin de cuentas es una historia administrativa, debido a que el objeto existía desde el inicio de la civilización humana. Gladden, estudioso de la administración pública, sostiene: "[...] que el desarrollo de una escuela de historia en la administración pública ayudará a proporcionar al maestro y al estudiante, igualmente, una mejor visión coordinada de su objeto y un mejor conocimiento del que tal vez tenga de dónde corresponde su particular especialidad".⁸⁹

Este autor identifica seis aproximaciones de la Historia con la Administración Pública.??

1. *Dirección y administración superior*, relacionada con los niveles de administración y quehacer político. En este nivel es donde se localiza casi toda la historia administrativa.
2. *Función y organización*, una aproximación que es extensiva a: 1) aquí se entra al verdadero reino de la administración, donde la función administrativa se desarrolla fuera de su original forma indiferenciada como un factor de gobierno; 2) se divide en actividades específicas a través de la división de labores, que es un elemento esencial de todo campo social, y 3) desarrolla la estructura apropiada para dar forma y activar los servicios que surgen.
3. Los asuntos personales adquieren importancia tan pronto como el gobernante debe elegir asistentes y se va complicando en tanto necesita delegar parte de sus responsabilidades a sus subordinados.
4. *Las técnicas* utilizadas por los oficiales públicos tendrían que originarse bajo cada uno de los encabezados anteriores; éstas incluyen no sólo las técnicas administrativas básicas en su forma específicamente pública, sino también aquellas actividades relacionadas con el otorgamiento de un amplio orden de servicios responsabilidad del gobierno.
5. *La biografía* es una contribución importante por realizar. La oficialidad está constituida por personas cuyas actividades, características, cualidades y defectos son importantes para su interpretación.

⁸⁹ Gladden, E. N., "La Administración Pública y la Historia", *RAP*, núm. 45, enero-marzo de 1981, México, INAP, p. 19.

⁹⁰ *tu*«, pp. 16-18.

6. *La teoría* ha contribuido, hasta ahora, poco al desarrollo de la administración pública y está lejos de alcanzar una filosofía profunda de la materia. El cultivo intensivo de los aspectos históricos servirá mucho a este propósito.

También la Historia aporta información al estudio de la Administración Pública. Cuando se inició el estudio administrativo, la atención se centraba sobre datos legales, militares y políticos; la historia de los reyes y de los presidentes, de las batallas y de las guerras, de las constituciones y de las leyes, no parecían importantes para la disciplina. Posteriormente, ciertos historiadores han vuelto su atención a la historia de la Administración misma: en la Iglesia, el Estado, los negocios, la militar y dondequiera que se haya desarrollado." Los estudiosos de la Administración Pública están más interesados en la Historia que en el pasado.

En su sentido histórico, la administración pública sirve a muchos campos de actividad y en una diversidad de formas que puede abordarse desde puntos de vista diferentes. Tomando como contexto la historia universal, la administración pública, a pesar de su ubicuidad, no se considera como una actividad principal dentro de dicho contexto y, en realidad, por ser esencialmente un factor de apoyo en el gobierno, no ha sido atendida por el historiador general. Al admitir la guía de la historia universal, deben relacionarse aquellos incidentes administrativos específicos con el sistema de gobierno con el cual han sido asociados.P?

Para G. Thuillier y J. Tulard, la historia de la administración pública no puede ser confundida con una masa uniforme de funcionarios. Como un conjunto de individuos, la administración pública no puede ser menos que un cuerpo social con sus leyes propias y comunes a todos los cuerpos sociales. "La administración debe tener su propia concepción del futuro de sus administrados, su propia filosofía del poder; y la historia de la administración debe, en consecuencia, abocarse al estudio de la voluntad del cuerpo administrativo't.P'

Por consiguiente, el campo que se ofrece a la historia de la administración pública es muy vasto. Aborda a la política, la sociología y el derecho; posee un campo muy amplio, pero con límites bien precisos. La historia de la administración no se confunde con la ciencia administrativa; ésta entra simplemente

91 Waldo, Dwight, *op. cit.*; p. 100.

92 Gladden, E. N., *Una Historia de la Administración Pública, México*, FCE- INAP, 1989, Tomo 1, pp. 7-8.

93 Thuilliet G. y Tulard J., "Problemas de la Historia de la Administración", *RAP*, núm. 49, enero-marzo de 1982, *México*, INAP, p. 17.

en el dominio de aquélla, como la economía política entra en el movimiento de la historia económica.P"

La historia de la administración pública debe guiarse por seis principios."

1) la historia administrativa es una historia con vocación experimental, una historia de sucesos; 2) la historia administrativa debe buscar y desentrañar ciertas constantes de las actitudes fundamentales de la administración; 3) es una historia crítica que debe poner en claro la parte imaginaria de la acción administrativa; 4) es una historia con método regresivo, la historia se remonta a su pasado; 5) es historia diferente que busca evaluar la diferencia entre los principios fijados por la ley y su aplicación en las oficinas, y 6) es una historia administrativa cotidiana que busca descubrir la vida real y cotidiana.

Administración Pública y Psicología

Por último, la Psicología ofrece a la administración pública principios que se aplican para mejorar las relaciones humanas de grupos y equilibrar la personalidad de sus componentes; al mismo tiempo, la administración pública permite a la Psicología el campo experimental para que sus principios se apliquen y prueben en organizaciones humanas y que estos adquieran cuerpo doctrinal.⁹⁶

El estudio de la Psicología, en cuanto se refiere a lo social, es, en consecuencia, importante para el estudio administrativo, debido a que puede destacar hallazgos y datos de la psicología social. La teoría organizacional se encuentra emparentada con la Psicología y con sus descubrimientos. Hay que recordar que, para Simon, la única ciencia posible en la administración pública era una ciencia pura basada en la psicología social.

A manera de síntesis, puede afirmarse que la dificultad de la administración pública en esta búsqueda de su objeto y estudio del objeto, ha dejado "extensas áreas del bosque e importantes especies de árboles" como el derecho público, la diplomacia (relaciones internacionales), el gobierno (ciencia política) y la defensa (ciencias militares); otros trozos han sido tomados por las ciencias de la salud, la justicia penal, las ciencias policiales, el bienestar social y otras profesiones relacionadas con los servicios públicos.

Tras quedarse con el bagazo, fundamentalmente gerencia pública, la administración pública ha ido recuperando progresivamente su espacio original incursionando en

⁹⁴ *Ibtd.*, p. 18.

⁹⁵ *Ibid.*, pp. 19-20.

⁹⁶ Jiménez Castro, Wilburg, *op. cit.*, p. 26.

las políticas públicas, los asuntos públicos, la ciudadanía y, posteriormente, la gobernabilidad. Eventualmente, recapturará su foco en el lado público de las actividades colectivas y en lo público de la administración pública.??

Hace varias décadas que la Administración Pública se separó de la Ciencia Política y del Derecho, situación deseada y promovida por los estudiosos de dichas disciplinas. Sin embargo, después de un largo tiempo, la Administración Pública no convence todavía a todos de que tiene una agenda de investigaciones propias." La disciplina sigue justificando sus bases, planteando problemas relativos a su identidad, marcando fronteras con la política pública, la gerencia pública y la elección pública.

Una vez que se ha descrito la polémica del carácter de la Administración Pública (arte, filosofía o ciencia), así como las diferentes ciencias que han contribuido al conocimiento de la disciplina en una etapa de desarrollo y evolución, es posible establecer el debate actual en torno a la interdisciplinariedad de la disciplina y sus diferentes enfoques. Mientras que el objeto de estudio es dinámico, complejo y cambiante, su estudio se transforma de manera más pausada y al ritmo de las corrientes prevalecientes en las ciencias sociales. Cobra sentido lo dicho por Baena de Alcázar, que existe una predominancia del objeto de estudio sobre el estudio del objeto en la Administración Pública.

Los diversos enfoques de la Administración Pública

Las aportaciones de las diversas disciplinas propiciaron enfoques con énfasis particulares en los campos de estudio. Como era de suponerse, no hay un núcleo central que permita considerar que exista una teoría de la administración pública. Por supuesto, han contribuido al estudio del objeto con sus muy particulares características. Por ejemplo, T. J. Davy"⁹⁷ encuentra cuatro orientaciones fundamentales en el estudio de la administración pública:

97 Caiden, Gerald, "Revitalización de la Administración Pública", *op. cit.*, p. 30.

98 Harry Lhérisson, Hugues, *op. cit.*, p. 24. "Hoy, la administración pública se encuentra ante la obligación de definir muy bien su agenda de investigación, delimitar las preguntas que debe contestar en los próximos años, precisar su objeto de estudio sin despertar sospechas de invadir otros campos de estudio o de valerse de instrumentos de investigación propios de otras disciplinas, como la economía, por ejemplo. Paralelamente a esta preocupación académica, la administración pública debe reafirmar su papel como profesión, de modo que los practicantes actuales puedan desarrollar sus funciones con la conciencia clara de lo que están aportando a la sociedad y con conocimientos precisos de la importancia de campos como la ciencia política, el derecho y la gerencia en la formación del servidor público".

99 Davy, T. I., "Public Administration as a Field of Study in the United States", *International Review of Administrative Science*, 1962, p. 63.

1. *Gerencial*: enfatiza las condiciones y técnicas para un mayor grado de productividad y eficiencia. Se enfoca a la estructura y procedimientos técnicos.
2. *Política*: considera a las dependencias del ejecutivo como el único elemento en el proceso gubernamental. Su propósito es destacar el papel de la burocracia en relación con otras instituciones del gobierno y la sociedad.
3. *Psicología*: enfoca su atención en el individuo y en las diferentes situaciones administrativas que confronta. Se interesa en cómo y por qué los individuos toman decisiones en las organizaciones.
4. *Sociología*: considera a la organización burocrática como un tipo de sistema social que se ajusta al medio ambiente.

Por su parte, Simmon y Dvorin identifican 13 enfoques representativos de la administración pública contemporánea, por lo que señalan que:

Ninguno de los enfoques tiene una validez universal, toda vez que cada contribución es única. No existe una sola "verdad" sobre qué es administración pública. Cada enfoque tiene implícitos una serie de valores operacionales. Según empiecen a comprenderse las debilidades y fortaleza de cada enfoque, se apreciarán las contribuciones que cada uno ha hecho.¹⁰⁰

Para estos autores, cada uno de los enfoques representa una visión diferente, las cuales agrupan en dos acercamientos generales: el ortodoxo y las nuevas perspectivas.¹⁰¹ Dentro del acercamiento ortodoxo se ubica: *a)* el enfoque legal, *b)* el histórico, *c)* el de organigramas, *d)* el comparativo y *e)* el económico. En lo que se refiere a las nuevas perspectivas están ubicados: *j)* el análisis de poder, *g)* el psicológico, *h)* conducta de grupo, *i)* turbulencias, *j)* el de sistemas, *k)* el de problemas claves, *l)* el de casos y *m)* el enfoque de ficción. En el cuadro siguiente se presentan las características de cada enfoque.

¹⁰⁰ Simmon, R. y Dvorin, Eugene, *Public Administration. Values, Policy and Change*, Nueva York, Alfred Publishing Co., 1977, p. 76.

¹⁰¹ *Ibid.*, pp. 76-79.

Diferentes enfoques en la Administración Pública

<i>Enfoque</i>	<i>Características</i>
a) Legal	Enfatiza la legalidad de los procesos administrativos. Este enfoque no se centraliza exclusivamente sobre la rama ejecutiva, sino que se enfoca también al poder legislativo y judicial.
b) Histórico	Constituye un esfuerzo por entender el desarrollo de los sistemas administrativos en el contexto de un tiempo pasado. Su principal supuesto es que los eventos pasados y presentes están interconectados.
e) Organigramas	Se basa en el supuesto de que las estructuras administrativas pueden ser retratadas o representadas gráficamente.
d) Comparativo	El proceso administrativo trasciende los límites de la nación. Se intenta observar y evaluar los procesos administrativos a través del ambiente total y de las diferencias en valores de nación a nación.
e) Económico	Estudia la interrelación total de las fuerzas externas, buscando la maximización de la satisfacción privada, así como el proceso racionalizado y calculado por el que los burócratas tratan de satisfacer las exigencias de la población.
j) Análisis de poder	Se acepta el poder como un fin en sí mismo. El poder se estudia en todas sus ramificaciones incluyendo las técnicas por las que se obtiene, se mantiene y se aplica.
g) Psicológico	El foco de atención es la agenda oculta del burócrata para atender y analizar estos factores que influyen en sus decisiones. Estudia el desarrollo de técnicas para presentar las actitudes y percepciones de los burócratas y los clientes.
h) Comportamiento humano	Está relacionado con los grupos organizacionales en el diseño de la política administrativa. Enfatiza la conducta de grupos, sus actitudes, acciones y la influencia de estos sobre la conducta del individuo.
i) Turbulencia	Observa a la sociedad en un incesante flujo. Es un enfoque altamente psicológico que ve a la sociedad recibiendo influencia de una variedad de contornos diferentes y turbulentos.
j) Sistemas	El proceso de cambio puede conceptualizarse en cuatro fases interrelacionadas: el insumo, la conversión, producto y retroalimentación.
k) Problemas claves	Plantea un problema específico, el cual enfrenta la sociedad. Para resolverlo puede utilizar cualquiera de los enfoques anteriores o una combinación de ellos.

(continúa)

(continuación)

Enfoque	Características
1) Casos	Centraliza su atención sobre problemas específicos, Se puede utilizar para sucesos importantes que se dan en las diversas fases del proceso administrativo,
m) Ficción	Utiliza episodios imaginarios para entender el proceso administrativo, mediante las novelas y las obras de ciencia ficción.

FUENTE: elaboración propia con base en González, Beauregard, *op. cit.*, pp. 40-42.

La diversidad de los enfoques son representativos del estado de la Administración Pública en nuestro tiempo. P? Queda claramente establecida la visión fragmentada de la disciplina, en donde la multiplicidad de enfoques produce un doble efecto: mientras "enriquece" el campo con una diversidad de aportaciones, por otro lado también limita e impide contar con un enfoque integral -paradigma- que permita aglutinar la diversidad de dichos enfoques.

El fin de la ilusión interdisciplinaria: en busca de la Ciencia Administrativa

¿Ha sido lo mejor estudiar la Administración Pública de manera interdisciplinaria? Esta pregunta es el centro de la discusión de la ciencia administrativa. Lewis C. Mainzer responde que el enfoque interdisciplinario ha debilitado la búsqueda de una teoría central de la Administración Pública.¹⁰³ El estudio de la Administración Pública debe ser guiado por la teoría. Ésta retorna la actividad en la administración pública, pero su experiencia no se traslada de manera inmediata al campo teórico. Una buena teoría para la administración pública debe insistir en los límites de la teoría y precisar los alcances de una adecuada actividad. Una adecuada teoría reconsidera los necesarios límites de la teoría.

¹⁰² Simmon y Dvorin señalan: "Parte de la riqueza de la administración pública es su susceptibilidad de ser enfocada de tan diversas direcciones y con una amplia variedad de presuposiciones. Estar al tanto de esta variedad de enfoques es reconocer que la administración pública es un objeto de estudio multifacético con enteros intereses tan amplios como los de la propia sociedad" (*Ibid.*, p. 112).

¹⁰³ Mainzer, Lewis C., "Public Administration in Research of a Theory. The Interdisciplinary Delusion", *Administrarion & Society*, vol. 26, núm. 3, november 1994, Sage Publications, Inc., p. 359.

Es importante insistir que un excelente estudio de la disciplina es diferente de un excelente profesional, agencia o programa. Requerimos una visión práctica, pero basada en una buena teoría de la administración pública.

En la literatura de la administración pública prevalecen dos aspectos: *a)* el estudio contemporáneo del estudio de la administración pública que contiene ingredientes de teoría, y *b)* la administración pública es un estudio interdisciplinario, no una simple disciplina o subdisciplina con una teoría básica (paradigma). El argumento central es: la administración pública puede fundarse normativamente en la ciencia política.¹⁰⁴

Existe cierta preocupación por la teoría en la administración pública, como ya se ha referido. Desde Wilson y Goodnow al final del siglo XIX y Leonard White, Gulick, Simon, Dahl y el Reporte del Comité Presidencial de 1937, existen aportaciones a la búsqueda de una teoría de la administración pública. La dicotomía política-administración, la eficiencia como fin de toda organización y la descripción estructural de las organizaciones gubernamentales, conforman un conjunto de posiciones que pretendían que la disciplina fuera realizada neutralmente, por expertos y con un servicio civil de carrera. Después de la Segunda Guerra Mundial, la teoría ortodoxa continuaba con la influencia de estos postulados, pero la nueva teoría no correspondía con el campo. El resultado fue una diversidad teórica (incluyendo contribuciones de la ciencia política, el *management*, economía, políticas públicas, entre otros) y una amplia disparidad. La búsqueda era un campo profesional o un estudio interdisciplinario. De acuerdo con la ortodoxia, la administración pública es una disciplina enferma, o sencillamente, no era una disciplina. Mainzer sostiene que la administración pública "es un campo, una profesión, una empresa, un estudio interdisciplinario y una práctica".¹⁰⁵

Mainzer sostiene que el estudio de la administración pública se ha movido de una disciplina (ciencia política) a ser un estudio interdisciplinario.^P Dwight Waldo (1973) cuestiona la existencia de una crisis de identidad en la administración pública, por lo que concluye que el paradigma por consenso para el futuro de la administración pública debe ser más interdisciplinario que disciplinario.^{P?} Para Waldo (1980) la proposición de una sola disciplina académica es inadecuada para contestar y suplir las necesidades de conocimiento de la

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 361.

¹⁰⁵ *Ibidem*.

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 365.

^{10?} Waldo, Dwight, "Toward a Paradigm of Future Public Administration", *Public Administration Review*, núm. 33, pp. 366-372. Citado por Mainzer.

administración pública.¹⁰⁸ Por su parte, para Frederick Mosher (1982) la interdisciplina y la investigación interprofesional no son una mera curiosidad académica, es una necesidad absoluta, porque una disciplina o profesión no puede resolver sus problemas por sí mismos.¹⁰⁹ Por otra parte, Frederickson (1989) observa que el estudio de la Administración Pública es mucho más interdisciplinario que en los años sesentas, cuando fue primariamente una parte de la Ciencia Política.¹¹⁰ Mientras que en la primera Conferencia de Minnowbrook en 1968 la mayoría de los participantes habían sido formados en la ciencia política, en la segunda conferencia, en 1988, algunos contaban con estudios en análisis de políticas y estudios de políticas, economía, planificación, estudios urbanos y derecho.

Mainzer afirmaba que la interdisciplinariedad es la nueva ortodoxia. Birkhead y Carroll (1980) sostienen que la idea de disciplina es aplicable al estudio de la administración pública. La confrontación disciplinaria no es rara, es un signo de una academia estéril. La crítica de la tradicional administración pública regularmente está referida como investigación interdisciplinaria. La administración pública es una disciplina vinculada a la ciencia política y ambas son partes de una misma disciplina. Stone (1990) afirma que la administración pública es una disciplina, aunque se encuentra basada en una campo multidisciplinario de práctica.¹¹¹ Para Stone, la Administración pública es una disciplina o un componente de una disciplina que es la ciencia política.¹¹² El estudio político ilumina especialmente a la administración pública.

Las tendencias interdisciplinarias en el estudio de la Administración Pública ignoran al sistema político. U! El término responsabilidad tuvo efectos a) en el ensayo de Woodrow Wilson, porque abría una nueva brecha entre la ciencia política americana, al estudio de la administración pública; b) el jefe de Jus-

¹⁰⁸ Waldo, Dwight, *The Enterprise of Public Administration: A Summary View*, Novato, CA, Chandler & Sharp, 1980. Citado por Mainzer.

¹⁰⁹ Mosher F. C., *Democracy and the Public Service*, Nueva York, Oxford University Press, 1982. Citado por Mainzer.

¹¹⁰ Frederickson, H. G., "Minnowbrook II: Changing Epochs of Public Administration", *Public Administration Review*, núm. 49, pp. 95-100. Citado por Mainzer.

¹¹¹ Stone, D. C., "The Changing Public Service: Looking Back... Moving Forward", *Public Administration Review*, núm. 50, pp. 206-208. Citado por Mainzer.

¹¹² La interdisciplinariedad de las ciencias sociales no sólo puede verse en la administración pública; en la psicología organizacional se describe una explosión en el campo desde 1970 más interdisciplinaria. Lo mismo sucede en la sociología que refleja un incremento en la interdisciplinariedad del campo. La psicología organizacional y la sociología organizacional reflejan un poco de ciencia política y administración pública,

¹¹³ *ibid.*, p. 380.

ticia (del Presidente) Taft opinó en 1926 que se requiere conocer la historia como necesidad práctica del sistema nacional administrativo; e) el reporte del Comité Presidencial de *Management* Administrativo en 1937 da fundamento a una moderna presidencia para una moderno sistema administrativo nacional. El valor de la eficiencia es importante, pero requiere en el gobierno de vincularse a la responsabilidad. La ciencia política interesa a las instituciones para que puedan tomar valores que son fundamentales para el estudio de la administración pública. El estudio político de la administración pública no requiere de una ideología particular. La perspectiva política de la administración pública quizá permita conocer lo relativo al lugar que ocupa el ejecutivo en el Estado, los intereses de grupos plurales, las reglas y leyes judiciales, control administrativo, justicia social, clases oprimidas y racismo, valores éticos, separación de poderes y otros aspectos teóricos. Por ejemplo, Flathman (1966) defiende en su libro el concepto de interés público como una norma importante en la vida política. U! El interés público no es un concepto analítico que contribuya a la ciencia política, pero es un concepto normativo que "es parte del discurso político. Wamsley refiere que el interés público es central para distinguir entre la Administración Pública y los negocios. 115

De acuerdo con un estudio preparado para la NASPAA (Palmer & Taylor) es notoria una declinación de la proporción de la Ciencia Política en los programas de posgrado en Administración Pública, por lo que existe una mayor proporción a separar la ciencia política y la administración pública. El estudio muestra que existe una modificación en la *curricula*, por lo que son sustituidas las materias de ciencia política con cursos de economía, *management*, estudios de caso y computación, así como una separación definitiva en materias propias de las ciencias políticas y la administración pública. Esto representa un ataque a la tradición de la Administración Pública como parte de la Ciencia Política.

Al respecto, Dwight Waldo (1978) cuestiona por qué la ciencia política no es parte y contribuye a la teoría de la organización. Simon no lo explica adecuadamente en su *focus* al gobierno, debido a que no considera el aspecto político en la administración pública. Así como son importantes los aspectos científicos,

114 Flathman, R. E., *The Public Interest: An Essay Concerning the Normative Discourse of Politics*, Nueva York, Wiley, 1966. Citado por Mainzer.

115 Wamsley, G. L., *Refounding Public Administration*, Newbury Park, CA, Sage, 1990. Citado por Mainzer. Incluso, algunos estudiosos prefieren utilizar el término bien común (*common good*) al de interés público, pero cada término expresa la misma idea. El doble valor del término interés público para la administración pública es; a) un *unfoeus* político integra al estudio en una amplia literatura referida al estudio de la sociedad, y b) un *focus* político puede ser efectivo en la práctica en los países donde la administración pública tiene un bien común, reflejados en la técnica, el personal y como estándar para la **acción** pública.

racionalidad, eficiencia, eficacia y productividad, también el concepto de "poder" es poco utilizado en la teoría de la organización, cuando éste es un aspecto central de cualquier organización, sea pública o privada. La ciencia política no ha creado la teoría de la organización, pero ilumina a la administración pública como parte del sistema gubernamental y el cambio político. El modelo de Robert Michels es más completo que el propuesto por Herbert Simon, por todas sus simplificaciones y distorsiones. Michels incluye los aspectos políticos de la organización.

¿Qué defectos atribuibles a la investigación interdisciplinaria han caracterizado a la Administración Pública? Mainzer responde a esta pregunta con cuatro elementos: 116

1. El estudio interdisciplinario de la administración pública demanda mayor conocimiento. Al existir diversas disciplinas en el campo de estudio, se vuelve indispensable un mayor grado de conocimiento. En consecuencia, algunos estudios en la administración pública por su propio nivel son superficiales.
2. El estudio interdisciplinario de la administración pública carece de *unfocus* principal. Esto significa que al contar con diversas disciplinas, *elfocus* de la administración pública se diversifica en lugar de ubicar un solo objeto de estudio. Mainzer se pregunta: ¿es más urgente entender el óptimo de Pareto o la relación constitucional del presidente y el congreso en la administración pública federal?
3. El estudio interdisciplinario de la administración pública en realidad eleva algunos estudios a expensas de otros. Por ejemplo, se sustituyen los estudios económicos o de *management* por los de ciencia política. Igual situación ocurre con los métodos que se emplean para la investigación de la administración pública. Si todas estas disciplinas son homogéneas, en el turno de unos y el desplazar a otros es necesario ver la elección económica, la teoría organizacional o los negocios del *management*, pero no utilizan los análisis políticos. Esto representa la naturaleza política de la Administración Pública.
4. El estudio interdisciplinario de la administración pública aspira a ser ciencia con el apoyo de los valores de la tecnología, pero suprimiendo consideraciones éticas. Los análisis éticos son marginados en el óptimo de Pareto. En el *management*, lo ético no es dominante. Las cuestiones

éticas son fundamentales en todo estudio político y, por tanto, en el campo de la Administración Pública.

Por su parte, Mosher y Cimmino sostienen la necesidad de buscar una síntesis entre la interpretación europea y norteamericana para alcanzar un esquema conceptual de análisis que no sólo demuestre la dignidad científica de la administración pública, sino que proponga objetivos bien definidos, que las otras disciplinas, aunque interesadas en el fenómeno administrativo, no alcanzan o lo consideran simples datos para la investigación de su propia materia. 117

Como es sabido, son muchas las disciplinas que estudian directa o indirectamente la actividad administrativa; cada una de ellas parece, sin embargo, haber perdido inevitablemente una visión amplia del problema y la correlación de su propia contribución con la de los otros sectores, desorbitando la amplitud de sus principios y conclusiones, y reduciendo, por tanto, la investigación científica en el sector debido.U"

En suma, el argumento central es que la Administración Pública en la Ciencia Política es una misma vía para tomar en cuenta en el conocimiento, por lo que no es posible separarlos. La Administración Pública durante las recientes décadas se ha desarrollado mediante un estudio interdisciplinario, pero sin una integración teórica, lo que implica que es un componente de un campo de estudio interdisciplinario. Para la visión ortodoxa, la solución es la búsqueda de un estudio interdisciplinario en la Administración Pública, por lo que no requiere de una teoría central. A esta amenaza a la disciplina, Mainzer sostiene que es con el regreso de la Ciencia Política -ámbito donde nació y se desarrolló la Administración Pública- el lugar adecuado para buscar la identidad propia como disciplina y para iniciar los cimientos de una teoría de la administración pública. La desilusión interdisciplinaria ha terminado; debemos volver al origen de nuestro campo de estudio: la Ciencia Política.

117 Mosher, Frederick y Cimmino, Salvatore, *Ciencia de la Administración*, Madrid, RIALP, 1961, p. 24.
118 *Ibid.*, p. 23.

V

LOS "DIVERSOS" OBJETOS DE ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La Ciencia de la Administración, a lo largo de la historia, cuenta con un solo objeto de estudio, que es la actividad organizada del Estado. Woodrow Wilson, en su clásico estudio, señala que para la Administración Pública como ciencia práctica: "[...] el objeto del estudio administrativo es descubrir, primero, qué puede hacer adecuadamente y exitosamente el gobierno, en segundo lugar cómo puede hacerlo con la máxima eficiencia y al mínimo costo posible, ya sea de dinero o de esfuerzo".¹

Sin embargo, el estudio del objeto ha propiciado —como sucede con la luz y su difracción al pasar por un cristal— que un solo objeto de estudio sea fragmentando en diferentes "objetos de estudio". Esta situación de multiplicidad de formas de estudiar el objeto de estudio ha limitado, detenido y provocado profundas polémicas en cuanto a la naturaleza propia de la Administración Pública, su carácter de ciencia y su especificidad como disciplina autónoma e independiente de otras ciencias sociales.

Según Ornar Guerrero, existe un foco primigenio central que sirve como pivote a la construcción general del discurso de una disciplina, que es el que orienta los argumentos de su discurso científico. Naturalmente, el foco central de la administración pública ha sido la administración pública misma, objeto de estudio del cual se ha tenido ese discurso científico desde la época de Bonnin.? Un segundo ámbito rodea al foco central, enriqueciéndolo y al mismo tiempo determinando el alcance de sus argumentos. En ese sentido, en Administración Pública esos focos han sido por siempre: 1) el Estado; 2) la política (gobierno);

¹ Wilson, Woodrow, "El Estudio de la Administración Pública", *RAP*, Revista Conmemorativa del 25 Aniversario, México, INAP, 1980, p. 275.

² Guerrero, Omar, *Teoría Administrativa del Estado, México, Oxford University Press*, 2000, p. 208.

más recientemente, 3) el manejo (*management*) y 4) las políticas públicas *ipolityv*?

No obstante, en este apartado exploramos de manera enunciativa, además de estos objetos de estudio, algunos otros que tradicionalmente se continúan analizando como campos de una misma tierra. El énfasis expuesto por sus autores en aspectos fundamentales de la actividad gubernamental permiten demostrar que existe un solo objeto de estudio y diferentes orientaciones que implican "estudios del objeto" diversos. A continuación se revisan aquellos que consideramos los más representativos y que han prevalecido durante el siglo XX.

Un solo objeto de estudio: diversas orientaciones del objeto de estudio

La Administración Pública, un objeto de estudio sin definición ni identificación, ha derivado, como preocupa a Dwight Waldo, en una materia sin disciplina, es decir, la Administración Pública es un objeto en busca de su disciplina. La Administración Pública es un fenómeno concreto, un objeto de estudio específico, identificable y definible." El objeto de estudio de la Administración Pública es la actividad que se inicia desde las primeras civilizaciones de la humanidad; comenzó a ser realizada por diversos funcionarios del gobierno con responsabilidades tan disímbolas como las religiosas, militares, judiciales, educativas y administrativas, hasta la llegada de los grandes imperios con estructuras y actividades más complejas, especializadas y sofisticadas, que prevalecen en nuestros días con características más delimitadas y precisas.

Aunque el objeto de estudio, por su propia naturaleza, es dinámico, de conformidad con las nuevas atribuciones, actividades y funciones propias de un gobierno en constante cambio y una sociedad más demandante, sostenemos que el objeto de estudio seguirá manteniéndose adelante del estudio del objeto. Baena de Alcázar ha dicho acertadamente que en Administración Pública existe una predominancia del objeto de estudio sobre el estudio del objeto. En este capítulo esta afirmación será claramente comprobada.

En la historia de la Administración Pública encontramos los diversos objetos de estudio que se desprenden de un mismo "objeto de estudio", ellos son: a) el Estado; b) el gobierno; c) el poder; d) el poder ejecutivo; e) la división de

3 *Ibidem.*

4 Guerrero, Ornar, *La Administración Pública en el Estado capitalista*, México. Fontamara, 1988, p. 51.

poderes (ejecutivo, legislativo y judicial); *j*) la burocracia; *g*) la organización; *h*) como manejo público (*management*); *i*) como políticas públicas (*policy*); *j*) otros objetos de estudio como son: institución estatal, como proceso administrativo y como razón técnica. Cada uno de esos "objetos" de estudio tiene sus propias características y genera sus propios productos, categorías, alcances, limitaciones y resultados. Se analizan a continuación cada uno de ellos,

La Administración Pública como estudio del Estado

La Administración Pública tiene desde su origen como objeto de estudio al Estado. Destacan en esta corriente Lorenzo von Stein en Prusia, Bonnin en Francia y Carlos Marx en Alemania, así como otros cultivadores de la ciencia de la administración que hacen énfasis en la noción de Estado como elemento central que aglutina a todas las fuerzas de la sociedad para potenciarla.

Con Lorenzo von Stein, en su obra *La teoría de la administración*, publicada en 1865, nace en Alemania la ciencia de la administración.> Stein contribuye a la ciencia de la administración al definir claramente a la administración pública: "[...] esta actividad del Estado, que tiene lugar mediante los órganos estatales y constituye, por tanto, la vida propiamente exterior del Estado, es lo que se llama administración del Estado".

Para Bonnin la administración pública es una potencia del propio Estado." Primero como virtud para ejecutar una cosa o producir un efecto; en segundo lugar, como imperio y dominación; en tercer lugar, como virtud generativa y en cuarto lugar, como poder y fuerza de un Estado, y por último, como entendimiento, voluntad y memoria. Por su parte, en Alemania, von Mohl define a la ciencia de la administración como: "[oo.] la exposición sistemática de los principios relativos al empleo de las instituciones auxiliares individuales del Estado, para vencer a los eternos obstáculos prepotentes".⁸

En ese sentido, para von Mohl la ciencia de la policía es la disciplina que antecede a la ciencia de la administración. El Estado es el objeto de la ciencia

⁵ Guerrero, Ornar, *La Teoría de la Administración Pública*, México, Harla, 1985, p. 27,

⁶ Citado por Ornar Guerrero, *Ibid.*, p. 139. Agrega Stein: "La administración alcanza, pues, su forma más pura, más ideal, la exigida por el principio del Estado, una vez que ha convertido en único cometido suyo la vida de todos los individuos".

⁷ Bonnin, *Compendio de los Principios de Administración*, p. 261. Citado por Ornar Guerrero, *op. cit.*, p. 29. En Francia Bonnin define a "la administración pública: es una potencia que arregla, corrige y mejora todo cuanto existe, y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas".

⁸ *Ibid.*, p. 84.

de la administración para derrotar las limitaciones y restricciones de la sociedad.

Para Bluntschli el concepto de administración, en su sentido más amplio, tiene un significado más general que el relativo a la vida pública; es decir, la *administración del Estado*. Por tanto, debe oponerse la administración privada a la pública. La administración privada es considerada como un deber de la familia, de la asociación o de una religión, pero nunca como un deber hacia el Estado. De la administración pública se encargan los funcionarios y de la privada los gerentes. Una administración privada es aquella ejercida por autores que se ocupan de las personas y del patrimonio de los particulares. El Estado, por su parte, vigila a la privada precisamente como un acto de la administración pública.

Para Otto Mayer el objeto de interés del derecho administrativo es el Estado, pero no en lo general, sino en uno de sus aspectos más importantes: el de la administración pública.

El *Estado* es un pueblo organizado bajo un poder soberano para la consecución de sus intereses. La *administración* es la actividad del Estado para el cumplimiento de sus fines. Así comprendida, ella se opone a la *Constitución*, que no hace sino preparar esta actividad; la administración implica la existencia del poder soberano mediante el cual el Estado llega a ser capaz de obrar.¹⁰

Para Mayer la ciencia de la administración es una rama especial de las ciencias políticas que trata de "la actividad del Estado desde el punto de vista de su fin y objeto". Aún más, "no enseña sobre cada punto lo que ocurre en la práctica, por qué se hace eso y lo que razonablemente debería hacerse".¹¹

Por su parte, V. E. Orlando, habiendo abrevado en van Stein, sostiene que el Estado se afirma efectiva y vigorosamente como antítesis de la sociedad, de la cual es la organización política. Para desarrollarse, el Estado debe desenvolver los elementos de la vida individual de los hombres. Para Orlando, la ciencia de la administración es la *ciencia de la injerencia social del Estado*.

⁹ *Ibid.*, p. 249. Bluntschli sostiene que "la administración pública se basa en el derecho y el deber públicos, la administración privada tiene su base en el derecho privado y se deja al árbitro de los particulares".

¹⁰ Mayer, *Derecho Administrativo Alemán*, vol. 1, p. XXVI. Citado por Ornar GUerrero.

¹¹ *Ibid.*, p. 21.

Para Carlos Marx¹² el Estado no encontrará el origen de las dolencias en la organización de la sociedad, ni en sí mismo. Al no encontrar la causa de los males sociales en la sociedad ni en el propio Estado, atribuye su origen a las leyes naturales que puede cambiar, o a la vida privada de los individuos que son independientes de él, o bien en deficiencias de la administración que está subordinada. P En todo caso: "[...] en última instancia, todos los estados buscan la causa de las deficiencias accidentales o intencionales de la administración. ¿Por qué? Precisamente porque la administración pública es la actividad organizada del Estado".¹⁴

La Administración Pública como objeto de estudio del Estado se encuentra contenida en autores como von Stein, von Mohl, Bluntschli, Otto Mayer, Orlando y Marx. Entre ellos existe un punto de coincidencia: la administración pública es la actividad organizada del Estado y es la ciencia de la injerencia estatal. El Estado es el objeto de estudio, pero uno de sus instrumentos más importantes es la administración pública. Puede afirmarse que este es el primer objeto de estudio de la Administración Pública, como parte de la herencia histórica del Cameralismo.

La Administración Pública como estudio del gobierno

La Administración Pública como objeto de estudio del gobierno se encuentra representado por tres destacados autores norteamericanos de la Administración Pública moderna, como son: Woodrow Wilson, Frank Goodnow y Guillermo Willoughby, así como por un autor contemporáneo como es Richard Rose. El documento administrativo que mejor representa el ambiente en el que nace la moderna ciencia de la administración en los Estados Unidos es *El estudio de la Administración*, de Woodrow Wilson. Tiene el doble mérito de fundar en ese país a la propia ciencia de la administración y sentar las bases para el establecimiento del servicio civil. Wilson define a la administración pública como el

¹² Amoldo Ruge en el periódico [*Adelante*], en el artículo "El rey de Prusia y la reforma social" y que firmaba "El prusiano", fue publicado en julio de 1844. Marx responde a Ruge con el trabajo "Notas críticas al artículo 'El rey de Prusia y la reforma social', por un prusiano", publicado en el mismo periódico en agosto de 1844.

¹³ Citado por Ornar Guerrero. "El Estado y la organización de la sociedad no son, desde el punto de vista político, dos cosas diferentes. El Estado es la organización de la sociedad."

¹⁴ *Ibid.*, p. 236.

"gobierno en acción", la parte más obvia del gobierno; es el aspecto más visible del gobierno, el ejecutivo y el operativo, y es, por supuesto, tan antigua como el gobierno mismo: "Por ello debe haber una ciencia de la administración que procure enderezar los caminos del gobierno, para hacer sus negocios menos informales, para reforzar y purificar su organización y coronar sus deberes con escrupulosidad. Ésta es una razón del porqué existe esa ciencia".¹⁵

Para Woodrow Wilson, el objeto de estudio administrativo es rescatar los métodos ejecutivos de la confusión y el costo del experimento empírico, para ponerlos sobre cimientos profundamente enclavados en principios estables." La administración pública tiene un campo; un campo de negocios, donde se ha desterrado la contienda política de su seno. La administración pública está separada de la política activa. "La administración está más allá de la esfera propia de la política. Las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas. Aunque la política se ajusta a las tareas de la administración, no se debe permitir que manipule sus oficinas."¹⁷

Para Frank Goodnow la Administración Pública debe tener un significado unívoco, aunque tiene varias acepciones. La administración pública es: a) la actividad toda del gobierno; b) la actividad del gobierno, con excepción del poder legislativo, e) la actividad del gobierno, sólo en su aspecto ejecutivo.!! Goodnow señala que:

La administración es la actividad de los funcionarios ejecutivos del *gobierno*. Administra éste cuando nombra a un funcionario, da instrucciones a sus agentes diplomáticos, fija y recauda sus contribuciones, disciplina su ejército, investiga hechos relativos a la comisión de delitos y ejecuta la sentencia de un tribunal. Siempre que veamos al *gobierno en acción*, a diferencia de cuando delibera o pronuncia una sentencia judicial, decimos que administra. La administración, pues, ha de buscarse en todas las manifestaciones de la acción ejecutiva.¹⁹

Según su concepción acerca del estudio de la Administración Pública, ésta debe ser observada no sólo en lo relativo a las reglas de su acción, sino también en lo referente a la organización de los agentes que ejecutan la acción. Con frecuencia la palabra administración se utiliza para referirse a la "organi-

¹⁵ *Ibid.*, p. 201.

¹⁶ *Ibid.*, pp. 209-210.

¹⁷ *Ibid.*, p. 210.

¹⁸ Guerrero, Ornar, *Teoría de la Administración Pública*, op. cit., p. 295. El cursivo es mío.

¹⁹ Goodnow, *Derecho Administrativo Comparado*, p. 6. Citado por Ornar Guerrero.

zación administrativa", que comprende desde el Jefe del Ejecutivo hasta el último de sus subordinados. "Así la palabra, a la par que indica una función del gobierno, expresa el organismo del Estado. Administración es la función de ejecución, la administración es la totalidad de las autoridades ejecutivas y administrativas."²⁰

En su obra, *Política y administración*, Frank Goodnow tiene como tesis fundamental la de examinar las diferencias entre el gobierno formal y el gobierno real, lo que lo conduce a sus planteamientos relacionados con las funciones primarias del Estado; es decir, la expresión y la ejecución de la voluntad del Estado, o como también se les llama: la política y la administración. "Estas dos funciones del gobierno pueden, por propósito de conveniencia, ser designadas respectivamente como política y administración. Política se relaciona con las políticas o expresiones de la voluntad del Estado y administración con la ejecución de esas políticas."²¹

Respecto a la administración, señala que no sólo es una función de la autoridad ejecutiva, sino también la "función de ejecutar la voluntad del Estado". Por último, Willoughby considera que está frente a una disciplina que merece un tratamiento riguroso, por lo que está consciente de que una:

[oo.] objeción puede elevarse frente a la designación de la administración como ciencia. Independientemente que la objeción sea o no válida, la posición aquí sostenida es que, en administración, hay ciertos principios fundamentales de aplicación general, análogos a los que caracterizan a toda ciencia y que pueden ser observados si el fin de la administración, la eficiencia de la operación, es asegurada; y que estos principios serán determinados y su significación conocida sólo por la aplicación estricta del método científico en sus investigaciones.P

En su obra *El gobierno de los estados modernos*, Willoughby opina que el trabajo gubernamental es muy complejo y diversificado, lo que exige la existencia de órganos especializados. De este modo, en ellos se conjuga la especialización y la definición de responsabilidades precisas. La distribución de los poderes gubernamentales está basada en el derecho, tanto en lo que se refiere a la organización como en lo que corresponde a su operación. "Por tanto, es reconocido universalmente que desde el punto de vista funcional, el principio

²⁰ *Ibid.*, p. 9.

²¹ *Ibid.*, p. 18.

²² Willoughby, *Principles of Public Administration*, p. IX. Citado por Omar Guerrero.

sobre el cual deben clasificarse los poderes gubernamentales reside en la naturaleza del poder tal como es determinado y ejercido por su relación con el derecho.²³

A partir de este punto de partida, establece una clasificación "quíntuple" más satisfactoria, porque la división tripartita -ejecutivo, legislativo y judicial- no resiste, en su opinión, ni el examen científico ni la prueba de la práctica cotidiana. Entonces establece su célebre teoría de la división quíntuple de las ramas del gobierno, donde la administración asume un carácter distintivo respecto a la ejecución. En la división tripartita, la administración se encuentra confundida y se le trata como una parte de la función ejecutiva; indistintamente se habla de ejecución o de administración. Pero las dos son diferentes: "La función ejecutiva es la que representa al gobierno como un todo y vigila que sus diferentes partes cumplan las leyes. La función administrativa es la que administra realmente la ley, tal como ha sido declarada por la rama legislativa del gobierno e interpretada por la judicial".²⁴

Por tanto, la primera tiene un carácter político, se relaciona con la determinación de las políticas generales e implica el ejercicio del juicio en su aplicación. Por su parte, la administración pone en acción a esas políticas.

Un estudio contemporáneo del gobierno es el de Richard Rose, quien muestra la vigencia de esta orientación del objeto de estudio. "El gobierno es grande por sí mismo: grande en sus exigencias de recursos a la sociedad y grande en el impacto que tiene sobre ella."²⁵ Para Rose, el gobierno pesa mucho en la vida de todas las naciones de Occidente en la actualidad; los gobiernos difieren entre las naciones sólo en cuanto a su magnitud. Debido a que los gobiernos son dinámicos, no estáticos, pueden seguir desarrollándose. Independientemente de que el gran gobierno se considere o no un gran problema, es un tema muy debatido en el campo de estudio de la Administración Pública.²⁶ En términos históricos, el crecimiento del gobierno representa un gran triunfo del Estado occidental moderno.

²³ *Ibid.*, p. 303.

²⁴ *Ibid.*, p. 220.

²⁵ Rose, Richard, *El Gran Gobierno. Un Acercamiento desde los Programas Gubernamentales*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 47.

²⁶ Para Rose, "El gran gobierno es un hecho de la vida. El tamaño actual del gobierno es muy diferente del que afrontaron filósofos como Thomas Hobbes, Thomas Jefferson, John Stuart Mill y Karl Marx. Argüir a favor de que lo 'pequeño es hermoso' resulta anacrónico y utópico. Las circunstancias generadoras del crecimiento del gobierno parecen irreversibles. Tampoco es probable que disminuya el tamaño de otras instituciones de la sociedad, como las corporaciones empresariales, los sindicatos o las universidades. La

Puede inferirse que estos cuatro autores realizan una mayor delimitación del objeto de estudio de la Administración Pública, al considerar al gobierno como materia de estudio. Woodrow Wilson ha dicho que la administración pública es tan antigua como el propio gobierno. Consideran estos autores que el Estado como objeto de estudio implica la concurrencia interdisciplinaria; con el gobierno la administración pública tiene un objeto más definido. La dicotomía política-administración fue una separación artificial que no resistió el transcurso de los años; la contribución, de cualquier manera, es enorme: la administración pública cuenta con una materia y una disciplina que es la Administración Pública.

La Administración Pública como estudio del poder

Otro objeto de estudio para la Administración Pública es el estudio del poder. La Administración Pública, desde su origen como séquito del señor patrimonial a los modernos aparatos burocráticos de la actualidad, ha cumplido una paradójica doble función de todo Estado: dominación y servicio.?? En esta perspectiva, se afirma que el centro de interés de la administración pública, es decir, su objeto de estudio, ha sido precisado con toda claridad aun considerando las discrepancias entre diversos enfoques e interpretaciones.

La Administración Pública: *a)* es una función; *b)* no consiste en una mera ejecución; *e)* es el gobierno en acción; y *d)* su objeto de estudio es el poder." La Administración Pública, necesariamente, es una función consecuente de la política. Todos los Estados, independientemente de su grado de diferenciación interna, desempeñan dos tipos de funciones básicas: política y administrativa. Ambas funciones integran un proceso más comprensivo: el gobierno. Cuando el gobierno formula planes generales y decide su implantación es política;

cuestión que enfrentan los responsables de formular las políticas no es si el gobierno debiera ser grande, sino qué importancia debe atribuirse a su tamaño *actusI*".*lhidem*.

27 Guerrero, Ornar, *Teoría Administrativa de la Ciencia Política*, México, UNAM, 1976, p. 18. En esta obra existe una mayor sustentación teórica en relación con la consideración del poder como objeto de estudio de la Administración Pública. Se retoma una parte importante para este apartado.

28 *lb id.*, p. 74. La administración pública no es un simple acto de ejecución: "ejecutar", "efectuar", "realizar", "llevar a cabo", conllevan una connotación concluyente, implican el acto de consumación última, llevar los fines a sus consecuencias extremas. La administración pública tiene como misión una **seriación** en la cual cada paso es una etapa cumplida, un paso adelante, en un proceso cuyos fines **están** situados a modo de "blancos móviles":

cuando el gobierno establece los medios específicos para su puesta en marcha es administración. Política es el gobierno decidiendo, administración es el gobierno actuando.

La Administración Pública es el gobierno en acción, acción gubernamental; es dinámica, movimiento continuo. Para Ornar Guerrero, el gobierno es el proceso conductivo del Estado que concreta las relaciones de dominación, explotación, tutela y servicio inherentes al mismo; el gobierno es fuente de orden y voluntad política, en la administración pública cuando desempeña las funciones involucradas en la movilización, organización y dirección de hombres y recursos para lograr los cambiantes objetivos del Estado.

El poder es el objeto de la administración pública como un campo de la ciencia política, pero en una dimensión específica. La lucha por el poder, la aspiración por el timón del gobierno, las alianzas y discrepancias inherentes a la pugna por ser o llegar a ser la clase política, es un problema central para la ciencia política en su conjunto; para la administración pública, sin embargo, no es sino un supuesto: lo interesante para la misma no es tanto el poder en su proceso de constitución, como su establecimiento mismo. Para la administración pública el poder disputado en la arena política no es tan importante como el poder configurado en gobierno.^P

Ornar Guerrero señala que el gobierno, como política y administración, implica voluntad y ejercicio de poder: primero, estableciendo medidas políticas generales; segundo, activando tales medidas que inspiran y generan las demandas de aquellos que son afectadas por las mismas. Al definirse la administración pública como el gobierno en acción se encuentra implícitamente la naturaleza de su función como ejercicio real del poder, que el Estado reclama como monopolio legítimo en términos de fuerza física; la administración pública es la realización de la existencia del Estado como organización del poder político.^w

El poder, objeto de la ciencia política, es también el objeto de estudio de la administración pública, pero en la dimensión que comprende el ejercicio de la dominación estatal. La administración pública, al ejercer la dominación efectiva, mantiene latentes las expectativas y hábitos de obediencia, lleva a la realidad la existencia del Estado y marca aquello que es inherente al Estado

²⁹ *iu*«, p. 77. El cursivo es mío.

³⁰ Esto no **significa** que la Administración Pública sea la fuente o el sujeto del poder, posición que ocupa la clase gobernante; por el contrario, es el medio específico para el ejercicio del poder.

mismo: clases o grupos privilegiados por la frontera del poder, por la jerarquía que separa a gobernantes y gobernados.

Esta interpretación de considerar al poder como objeto de estudio de la Administración Pública sostiene que el gobierno cumple funciones de poder (dominación) políticas y administrativas. Para la Ciencia Política, su objeto es el gobierno en sus dimensiones políticas y de dominación estatal, mientras que para la Administración Pública, el gobierno en su dimensión administrativa y la dominación efectiva. Es en el gobierno, en su doble dimensión: dominio y servicio, que el poder se constituye en objeto de estudio de la Administración Pública.

La Administración Pública como estudio del poder ejecutivo

La Administración Pública tiene como objeto de estudio el poder ejecutivo. El capitalismo no es el origen del objeto, pero sí del estudio de la Administración Pública, debido a que fue en el capitalismo donde se produjo la separación de la sociedad y el Estado. En el capitalismo se rompen las ataduras patrimoniales y colegiales que mantenían cautivo al ejecutivo, permitiendo conformar el carácter y forma de la administración pública como un fenómeno que llegó, en su momento histórico, a tener sustancia e identidad."

La Administración Pública, como objeto de estudio, está caracterizada por cuatro atributos que identifican su lugar en el modo de producción capitalista: 1) Es una de las formas de mediación entre el Estado y la sociedad; 2) Es la delegación del Estado en la sociedad; 3) *Está organizado en el ejecutivo*, y 4) Es el gobierno en acción; la acción del Estado en la sociedad civil. El estudio de la Administración Pública no puede partir sino de estas mismas premisas.^V

En ese sentido, la Administración Pública es un objeto de estudio consistente en la mediación entre el Estado y la sociedad a través del poder ejecutivo, lo que implica que es un fenómeno identificable y definible. Los fundamentos de su identidad se establecen en cuatro condiciones históricas: *a)* El divorcio del Estado y la sociedad; *b)* La necesidad de la mediación entre el Estado y la sociedad; *e)* La forma doble de la mediación, a través de las clases sociales y de la administración pública. Las clases sociales como mediación entre la so-

³¹ *Ibid.*, p. 213.

³² *Ibid.*, p. 214. Er cursívoes **mío**.

ciudad y el Estado y la Administración Pública como mediación entre el Estado y la sociedad; y *d*) La organización bipolar de la mediación. Las clases sociales en el legislativo y la Administración Pública dentro del ejecutivo.

La Administración Pública tiene por objeto de estudio el poder ejecutivo. La relación entre el ejecutivo y el poder legislativo constituyen el régimen político y resumen los centros de poder del Estado, pero en el poder ejecutivo se muestra de manera visible la acción fundamental del Estado. El predominio del ejecutivo va aparejado al proceso histórico del predominio político de la burguesía. El poder ejecutivo es una creación de la monarquía absoluta. "El ejecutivo, entonces, es el objeto de estudio de la Administración Pública en la medida en que, como centro de poder cimero del Estado, concentra en su seno esencialmente las facultades y capacidades dinámicas del propio Estado y organiza y pone en acción el movimiento, toda su fuerza vital en el seno de la sociedad civil."³³

El ascenso del poder ejecutivo y la burocratización del legislativo no pueden explicarse por sí mismos, se explican a partir de la división prevaeciente del Estado y la sociedad, es decir, por la autonomía relativa del Estado frente a la sociedad. El poder ejecutivo ha llegado a ser el centro del poder superior del Estado, debido a la decadencia del parlamento como centro de poder de las clases, al mismo tiempo por la existencia paralela de otras corporaciones clacistas y la conjunción de los intereses de la burguesía y las actividades del ejecutivo. Un poder ejecutivo fuerte es por tanto producto de un Estado fortalecido sobre la sociedad. Para Ornar Guerrero el objeto de estudio de la Administración Pública es el ejecutivo, ya que éste es el gobierno como mediación: y es al mismo tiempo la administración pública, porque ella es la mediación entre el Estado y la sociedad."

La Administración Pública como estudio de los poderes (ejecutivo, legislativo y judicial)

Otra posición establece que el objeto de estudio de la Administración Pública no sólo es el poder ejecutivo, sino también los poderes legislativo y judicial. Felix Nigro considera que el objeto de estudio para identificar a la Administra-

³³ *Ibid.*, p. 216.

³⁴ En una posición compleja, Ornar Guerrero concluye diciendo: "Gobierno, administración pública y ejecutivo son lo mismo. El objeto de estudio es la administración pública, el gobierno y el ejecutivo porque son idénticos. Esta trilogía resume gran parte de los objetos de estudio expuestos".

ción Pública es su conexión con las tres ramas tradicionales del poder, que son: la ejecutiva, la legislativa y la judicial." Bajo esta concepción, administrar es ejecutar, es decir, poner en práctica leyes que han sido aprobadas por el poder legislativo. Sin embargo, existe una clara distinción entre los poderes legislativo y administrativo: el legislativo posee el primero, pero cuando apoya una ley, lo que la rama ejecutiva realiza con esa ley se convierte en "administración".

Aun cuando las ramas legislativa y ejecutiva constituyen entidades totalmente separadas, es la última sin embargo la que posee el poder administrativo, de lo que se deduce que administración pública es "lo que la rama ejecutiva efectúa". El poder judicial se mantiene apartado de la administración pública, decidiendo los casos que se plantean entre las partes privadas pero también controlando a los administradores públicos por sus actos inconstitucionales ilegales o arbitrarios.³⁵

Nigro cita el caso de las controversias suscitadas en el seno de la Subcomisión del Senado (*Senate Subcommittee on Separation of Powers*) en la que quedó claro que la Constitución no establece la diferencia entre los poderes legislativo y ejecutivo. Una de las preocupaciones más específicas de esta Subcomisión fue la disputa entablada entre las ramas legislativa y ejecutiva sobre la constitucionalidad y oportunidad de los llamados poderes de veto³⁶? por parte del legislativo que requieren alguna forma de aprobación del Congreso o bien a través de comisiones o bien por ambas Cámaras, con anterioridad a que las unidades departamentales de la Administración Pública puedan pasar a la acción. El argumento defendido por el equipo del Presidente Johnson, expresado por el Ministro Adjunto del Departamento de Justicia, consistió en esencia en que la selección de proyectos específicos era un acto propio del ejecutivo en el cual el Congreso, si se atenía a la Constitución, no debería interferir.

La interpretación de que "administrar" es ejecutar y de que existe una distinción clara entre los poderes legislativo y ejecutivo, para Nigro no es un argumento sólido. Se puede tomar partido a favor de la actitud del Presidente o del Congreso, pero la Subcomisión dejó claro que el Congreso, una vez

³⁵ Nigro, Felix A. y Nigro, L10ydG., *Administración Pública Moderna*, Madrid, INAP, 1981, p. 12.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ El veto legislativo se ha desarrollado desde 1950 y ha sido recogido en algunas regulaciones como la Ley de Prevención de Inundaciones y de Protección contra Otros Daños Menores, causados por escape de agua, de 1954, que en el año de 1967 se convirtió en tema importante de debate entre el Congreso y el presidente Johnson.

aprobada una ley, podría desempeñar un papel más amplio que el de limitarse a la crítica de las decisiones tomadas por el ejecutivo a la hora de poner en vigor la legislación. En algunos casos el legislativo consideraba que su papel era el de dirigir conjuntamente con los Departamentos correspondientes de la Administración Pública determinados programas específicos y no limitarse simplemente en la autorización. Por ello, cualquier definición de la Administración Pública no puede dejar de lado al legislativo, aunque lo expuesto no sea la única razón para ello.³⁸

Si se considera a la administración pública como un proceso (como un conjunto de conocimientos y de técnicas para el manejo efectivo de una empresa), ello no sólo es propio de la función legislativa sino de otros organismos. La función legislativa debe ser organizada debidamente. Incluso, si se miran desde "dentro" las funciones del legislativo, puede verse que también éstas necesitan de una buena administración.é?

Lejos de mantenerse aparte, el poder judicial ha sido desde hace mucho tiempo una fuerza que ha contribuido poderosamente a moldear la administración pública, faceta que viene acentuándose últimamente a medida que la opinión pública en general, los empleados de la administración, otras personas e instituciones presionan por sus derechos ante los tribunales correspondientes. Existe actualmente la preocupación porque las decisiones de los tribunales puedan estorbar la aplicación de la ley. Sea verdad o no esta acusación, parece claro, a partir de las controversias que existen, que las actividades diarias de los policías y de otros funcionarios públicos están grandemente influidas por las decisiones de los tribunales. El Presidente del Tribunal Supremo en los Estados Unidos sostenía que los tribunales ejecutaban funciones administrativas complejas que afectan a la coordinación de numerosas personas, al ser responsables de funciones tales como "las peticiones de custodia de niños a consecuencia de divorcio o separaciones matrimoniales que se presentan ante los tribunales, los problemas de adopciones, de deudas, de administración, de bienes inmuebles, así como miles de otras tareas que no son puramente o estrictamente judiciales".e? Asimismo, en los Estados Unidos apareció la profesión de

³⁸ Se pasa por alto con frecuencia que los cuerpos legislativos supervisan directamente las actividades de algunos Departamentos administrativos; ejemplos en el ámbito nacional son la Oficina de Imprenta de la Administración (*Government Printing Office*), la Biblioteca del Congreso (*the Library of Congress*) y la Intervención General. Ello muestra que no todas las unidades administrativas que ponen en práctica la legislación se hallan dentro de la rama del poder ejecutivo, lo cual es una prueba más de que la administración abarca algo más que la rama del gobierno.

³⁹ *Ibid.*, p. 16.

⁴⁰ Citado por Felix Nigro, *Ibid.*, p. 18.

manager del tribunal; en 35 estados y 46 áreas metropolitanas laboraban ejecutivos de tribunales. "Debido a que los administradores comparten facultades legislativas y judiciales con las otras dos ramas de gobierno, su influencia en la política pública es mucho más importante ahora que antes; la administración pública ha ganado en importancia."⁴¹

Para Marshall Dimock, la administración pública es cuasi legislativa cuando se realiza la expedición de normas, lo que significa que puede remplazar o interpretar la ley, para ir dando expresión a la política de gobierno, a medida que se desarrolla el proceso administrativo. Tanto en la creación de las leyes como en la interpretación y en la aplicación, la administración pública tiene un papel relevante, mientras que en los aspectos cuasi judiciales (audiencias y decisiones) de la administración pública, el número de decisiones así emitidas es mucho mayor que el que se pronuncia en los tribunales. Esta actividad cuasi judicial la realizan no sólo las comisiones reguladoras que se ocupan de problemas de gran importancia económica y financiera, sino también diversos departamentos y oficinas. Hay oficinas como la de impuestos, que realizan mayor trabajo cuasi judicial que las mismas comisiones. "Por tanto, la conclusión obvia es que las tres ramas del poder forman parte del estudio y praxis de la administración pública."⁴²

Para Felix Nigro, en su definición clásica, la Administración Pública abarca las tres ramas del poder -ejecutiva, legislativa y judicial- y sus interrelaciones. Esta conclusión sostiene que el objeto de estudio de la Administración Pública no sólo es el poder ejecutivo sino los poderes legislativo y judicial, ya que existen interrelaciones que afectan, limitan y permiten el desarrollo de la actividad gubernativa. Cabe señalar que para esta posición el poder ejecutivo es el objeto de estudio de la disciplina; sin embargo, los poderes legislativo y judicial deben ser estudiados de manera complementaria en aquellos aspectos que tengan incidencia con el poder ejecutivo.

La Administración Pública como estudio de la burocracia

La Administración Pública ha tenido como objeto de estudio a la burocracia. Diversos autores, desde Max Weber, Laski, van Mises, Fritz Marx, Crozier y más recientemente Guy Peters, han centrado su atención en la burocracia. En

41 Dimock, Marshall y Dimock, Oladys, *op. cit.*, p. 128.
42 *Ibid.*, p. 19.

la ciencia social contemporánea se emplea el término burocracia para indicar un tipo general de organización humana que, por significativos conceptos, se distingue de otros tipos de organización.

En el análisis de Max Weber, hay tres tipos de autoridad o principios de "legitimidad" en la organización.: La "autoridad tradicional" es sancionada simplemente por el tiempo y la posición aceptada por el que la ejerce, como fue el caso de las sociedades primitivas. Otro tipo de autoridad es la "autoridad carismática" basada en cualidades personales de jefatura o magnetismo; este tipo de autoridad es el que se atribuye al héroe guerrero o al profeta religioso. El tercer tipo de autoridad es la "racional" o "autoridad legítima"; ésta es la que se basa en un conjunto de normas aceptadas como "legítimas" por los miembros de la organización. La burocracia es la forma típica en que se institucionaliza la autoridad racional o legítima. Para Weber-' la burocracia funciona bajo los siguientes preceptos:

1. Existe el principio de zonas precisas y jurisdicción oficial, donde las actividades están distribuidas de manera fija como deberes oficiales y la autoridad es la encargada de dictar las órdenes necesarias para el cumplimiento de los deberes.
2. Los principios de jerarquía oficial y de niveles de gobierno de autoridad implican un sistema ordenado de superioridad, donde los cargos más bajos están supeditados a los cargos más altos.
3. La administración de los cargos oficiales se basa en documentos escritos, "los archivos", que se conservan en su forma original. Existe, por tanto, un cuerpo de empleados subalternos y escribientes de todas clases.
4. La administración oficial es especializada y presupone una preparación concienzuda y focalizada.
5. Cuando las funciones propias de un cargo han llegado a su pleno desarrollo, la actividad oficial exige plena capacidad de trabajo del funcionario, aunque sus horas de trabajo estén claramente definidas.
6. El desempeño de un cargo está sujeto a reglas generales, que son estables, más o menos completas y que pueden aprenderse. El conocimiento de estas reglas representa un aprendizaje técnico especial con que cuentan los funcionarios.

43 Waldo, Dwight (comp.), "Administración Pública", *La Función Administrativa, los Sistemas de Organización y otros Aspectos*, México, Trillas, 1985, p. 57.

44 Weber, Max, "Burocracia", Waldo, Dwight (comp.), "Administración Pública", *La Función Administrativa, los Sistemas de Organización y otros Aspectos*, op. cit., pp. 58-60.

Para Max Weber, el motivo esencial de la superioridad de la administración burocrática de otras formas de organización se debe al conocimiento técnico que, mediante el desarrollo de las técnicas modernas y procedimientos administrativos, se ha hecho absolutamente indispensable.

La experiencia tiende universalmente a demostrar que el tipo puramente burocrático de organización administrativa —es decir, la variedad monocromática de la burocracia— es, desde un punto de vista puramente técnico, capaz de alcanzar el más alto grado de eficiencia y, en este sentido, es formalmente el medio más racional conocido de lograr una dirección imperativa de los seres humanos. Es superior a cualquier otra forma en precisión, estabilidad, rigor de disciplina y merecedora de confianza. [...] Es finalmente superior tanto en intensidad de eficiencia como en alcance de sus operaciones y es formalmente capaz de ser aplicada a toda clase de tareas administrativas.^P

Por su parte, los detractores de la burocracia la señalan como un mal necesario y con un término despectivo y peyorativo, hasta llevar a la burocracia a un estado de patología administrativa. La burocracia también ha sido vista como una forma de concentración del poder político. Laski sostenía que:

Burocracia es el término generalmente aplicado a un sistema de gobierno cuya aplicación está completamente en manos de funcionarios, que el poder de éstos pone en peligro las libertades de los ciudadanos ordinarios. Las características de tal régimen son una pasión por la rutina en la administración, el sacrificio de la flexibilidad a la rigidez del reglamento, demora en la adopción de decisiones y resistencia a embarcarse en experimentos. En casos extremos, los miembros de la burocracia pueden llegar a constituir una casta hereditaria que manipula el gobierno en beneficio propio."

Por su parte, Ludwing von Mises afirma que la burocracia no puede calificarse como buena o mala, sino que tiene una naturaleza pública que la hace diferente de la administración privada. Incluso, la administración pública no puede medirse en los mismos términos que la administración privada.

A esas objeciones podemos responder una vez más que la burocracia no es en sí ni buena ni mala. Es un método de administración que puede aplicarse en diversas

⁴⁵*Ibid.*, p. 65.

⁴⁶ Laski, H. J., "Burocracia", Waldo, Dwight (comp.), *Administración Pública. La Función Administrativa, los Sistemas de organización y otros aspectos*, op. cit.; p. 53.

esferas de la actividad humana. Hay un determinado campo, el del manejo del aparato del gobierno, en que hay que recurrir necesariamente a los métodos burocráticos. Lo que mucha gente considera en la actualidad como un mal no es la burocracia como tal, sino la expansión de la esfera en que se aplica la administración burocrática.⁴⁷

Ludwing von Mises establece una clara distinción entre administración burocrática y administración privada. La administración burocrática es una administración que está obligada a cumplir con normas y reglamentos precisos fijados por la autoridad de un organismo superior. La tarea de los burócratas consiste en ejecutar lo que tales normas y reglamentos le ordenan, mientras que en la administración comercial o utilitaria es una administración orientada con fines de lucro: su objetivo es la obtención de beneficios. Los objetivos de la administración pública no pueden medirse en términos monetarios ni pueden regularse por métodos de contabilidad. "Ahora estamos en posibilidad de dar una definición de la administración pública: Administración Pública es el método aplicado en la dirección de los asuntos administrativos cuyos resultados no supone valor crematístico alguno en el mercado."⁴⁸

El modelo burocrático sigue siendo, a pesar de todo, un punto de partida útil para el análisis y para algunos representa una forma superior de organización del Estado." Woodrow Wilson argumentó en favor de la separación entre política y administración, al considerar que la sociedad estaría mejor atendida si los ciudadanos, sus representantes y, sobre todo, sus grupos de interés, pudieran ser separados de la mayoría de los procesos relacionados con la elaboración de las políticas públicas. Por su parte, Page desagregó el concepto de burocracia y luego examinó sus componentes en Francia, Alemania Occidental, Gran Bretaña y Estados Unidos, en donde realizó un hallazgo fundamental en el sentido de que la burocracia es una institución crucial en la formulación y ejecución de las políticas de todos estos gobiernos.

El término "Estado administrativo" implica que la burocracia ha desarrollado la capacidad de dominar y dar forma a la mayor parte de la actividad que se lleva a cabo dentro del gobierno contemporáneo y, de esta manera, moldear la naturaleza del Estado mismo. Para Fritz Marx el desarrollo del "Estado

47 Von Mises, Ludwing, "Administración burocrática", Waldo, Dwight (comp.), *Administración Pública. La función Administrativa, los Sistemas de Organización y otros Aspectos*, op. cit., p. 71.

48 *Ibid.*, p. 72.

49 Peters, B. Guy, "Política Pública y Burocracia", *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, enero-marzo de 1993, vol. XXXIII, núm. J31, p. 58.

administrativo" es producto de una expansión y desarrollo de las funciones estatales y de la propia burocracia (Fritz Marx la llama la "maquinaria administrativa"):

Una de las características más notables del gobierno moderno es el gran número de sus funciones, número que va haciéndose cada vez mayor. La ejecución de estas funciones exige una maquinaria administrativa muy elaborada. Como consecuencia, la gran masa de lo que el gobierno hace hoyes de naturaleza administrativa. Sin minimizar el significado de la legislación ni el papel de los tribunales, la Administración Pública les ha superado en importancia en cuanto a la eficacia general del gobierno.⁵⁰

Dentro de las prácticas del "Estado administrativo" destaca la participación de un considerable cuerpo de altos funcionarios de jornada completa en la dirección cotidiana de los asuntos públicos. A este cuerpo casi permanente se le suele llamar burocracia.⁵¹

Después de que Pressman y Wildavsky descubrieron el concepto de implementación, éste ha tenido un gran impacto en la reflexión sobre el papel de la administración pública y su influencia sobre las políticas públicas, sobre todo a partir de la perspectiva de "abajo hacia arriba". En ese mismo contexto, destaca Michel Crozier con Dupuy, Worms, Gremion y Thoenig; estos estudiosos encuentran que el poder burocrático está diseminado a través de los distintos niveles de la organización y no sólo concertado en la cúpula. V Esto los lleva a percibir la dinámica de las organizaciones de una manera similar a la perspectiva de la ejecución de "abajo hacia arriba". Para Guy Peters, la escuela de Crozier contrasta aún más con los que señalan que el poder burocrático se encuentra centralizado; en el sistema de Crozier, lo "periférico es central".

Otra metodología que vincula a las organizaciones públicas con las políticas públicas se encuentra en los trabajos de Niskanen y los seguidores de su método. El planteamiento de la elección pública (*public choice*), señala que el papel de la burocracia es dominante, especialmente en el crecimiento del gasto público. La expansión puede servir a los intereses de la organización o a los

⁵⁰ Morstein Marx, Fritz, *El Estado Administrativo. Una introducción a la burocracia*, Madrid, Escuela Nacional de Administración Pública, 1975, p. 36.

⁵¹ Fritz Morstein señala que el término "Estado administrativo" no debe considerarse como un Estado carente de órganos legislativos y judiciales, sino como un Estado en el que la organización y las operaciones administrativas tienen, al menos cuantitativamente, una especial relevancia.

⁵² *Ibid.*, p. 63.

intereses de los ejecutivos, pero el crecimiento será el objetivo. Por su parte, otros estudiosos como Nakamura y Smallwood, y Guy Peters se ocupan de las relaciones entre los funcionarios de carrera y los políticos, para tratar de identificar cuál de los dos grupos en el proceso de elaboración de las políticas es quien mantiene realmente el poder durante la elaboración de los programas. Guy Peters sostiene:

El papel determinante de la burocracia pública es un rasgo distintivo del gobierno contemporáneo. El incremento masivo del número y la complejidad de las funciones del gobierno después de la Segunda Guerra Mundial, o incluso desde los años setentas, ha generado demandas para que el gobierno actúe en áreas que podían ser atendidas más fácilmente a través de una mayoría de las democracias industrializadas, ha estado asociado con el desarrollo del Estado benefactor y la economía mixta, y las burocracias han sido el instrumento principal tanto para la formulación como para la ejecución de sus programas. En el Estado de bienestar contemporáneo la burocracia pública ha adquirido una importancia que pocos de los principales teóricos de la administración pública o del gobierno democrático hubieran imaginado o concedido.⁵³

A pesar de las presiones políticas para minimizar el papel de la burocracia en la formulación y ejecución de políticas e incrementar el de los políticos, la burocracia conserva una posición poderosa de estos procesos. Ese poder puede ser simplemente un requisito de gobierno efectivo en la sociedad contemporánea.>' Contra lo que suele pensarse, la burocracia pública puede ser un factor benéfico para la sociedad, aunque debe analizar su relación con los componentes políticos del gobierno, que son los más directamente sensibles.⁵⁵ Para Peters, es fundamental estudiar el papel de la burocracia en el proceso de elaboración de políticas públicas, al igual que su repercusión en la vida de los ciudadanos, así como en las cuestiones de la obligación de la rendición de cuentas y su control.⁵⁶

⁵³ *Ibid.*, p. 86.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 87. "En los ochentas, un gran número de gobiernos buscaron revertir la tendencia expansionista del sector público y del poder de la burocracia. Estos gobiernos utilizaron una ideología conservadora y antiestatal para justificar sus acciones, y pueden ser vistos como un nuevo grupo de ideólogos que conquistó el poder en lo que se ha considerado como una época más tecnocrática".

⁵⁵ Peters, Guy B., *La Política de la Burocracia*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 65.

⁵⁶ "Antes de analizarlas fallas y los problemas del gobierno, nos plantearémos un interrogante básico: ¿cómo maneja este aumento de carga de trabajo? La mejor respuesta es que la mayor parte del trabajo se encomienda a la administración pública, a esos tristemente célebres burócratas a quienes suele culparse por

Para la Administración Pública es importante el papel de la burocracia en el fortalecimiento de los gobiernos contemporáneos, por lo que para algunos estudiosos la burocracia seguirá siendo un objeto de estudio durante mucho tiempo. No obstante, hay que considerar lo que afirman Mosher y Cimmino en el sentido de que el intento de que la burocracia sea una ciencia suficientemente objetiva ha quedado invalidada, desde un principio, por las expresiones ambiguas y emotivas que acompañaban a la palabra misma.⁵⁷

La Administración Pública como estudio de la organización

La teoría de la organización se desarrolló paralelamente a la administración pública y en ocasiones se han superpuesto, confundiendo o relativizándose sus fronteras disciplinarias. Herbert Simon postularía en 1947, en su tesis doctoral en ciencias políticas, la unicidad de la administración, eliminando toda frontera entre administración pública y privada, para constituir la teoría de la organización como disciplina universal del fenómeno organizacional.⁵⁸

Para Simon la "organización" es importante, en primer lugar, porque en nuestra sociedad los hombres pasan la mayor parte de su vida adulta dentro de las organizaciones; ese medio ambiente suministra en gran parte la fuerza que moldea y desarrolla cualidades y hábitos personales. En segundo lugar, es importante porque ofrece a aquellos que ocupan cargos de responsabilidad los medios de ejercer autoridad y de influir en los demás. En tercer lugar, porque al estructurar las comunicaciones determina las condiciones externas de la información en las cuales se toman decisiones.⁵⁹ Se define a la organización como:

las fallas del gobierno. *La administración y la burocracia al parecer son casi tan antiguas como el gobierno mismo*, pero ahora se han convertido en una parte cada más importante del aparato gubernamental en casi todos los países del mundo" (*Ibid.*, p. 67. *Cursivo mío*).

⁵⁷ Mosher, Frederick y Cimmino, Salvatore, *Ciencia de la Administración*, Madrid, RIALP, 1961, p. 73. Para estos autores a veces la burocracia es entendida como una extensión de las oficinas y de las personas que están en ellas, otras veces, la palabra parece indicar las carreras públicas en general; en otras ocasiones se refiere a las categorías de empleados; otras, a aquellos que se encuentran en puestos administrativos o directivos. Durante largos años los hombres políticos de todas las naciones han lanzado sus invectivas contra la administración pública usando los términos de burocracia y burócratas.

⁵⁸ Ibarra Colado, Eduardo y Montaña Hirose, Luis, "Teoría de la Organización y Administración Pública, Insuficiencias, Simplezas y Desafíos de una Maltrecha Relación", *Gestión y Políticas Públicas*, México, CIDE, vol. 1, núm. 1, julio-diciembre de 1992, p. 50. Este artículo es muy útil para este apartado de la teoría organizacional y la administración pública. Una buena parte de este apartado de organización está resellado de este completo artículo.

⁵⁹ Simón, Herbert A., *El Comportamiento Administrativo. Estudio de los Procesos Decisorios en la Organización Administrativa*; Madrid, Aguilar, 1988, p. XV.

[...] al complejo diseño de comunicaciones y demás relaciones que se pueden producir en un grupo de seres humanos. Este diseño proporciona a cada miembro del grupo una gran parte de la información, de los supuestos, objetivos y actitudes que entran en sus decisiones, y también una serie de expectativas fijas y comprensibles de lo que los demás miembros del grupo están haciendo y de la forma en que reaccionarán ante lo que él diga y haga. El sociólogo le denomina "sistema de funciones"; pero para la mayoría de nosotros es más conocido como una "organización".⁶⁰

Para Simon, lo que constituye la preocupación central de la teoría administrativa es el límite entre los aspectos racionales y no racionales del comportamiento social humano.^s La teoría administrativa es, particularmente, la teoría de la racionalidad intencionada y limitada del comportamiento de los seres humanos que se dan por satisfechos porque no tienen el ingenio para tratar de lograr el máximo.

Los primeros acercamientos de tipo organizacional a la administración pública se encuentran en las teorías posweberianas de la burocracia (Merton, 1965; Selznick, 1949; Blau, 1963; Crozier, 1974). La teoría de la organización ha avanzado a lo largo del siglo XX por medio de rupturas, entrecruzamientos y vicisitudes que le otorgan una especificidad propia como un campo en pos de un objeto multifacético, multideterminado y cambiante. A las rupturas del enfoque convencional, que privilegian ciertos aspectos del fenómeno, tales como la reconstrucción del proceso de trabajo (Taylor, 1972; Ford, 1987), la administración de los grupos informales (Roethlisberger y Dickson, 1976; Mayo, 1972, 1977), el combate contra los círculos burocráticos (Merton, 1965; Selznick, 1949; Blau, 1963; Gouldner, 1964; Crozier, 1974), la elaboración de modelos para la toma de decisiones (Simon, 1984; March y Simon, 1977; Cyert y March, 1965; March y Olsen, 1976; Pettigrew, 1973), el análisis de las estructuras y la gestión del contexto (Woodward, 1965; Pugh y Hickson, 1979; Emery y Trist, 1965; Perrow, 1967), la formulación de las estrategias (Ansoff, 1976; Steiner y Miner, 1977) y finalmente, el diseño de estructuras flexibles (Herzberg, 1966; Argyris, 1957, 1964; Bennis, 1963; Likert, 1968), se superpone el análisis y la gestión de un conjunto de procesos considerados como fundamentales en la organización, aunque analizados generalmente de manera

⁶⁰ *lsc.*: p. XVI.

⁶¹ Para Simon no existen "principios" inmutables de administración. Si alguna "teoría" queda implicada, es la de que la toma de decisiones constituye el núcleo de la administración y que el vocabulario de la teoría administrativa debe derivarse de la lógica y de la psicología de la elección humana.

aislada. Tal es el caso del poder (Bacharach y Lawer, 1980; Crozier, 1974; Crozier y Friedberg, 1977; Mintzberg, 1983), el conflicto (Foller, 1965; March y Simon, 1977; Cyert y March, 1965; Pondy, 1967; Crozier, 1974; Lawrence y Lorsch, 1973) y la comunicación (Leavit, 1977; Guetzkow y Simon, 1977; Shaw *et al.*, 1977).⁶²

Hay que destacar que en la teoría organizacional las aproximaciones del orden crítico empezaron a surgir en la década de los sesentas. El agotamiento del modelo taylorista fordista y el descontento social ponían en tela de juicio los beneficios de la sociedad postindustrial, desmintiendo el llamado fin de las ideologías lo que propició una serie de movimientos críticos al interior mismo de la teoría de la organización. Las relecturas críticas de Marx, Weber y Freud no se hicieron esperar. La participación (Wreen, 1982; Montaña y Rosim, 1983; Espinosa y Zimbalist, 1984; Cressey *etal.*, 1985; Wells, 1987), el poder (Clegg, 1979, 1989; Foucault, 1980, 1983) Y el conflicto (Edwards, 1990) o el consenso (Burawoy, 1989), entre otros, conocieron entonces un más amplio marco de análisis en el que se recuperaban algunos aspectos sociales como clave para explicar la organización como fundamento de la especificidad del fenómeno bajo estudio.

[...] la administración pública requiere cada vez más de una teoría que le permita no sólo legitimar una práctica profesional de exigencia creciente, sino también de manera estructural y en el plano social, reelaborar los mecanismos de mediación que controlan algunas de las "imperfecciones" del mercado. [...] Pero también la administración pública requiere de una conciencia teórica que les dé legitimidad ética a su discurso y responsabilidad social a su práctica; es decir, necesita un conjunto de planteamientos teóricos rigurosos a partir de los cuales reconocer sus propias especificidades y su identidad.^P

Más recientemente, el libro de Barry Bozeman sostiene que: "Algunas organizaciones son gubernamentales, pero todas las organizaciones son públicas".⁶⁴ La premisa básica del libro de Bozeman es que lo público es una clave para entender el comportamiento y manejo de una organización, no sólo en dependencias del gobierno, sino virtualmente en todas las organizaciones. En

62 Ibarra Colado, Eduardo y Motaño Hirose, Luis, *op. cit.*, p. 51.

63 *ISU.*, p. 57.

64 Bozeman, Barry, *Todas las Organizaciones son Públicas. Tendiendo un Puente entre las Teorías Corporativas Privadas y Públicas*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 31.

ese sentido, lo público no es igual a gobierno. Lo público se refiere al grado en que la organización se ve afectada por la autoridad política. Una primera implicación es que prácticamente cualquier organización -del gobierno, empresarial o lucrativa- tiene aspectos públicos significativos."

Otros autores sostienen la dificultad inmediata de cómo enfrentar la diversidad que cabe en el rubro de "teoría de organizaciones". Para Harmon y Mayer hay quienes están a favor de la síntesis: las "escuelas" teóricas contendientes ofrecen planteamientos diferentes del mismo objeto; por lo tanto, deberían juntarse los hilos similares y tejerlos en una sola teoría de las organizaciones. Otra corriente reconoce abiertamente las diferencias y acude a distintas teorías para diferentes propósitos: la teoría de sistemas sirve para evaluar cuestiones sistemáticas; la teoría de las series de decisiones, para los problemas de decidir; y la teoría de las relaciones humanas, para los problemas interpersonales. En el primer caso se intenta crear una gran teoría que articule nuestros conocimientos sobre las organizaciones; en el segundo se trata de crear un "cinturón de herramientas" con una teoría para cada propósito.

Una preocupación fundamental de la administración pública es la toma de decisiones. Para el administrador público, esta preocupación siempre está envuelta en un tipo particular de contexto organizacional, que puede ser fragmentado con fines analíticos; aquí, por ejemplo, empleamos el concepto de *campos organizacionales* en los que los administradores públicos actúan y que delimitan sus acciones según las funciones que deben desempeñar cada uno. Cada organización pública es una respuesta socialmente definida a un conjunto de problemas; a saber, los que describimos con cierto detalle como *problemas perversos*. Por tanto, las decisiones -grandes y pequeñas- que están organizadas en formas públicas y que constituyen la administración pública, son también respuestas socialmente delegadas a estos problemas perversos. Estos mandatos se llevan a cabo en los campos organizacionales, mientras que en la base están los *vectores* normativos de la administración pública.P?

65 *Ibidem*. "La idea de que todas las organizaciones son públicas a uno u otro nivel (y de que lo público es una cuestión de grado) me parece bastante clara. Pero la teoría corporativa tradicional ofrece amplia evidencia de que no hay un acuerdo unánime al respecto. La teoría de la organización genérica, de llegar a tratar lo público, lo entiende como sinónimo de gobierno. Del mismo modo, gran parte de la teoría de la administración pública, si bien otorga importancia a la distinción entre lo público y lo privado, identifica las organizaciones públicas con las dependencias oficiales."

66 Harmon, Michael M. y Mayer, Richard T., *Teoría de la Organización para la Administración Pública*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 29.

67 *IU*«. p. 30.

Para Ibarra y Montaña la administración pública acude a la teoría de la organización, destacando los conceptos de estrategia y poder en el plano organizacional y el de estructuras en las entidades productivas y oficinas burocráticas. El poder, que hasta hace poco tenía un lugar marginal en la explicación organizacional, ocupa desde hace poco tiempo el origen mismo del accionar en las organizaciones públicas. La estrategia y la estructura constituyen dos aparatos de esta acción política instrumental racional.

La teoría de la organización puede limitar o sesgar el alcance explicativo de las organizaciones públicas; pero también puede contribuir en la construcción de este marco teórico, tanto como la Ciencia Política y la Economía. La administración pública no debe caer en el extremo del total aprecio, ni en el desprecio absoluto. Esta teoría de la organización requiere ser reorganizada, es decir, repasada una y otra vez en función de un objeto de análisis movible y del momento histórico que lo entorna. Sólo de esta manera podrá reconstruir la maltrata relación entre teoría de la organización y la administración pública.

La administración pública debe ser nuevamente pensada y con ella la naturaleza y funciones del Estado, así como las formas de organización que caracterizan a la sociedad. Para Ibarra y Montaña, el estudio de la administración pública puede ser dimensionado desde la teoría de la organización, pero no como campo interdisciplinario, sino como espacio plural de reflexión en el que se construya una base paradigmática lo suficientemente sólida desde la cual abordar la diversidad y multiplicidad de lo organizado, de sus rupturas y discontinuidades.

La Administración Pública como objeto de estudio del manejo público (public Management)

Otro objeto de estudio de la Administración Pública es el llamado *management* público (gerencia pública, gestión pública o manejo público), con las diversas acepciones que de estos términos se tiene. Esta corriente sigue ganando adeptos a partir de supuestos planteamientos novedosos en torno al papel del gerente público en la administración pública contemporánea.

El *management* fue definido primigeniamente en los Estados Unidos al inicio del siglo XX. El mérito se acredita al ingeniero Frederick Taylor, quien en 1911 publicó *The Principles of Scientific Management (Principios del manejo científico)* y fundó el movimiento del *management científico*.⁶⁸ Taylor ya había

68 Guerrero, Omar, "El 'Management Público'; una Torre de Babel", *Convergencia*. núm. 17, septiembre-diciembre de 1998, México, Universidad Autónoma del Estado de México, p. 16. Una parte de este

utilizado el término en el ensayo *Shop management* publicado en 1903.⁶⁹ En el Reino Unido, üliver Sheldon, en su obra *Philosophy 01 management (La filosofía del management)* publicada en 1923, había utilizado también el concepto de manejo.

El progenitor intelectual del término *management* en administración pública es Leonard White (1926) autor del primer texto en la materia, *Introducción al estudio de la administración pública*. White propone sentar bases no jurídicas para el estudio de la administración pública en los Estados Unidos, al asumir que ella debe descansar más en el *management* que en el fundamento de la ley. White definió a la "administración pública como el *management* de hombres y materiales para lograr los propósitos del Estado".⁷⁰ Dentro de esta tradición, el desarrollo del *management* tuvo su punto culminante en una de las obras más influyentes en la teoría de la administración pública; su autor, Dwight Waldo, definió a la administración pública en dos aspectos: 1) como *management* de hombres y materiales y 2) *management* de asuntos del Estado."

Por su parte, Charles Merriam argumentaba que la administración pública era una ciencia porque trata con los medios y los fines, como de otras organizaciones humanas. En su entender,

[...] es claro que el *management* es un aspecto de las relaciones sociales que comprende a un cuerpo de personas, de prácticas y procesos, de una serie de datos que son observables con mucha precisión y que son sujetos viables de análisis, interpretaciones e inferencias, respecto a patrones de conducta general y continua en un campo especial de comportamiento.F

Por su parte, Luther Gulick señalaba que "las cosas que los gobernantes hacen, esto es, el trabajo del gobierno, el desarrollo y la aplicación de contro-

apartado está tomado de este importante artículo. También puede verse: Guerrero, Ornar, *Del Estado Gerencial al Estado Cívico*, México, Universidad Autónoma del Estado de México y Miguel Ángel Porrúa, 1999.

69 Frederick Taylor señala que: "El autor cree que la administración también está destinada a ser más que un arte, y que muchos de los elementos que ahora se consideran fuera del campo del conocimiento exacto, pronto serán normalizados, tabulados, aceptados y utilizados, como ya lo están muchos de los elementos de la ingeniería. La administración se estudiará como un arte y descansará sobre principios fijos, plenamente aceptados, definidos claramente, en lugar de depender de ideas más o menos nebulosas recibidas de una observación limitada de las pocas organizaciones con las que el individuo puede entrar en contacto" (Merrill, Harwood F. (comp.), *Clásicos en Administración*, México, Limusa, 1978).

70 *Ibid.*, p. 18. Citado por Ornar Guerrero.

71 *Ibid.*, pp. 18-19. "1) la administración pública es la organización y el *management* de hombres y materiales para lograr los propósitos del gobierno; 2) la administración pública es el arte y la ciencia del *management* aplicado a los asuntos del Estado."

72 *Ibid.*, p. 19. Citado por Ornar Guerrero.

les, el establecimiento y *management* de servicios -todos ellos juntos son administración pública'.⁷³ De manera similar, para Marshall Dimock, cuando se habla de administración pública, concierne al *management* debido a que se refiere a los métodos de integración, técnicas de mejoramiento moral, reglas relativas a la disciplina, despacho y relaciones públicas.⁷⁴ Dimock sostenía que la administración pública tiene una relación directa con la autoridad pública, junto con las técnicas del *management*, pero añadiendo a la *policy* como la implementación del proceso.

También Paul Appleby concibió al *management* como un nexo entre *policy* y administración. La función de hechura de *policy* no puede ser situada únicamente en un punto o sector del régimen político, porque donde exista una acción afectando al público, hay hechura de *policy*. Appleby explica que la "[...] administración aquí es tratada, por lo tanto, como un término muy amplio involucrado en la hechura de *policy* [00.] 'rmanagement' involucra el entretenimiento de la hechura de *policy* y la ejecución, pero es aquí asignado arbitrariamente al nivel básico y usado para significar la acción ejecutiva con menor hechura de *policy*".⁷⁵

Para Pffifner, el *management* no constituye un sinónimo de administración sino un término genérico: "*management* es un indicativo del personal profesional responsabilizado con las tareas generales de dirección del trabajo asignado a otros";⁷⁶ Asimismo, E. N. Gladden definió a la administración pública "[...] para significar el *management* de los asuntos por cuerpos públicos [...] la administración pública está relacionada con las actividades administrativas del gobierno".⁷⁷

El *management* ha sido traducido como dirección y gerencia en idiomas diferentes del inglés. Dwight Waldo ya había definido a la administración pública como dirección (*management*) de hombres y materiales para lograr los fines del Estado.⁷⁸ Por otra parte, el vocablo gerencia deriva de la voz latina *gerere*, que significa dirigir, mandar. Debido a que constituye la capacidad de ordenar,

⁷³ *Ibidem*. Citado por Ornar Guerrero.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 20. Marshall Dimock argumentaba que la "administración pública incluye los problemas, poderes, organización y métodos del *management* de empleados en la aplicación, la ley y el despacho de las responsabilidades gubernamentales".

⁷⁵ *Ibidem*, p. 20. Citado por Ornar Guerrero.

⁷⁶ *Ibid.*, p. 21.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 22. En un libro posterior explicó que "la verdadera esencia de la administración pública debe ser fundada en el sector administrativo del gobierno, el cual es primariamente responsable de la conducción o *management* de los asuntos públicos".

⁷⁸ *Ibid.*, p. 25.

se le suele identificar con *management*, así como con dirección. Su uso es frecuente en francés, pero ha sido menos usual que la voz administración, tanto en su connotación pública como privada. Incluso Henry Fayol, uno de los fundadores del estudio de la segunda, la prefirió sobre cualquier otro vocablo.

Un nuevo concepto se abre espacio bajo el impulso de estas nociones: gerencia pública, cuyo objeto primordial es brindar un campo altamente innovativo de formación profesional para el servidor público que ocupa los altos mandos. Dentro de las circunstancias narradas, el modelo de administración pública tradicional es insuficiente no sólo para atender el presente, sino para enfrentar el futuro. La gerencia pública está basada en líneas flexibles de autoridad y en un amplio ámbito de comunicaciones. El gerente público se caracteriza por la capacidad de análisis, la aptitud para introducir racionalidad en el proceso decisorio y la habilidad para establecer adecuadas relaciones interpersonales."?

En Europa ha emergido una versión del *management* que sus promotores han calificado como "nueva". La ciencia de la administración pública concibe a la administración pública y al *management* como partes de un mismo proceso, y con frecuencia también visualiza como sinónimos, pero nunca como antónimos. Otra es la visión que propone una brecha antinómica entre la administración pública y el nuevo manejo público (*new public management*). Se trata de dos pares contrapuestos, de una dicotomía que separa a la "tradicional", "weberiana" y "burocrática" administración pública, de un nuevo *managerial* "ágil", "eficiente" y "moderno", que asimismo se bautizó como *neo-management* público.

El aporte de Michel Messenet (1975), con su obra *La nouvelle gestion publique: pour un État sans Bureaucratie (La nueva gestión pública: por un Estado sin burocracia)*, posiblemente sea la exposición primogénita del *management* público. Messenet traza las líneas originales del concepto de *management* público, concluyendo que "la renovación de la gestión pública no se efectuará sino por la vía de la adopción de las técnicas del *management* privado".⁸⁰ En esta obra se sostiene que el *management* acompaña a la idea de privatizar a la administración pública.

En otra obra, *Management Public*, de Romain Laufer y Alain Burland (1980), emparentada con el libro de Messenet, se proclama la emergencia de una nueva disciplina situada en la frontera de los sectores públicos y privados.

⁷⁹ *Ibid.*, pp. 26-27.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 31. Citado por Ornar Guerrero.

Ambos autores pretenden salvar la antinomia entre el *management*, como propio de los negocios, y lo público como inherente a la ciencia administrativa. El *management* público no se refiere pues a ninguno de estos sectores en particular, sino a los dos, pero entañados en la sociedad en su conjunto con las administraciones que le son propias. Se trata de una disciplina cultivada, se supone, por administradores, sociólogos, comunicadores y especialistas en organizaciones. La asimilación entre los sectores público y privado: "[...] es entonces permisible hablar de *management* público no solamente como una cosa que ha de llegar, sino como un nuevo campo de *management*. Este nuevo dominio es producto del encuentro de dos mundos antinómicos, es decir, el sector público y el sector privado't.s!

Messenet sostiene que el *management* público todavía es una multidisciplinaria, como son las relaciones industriales o el urbanismo. Sigue reconociendo que no cuenta con su propio cuerpo de teoría y que no puede aún alcanzar autonomía a pesar de ser distinta del derecho, la economía y las ciencias políticas. Para alcanzar una categoría disciplinaria más elevada, el *management* debe establecer relaciones horizontales con esas disciplinas, así como la economía y el *management* privado.

El *management* público ha sido identificado como gestión pública. Se caracteriza como la unión del marco normativo de la administración pública tradicional con la orientación instrumental de la gestión privada, en el supuesto de que la administración pública se alimente del rigor de la añeja tradición de la administración privada norteamericana. P La gestión pública implica una crítica a los campos de la administración pública tradicional, la política pública y la administración general, supuestamente porque la administración pública ha generado información valiosa, pero de bajo nivel, sumamente discursiva y especulativa, demasiado preocupada por cuestiones generales ético-normativas que dan las líneas rectoras para los administradores de las organizaciones públicas.

Una de las obras más influyentes dentro de la gestión pública es el libro de Michael Barzelay con la colaboración de Babak I. Armajani. P A partir de las experiencias alcanzadas en el Programa de Lucha por la Excelencia del Rendimiento en el Estado de Minnesota, en las cuales se discuten las limitaciones del paradigma burocrático, Barzelay propone un nuevo paradigma posburocrático

81 *Ibid.*, p. 32. Citado por Ornar Guerrero.

82 Guerrero Gutiérrez, Eduardo, "Administración Pública: Concepto y Disciplina", María del Carmen Pardo (comp.), *Teoría y Práctica de la Administración Pública en México*, México, INAP, 1996, p. 35.

83 Barzelay, Michael, *Atravesando la Burocracia. Una Nueva Perspectiva de la Administración Pública*, México. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica, 1998.

basado en conceptos de "los clientes, el servicio, la calidad, el valor, la flexibilidad, la innovación, el otorgamiento de autoridad y la superación continua".⁸⁴

Otra obra que refleja el estado actual de la gestión pública es la compilación de Barry Bozeman. Para este autor, existe un origen turbio de la gestión pública que contrasta con los de la administración y la teoría burocrática. Como campo de estudio, la administración pública se remonta a Woodrow Wilson y a sus conceptos acerca de la dicotomía entre política y administración. El estudio de la burocracia en toda forma aparece con Max Weber y su arquetipo. Los orígenes de la gestión pública quedan oscurecidos por el hecho de que esta orientación es producto de la evolución institucional más que del desarrollo intelectual.⁸⁶

En suma, el *management* público está constituido por un campo de intersección dominado por un conjunto de disciplinas diversas, tales como el *management* y las ciencias de la organización, por un lado, y las ciencias administrativas y las ciencias políticas, por el otro. El *management* público es una metodología de definición del sector público diversa de la propia del derecho y de la perspectiva institucional, definición que encara la crisis y separación de los sectores público y privado que dicho *management* público resuelve. El *management* público es el modo de gestión que desarrollan las organizaciones cuyo modelo de legitimación tradicional se ha convertido en inoperante.

La Administración Pública como objeto de estudio de las políticas públicas (public Policy)

Otro de los objetos de estudio o de conocimiento de la Administración Pública es el llamado campo de las políticas públicas (*public policy*). La moderna fundación de las Ciencias de la *Policy* tiene una fecha precisa: 1951, cuando se

⁸⁴ *Ibid.*, p. 27. "...Atravesando la burocracia no es ninguna cartilla sobre los hechos de la vida en el gobierno; antes bien, presta gran atención a los esfuerzos concertados de un gobierno estatal para abrirse paso entre las restricciones burocráticas y políticas, que hacen sumamente difícil que las dependencias operativas produzcan logros apreciados por los ciudadanos". Aunque es una obra polémica y en la cual existen diversas opiniones, este libro es una obra obligada de consulta.

⁸⁵ Bozeman, Barry, *La Gestión Pública. Su Situación Actual*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Tlaxcala y Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 37.

⁸⁶ Bozeman sostiene que la gestión pública como campo de estudio y empresa parece haber brotado a finales de los setentas y comienzo de los ochentas en dos instituciones muy distintas: las escuelas comerciales y las escuelas de políticas públicas. "Estas últimas parecen haber contribuido más a la evolución de la gestión pública, y las primeras más a su sustancia inicial" (*Ibidem*).

reúne un notable grupo de científicos sociales en la Universidad de Stanford con el objeto de discutir las políticas públicas.^{s?} En esa reunión se consolidan antecedentes, que se remontan a 1937, cuando en la Escuela Graduada de Administración Pública de la Universidad de Harvard se introdujo el estudio de las políticas públicas. En 1940 se formó un Comité Interdisciplinario dedicado al desarrollo curricular de la nueva disciplina.

Para Ornar Guerrero uno de los resultados más importantes fue el libro *Administración Pública y Política Pública* (*Public Administration and Public Policy*) de Harold Stein, que comenzó a utilizarse como libro de texto en el año de su publicación: 1952. Asimismo, uno de los impulsos más poderosos para la incorporación de las Ciencias de Políticas en las universidades norteamericanas, provino de un catedrático de la Universidad Hebrea de Jerusalén: Yehezkel Dror, quien propuso en 1967 la creación de una carrera de Analista de Políticas. Siete años después, la NASPAA (National Association of Schools of Public Affairs and Administration) incluyó a las Ciencias de Políticas entre los temas más importantes de enseñanza de las carreras universitarias relativas al servicio público.^P

Un primer campo de estudio de las políticas públicas fue la noción de *policy process*. Este concepto es propiamente un dispositivo analítico, intelectualmente construido, para fines de modulación, ordenamiento, explicación y prescripción de una política." Las etapas del proceso denotan sólo los componentes lógicamente necesarios e interdependientes de toda política, integrados a la manera de proceso, y de ninguna manera eventos sucesivos y realmente separables. En la práctica las "etapas" pueden sobreponerse y suponerse unas a las otras, condensarse alrededor de una de ellas, anticiparse, retrasarse o repetirse.

Harold D. Lasswell (1971) estableció un "modelo del proceso de decisión" y lo entendió como una secuencia de siete fases o siete resultados: 1) inteligencia, 2) promoción, 3) prescripción, 4) invocación, 5) aplicación, 6) terminación y 7) evaluación. Sus seguidores, Peter DeLeon y Garry D. Brewer (1983), reelaboraron ligeramente su propuesta en: 1) iniciación, 2) estimación, 3) selección, 4) implementación, 5) evaluación y 6) terminación. May y Wildvsky (1977) prefirieron hablar del "ciclo de la política" cuyos momentos

87 Guerrero. Ornar, "Las Políticas Públicas como Ámbito de Concurrencia Multidisciplinaria", *Ciencia*, núm. 44, México, 1993, p. 33.

88 La **Economía** brindó su **cuota** de progreso a las Ciencias de Políticas. En 1958 Charles Lindblom introdujo la categoría Análisis de Políticas en el lenguaje de la especialidad y, en paralelo, propuso el método incremental como instrumento de análisis de las políticas de gobierno.

89 Aguilar Villanueva, Luía, "Estadio introductorio", Aguilar Villanueva, Luis (comp.), *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996, p. 15.

son: fijación de la agenda, análisis de la cuestión, implementación, evaluación y terminación.P?

En un segundo momento, en la década de los años setentas, cuando los gobiernos de Kennedy y Johnson declararon "La Guerra a la Pobreza", *lapolicy initiation*, la fase de la definición de los problemas sociales y la de formulación de los programas, fue el principal objeto de estudio y recomendación. Fue necesario localizar los aspectos más graves de la cuestión social, descubrir sus factores causales determinantes y diseñar programas de acción que trataron de remover o atenuar la injusticia social.

La complejidad de los problemas sociales y la improcedencia de los programas fue empero un descubrimiento doloroso y aleccionador en el momento que las evaluaciones dejaron ver incumplimientos, dispendios, improvisaciones e ineficiencias. En ese momento la *policy evaluation*, más que el diseño y la selección de opciones, se volvió el tema clave. Se pensó que sólo los resultados de la evaluación podían orientar la política social y corregir los análisis abstractos e ideales cursos de acción diseñados por los diferentes especialistas de las políticas públicas.

La investigación de por qué fracasaron las políticas concluyó con argumentos y pruebas irrefutables: el fracaso se debía a la inconsistencia de las teorías sociales que habían sustentado el diseño de las políticas públicas, aunque también a su puesta en práctica, la manera como se habían llevado a cabo. Surgió entonces en la segunda mitad de los años setentas la *policy implementation* que rescató las cuestiones organizacionales y administrativas olvidadas, debido a la importancia que se otorgaba al análisis, diseño y elección de opciones.

Sin embargo, los pobres éxitos de la activa presencia gubernamental en el campo de los problemas sociales, que tan abrumadoramente los estudios de evaluación y de implementación mostraban, llevaron a preguntarse sobre si era razonable dar por terminados ciertos programas, la *policy termination*, y proceder a clausurar los varios organismos gubernamentales que habían crecido alrededor de ellos. Más radicalmente se planteó la interrogante de si podía realmente ser eficiente y cómo el gobierno podía serlo en la atención de los numerosos problemas que había asumido como asuntos públicos suyos.

El redimensionamiento del Estado y la reivindicación del *policy management* fueron en los años ochentas las dos caras de una misma respuesta. La atención se centró entonces en la averiguación de cómo el Estado podría lograr que las políticas para el cumplimiento de sus funciones básicas fueran real-

mente eficaces y eficientes, con el resultado de bajar el tono a la invención de nuevas y audaces políticas de intervención estatal.

Después de años de gobiernos voluntariosos, dispuestos a resolver todo tipo de problemas, dedicados al análisis y al diseño de grandes políticas, se fue asentando la idea de que era mucho más relevante una dirección y gestión pública inteligente, capaz de eliminar deficiencias, desvíos, incumplimientos, particularmente en las políticas que se encargan de las funciones básicas del gobierno frente a los ciudadanos. Renació entonces, pero en función de la gestión pública, el interés por el *policy design*. Para los efectos de la administración pública dentro del contexto de las políticas públicas, Luis Aguilar afirma que: "Es así que los politólogos han preferido estudiar la formación de la agenda del gobierno, los administradores públicos la implementación y los economistas se han dedicado enteramente a la construcción y selección de las opciones de política"?'

El enfoque de políticas públicas tiende generalmente a explicar, no sólo a describir. Supone una conceptualización de procesos y la definición de una metodología que permite establecer y probar hipótesis causales. Las metodologías son variadas y recurren a las ciencias sociales, en especial a la economía, la ciencia política, la sociología y la psicología. Las políticas públicas han creado también una serie de métodos propios, tanto en los planos de investigación como en las técnicas para recopilar y analizar datos.⁹²

En las políticas públicas, se advierte que la premisa fundamental es restablecer la racionalidad y el carácter público de las acciones gubernamentales, restituyendo el carácter público a lo social y liberar a lo gubernamental de los compromisos que le acarrea la exclusividad que se le atribuyó sobre lo público.

Bajo esta influencia, el estudio de la administración pública comparte más la naturaleza de una ciencia aplicada que de una básica. La disciplina aparece como un conjunto de conocimientos orientados hacia fines prácticos que constituyen una especie de ciencia de estudio e instrumento de políticas concretas. El estudio de la política pública podría definirse como un *problem oriented science*, es decir, una ciencia orientada a detectar y resolver problemas específicos y relevantes, basándose en instrumentos y descubrimientos de otras ciencias sociales."

⁹¹ *Ibid.*, p. 19. El cursivo es mío.

⁹² Pardo, María del Carmen, "La Administración Pública en México: su Desarrollo como Disciplina", *Foro Internacional*, México, Colegio de México, enero-marzo de 1993, vol. XXXIII, núm. 131, p. 26.

⁹³ *Ibidem.*

Un punto de conexión entre el gobierno y la administración pública son las políticas públicas. Situadas en el campo de los asuntos de gobierno, las políticas públicas cubren un vacío disciplinario y profesional que evita, en detrimento de la administración pública, que sea visualizada exclusivamente en sus fases procesales, operativas y de utilización "racional de los recursos". Con las políticas públicas, la administración pública puede redefinir, en un mundo cambiante, su perfil institucional; es decir, debe fungir como el verdadero gobierno de la comunidad, ya que sus acciones tienen como propósito atender los requerimientos de los ciudadanos.

Las políticas públicas entendidas como decisiones orientadas a impulsar cursos de acción que relacionan al gobierno con los ciudadanos, constituyen una base importante para que la administración pública recupere su carácter humanista. Con las políticas públicas, la administración pública entendida como gobierno en acción, tiene la gran posibilidad de participar en la atención, distribución y utilización de los recursos públicos.

El campo de las políticas públicas es una contribución clave para ser tomada en cuenta en los planes y programas de estudio. Proporciona una concepción filosófica, humanística y positiva de lo que es la vida pública, cuál es el papel de los gobiernos en su pervivencia y compromiso y por qué la cooperación entre las instituciones públicas y privadas es necesaria para la atención de los asuntos de interés general.^P

Durante los años setentas y ochentas, las *policy sciences* lograron consolidarse a partir de las críticas al Estado de Bienestar. La búsqueda de racionalidad en el gobierno significó, para esta nueva perspectiva, liberarlo de sus compromisos y criterios particulares y devolverle su sentido y obligación "públicos". Desde este punto de vista, política pública y política gubernamental no coinciden necesariamente." Algunas de las políticas gubernamentales carecían de carácter público, ya que sus defectos no beneficiaban al conjunto sino a ciertos grupos con exclusión de otros.

Con la utilización de las políticas públicas, la administración pública examina la racionalidad (eficiencia-eficacia) de todo el abanico del proceso decisio-

94 Uvalle Berrones, Ricardo, "La Relación Profesional entre las Políticas Públicas y la Administración Pública", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 166, octubre-diciembre de 1996, México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, p. 56.

95 *Ibid.*, p. 57.

96 Guerrero Gutiérrez, Eduardo, "Administración. Pública: Concepto y Disciplina", María del Carmen Pardo (comp.), *Teoría y Práctica de la Administración Pública en México*, México, INAP, 1996, p.35;

rio: desde la formulación a la puesta en práctica de la política. Una de las mayores aportaciones de las políticas públicas a la Administración Pública es un renovado enfoque político, que vuelve a descubrir el carácter político de la disciplina. Sin embargo, a pesar de las contribuciones que tiene para el campo de estudio, las políticas públicas no pueden sustituir a la administración pública; son, como se ha dicho, un objeto de estudio reciente, innovador y con contribuciones esenciales para entender la forma en que opera el gobierno.

Otros objetos de conocimiento

Luis Aguilar Villanueva identifica tres objetos de conocimiento de la Administración Pública. Éstos son: 1) como institución estatal, 2) como proceso administrativo y 3) como razón técnica. A pesar de que estos objetos de estudio pueden incluirse en algunos de los ya descritos anteriormente, son útiles para el análisis y la confirmación de la pluralidad de los objetos de estudio, aunque ya hemos dicho que sólo existe una materia, no obstante que las interpretaciones son diversas.

La Administración Pública como institución estatal

Otro de los objetos de estudio (conocimiento) es considerar a la Administración Pública como *institución estatal* (aparato del Estado), ubicándola como una realidad o momento del poder ejecutivo o gobierno del Estado."? Se asume a la administración pública como la organización de acciones -normativamente reglamentada y estructurada- para la realización de finalidades que le son ordenadas autoritariamente por el Estado, que resulta de las decisiones (planes, programas y acciones) que toma de acuerdo con las necesidades y proyectos del Estado. La administración pública es un sistema de acción y una organización de actores inscrito en el Estado y al servicio del gobierno.

Esta perspectiva hace énfasis en el carácter dependiente o subordinado de la administración pública respecto de la política estatal-gubernamental, así como de su carácter ejecutivo o instrumental respecto de los fines políticos gubernamenta-

97 Aguilar Villanueva, Luis, "Los Objetos de Conocimiento de la Administración Pública", *RAP*, núm. 54, abril-junio de 1983, México, INAP, p. 364. Cabe señalar que el autor establece tres objetos de conocimiento de la administración pública mexicana. Para nuestro propósito es conveniente revisarlos para contar con una visión más amplia de nuestra investigación.

les. La administración pública es concebida como una *función* y el administrador público como un funcionario público. En ese sentido, la administración pública tiende a estar privada de existencia y consistencia originales, así como autonomía y existencia propias. Su origen, sustancia, estructura y existencia dependen del Estado. Su ser está en el otro y la administración pública no es sino la política misma gubernamental en acto o en proceso de realización.⁹⁸

[...] comprender y explicar el origen, la estructura y funcionamiento de la administración pública significa fundamentalmente estudiar el origen, la estructura y el funcionamiento del Estado y del gobierno y, más radicalmente, la base o estructura social que necesariamente ha dado origen al Estado, a su constitución jurídico-coactiva, al gobierno y, por ende, a la administración pública. El meollo de la ciencia de la administración pública es averiguar por qué históricamente ella existe o por qué es históricamente necesario que ella exista.⁹⁹

En esta posición la clave de explicación del Estado y su administración pública se ubica fuera del Estado y de la administración pública. La administración pública está referida al Estado, así como el Estado está relacionado con lo natural-social. En función de la naturaleza humana, de la historia cultural, económica y social nace y actúa el Estado, así como en función del Estado surge y opera la administración pública. La ciencia de la administración pública es substancialmente una ciencia del Estado. "La ciencia de la administración pública es, entonces, estrictamente "ciencia política", independientemente de la imagen que se tenga de la ciencia política y de su método. Y es tal en razón de su "objeto de conocimiento" que es conceptualizado como una realidad intrínsecamente estatal-gubernamental."¹⁰⁰

Luis Aguilar afirma que la cuestión central es el estudio de la "naturaleza" de la administración pública (origen, estructura, función, operación y tendencias) dentro del estudio más profundo de la naturaleza del Estado. Si no se afronta este tema, se desvía el objeto de conocimiento con graves consecuencias teóricas e históricas (políticas, administrativas y sociales). Como recurso de intermediación entre el Estado y la sociedad civil, la administración pública es distinta del poder ejecutivo, del que es instrumento, como de la esfera privada, a la que controla gracias a sus prerrogativas, a su régimen particular para mantener el orden, a la aplicación de leyes y al funcionamiento de los servidores públicos. Este enfoque quedó atrás en los países anglosajones, pero aún se

⁹⁸ *IS*«, p. 364.

⁹⁹ *tu*«. p. 365.

¹⁰⁰ *tu*«. p. 367.

conserva en Francia.¹⁰¹ Entre las razones que se les ha dado para explicar esta permanencia destacan: la importancia de la tradición jurídica, la importancia otorgada al derecho en la formación de los administradores públicos y el aislamiento en que permanecieron las escuelas de administración pública en relación con movimientos y avances intelectuales, dentro del cual se inscribe el rezago en cuanto al trabajo de investigación. El sustento teórico de este enfoque es:

[...] la definición, en todos sus aspectos, de la administración, conforme a la propuesta por la doctrina del derecho público; la administración se entendía como el conjunto de recursos humanos y materiales encargados, bajo la autoridad de los gobernantes, de asegurar la ejecución de las leyes y el funcionamiento de los servidores públicos.¹⁰²

El derecho público supone una separación rígida entre lo político y lo administrativo. Esto necesariamente obliga a entender la administración pública como distinta del poder político y subordinada a éste. El aparato administrativo no tenía objetivos propios y sus funciones eran vistas como secundarias, ya que sólo ejecutaban las tareas que los órganos políticos le confiaban.¹⁰³

La Administración Pública como estudio del proceso administrativo

Existen objeciones de que el objeto de conocimiento de la ciencia de la administración pública sea lo estatal, lo gubernamental o lo político y que, por tanto, deba ser una ciencia política, una disciplina determinada en su ejercicio por el marco teórico de la ciencia política. Para Luis Aguilar, no se pone en duda que la administración pública sea una institución estatal-gubernamental, sino se cuestiona que el objeto de conocimiento límite y prescindida de tomar en consideración lo específicamente administrativo de la administración pública.

En esta postura, el concepto institucional-estatal subraya y destaca sólo que la administración pública es una organización -legalmente estructurada- de

101 Pardo, María del Carmen, *op. cit.*, p. 15.

102 Chevallier, J. y Loschak, D., *Ciencia Administrativa*, Madrid, INAP, s/f, tomo 1, p. 68.

103 "Este enfoque impidió, en suma, determinar el objeto de estudio de la disciplina, ya que se la definió por analogía con el derecho administrativo y no a partir de una reflexión propia. Se copiaron temas de estudio de los que formaban la materia habitual de los tratados de **derecho** administrativo: la estructura, la acción y el control, y no ha sido fácil superar las interpretaciones de los juristas" (Pardo, María del Carmen, *op. cit.*, p. 17).

acciones, para realizar los fines que le son ordenados por el gobierno del Estado y que derivan de las decisiones que éste toma ante situaciones sociales y políticas, dentro del marco constitucional. "No presta atención al proceso administrativo público, a la administración pública como acción administrativa, ni a su marco entero de operación y a su práctica."¹⁰⁴

Se insiste en que el objeto de conocimiento de la ciencia de la administración pública sea precisamente el proceso administrativo público que evidentemente se inscribe en el Estado, que está normado constitucionalmente en su organización y funciones, subordinado al gobierno, pero que no se agota en ésta su figura institucional recortada y puesta de relieve: "[...] el objeto de conocimiento de la administración pública debe denotar principalmente su naturaleza administrativa y connotar sólo su naturaleza política. En ese sentido, la ciencia de la administración pública debe ser una ciencia administrativa más que una ciencia política".¹⁰⁵

Este enfoque reconoce que la administración pública no puede ser deducida del cuerpo teórico-metodológico de la administración empresarial o productiva ni ser una mera extrapolación de ella, pero no faltan quienes simplemente las equiparan y asocian indistintamente. La administración pública no deja de ser administración, proceso administrativo; y esto debe ser primordialmente estudiado y explicado. La administración pública está en función de fines políticos, pero no los realiza política sino administrativamente. Este proceso administrativo mediante el cual se realizan y alcanzan los fines políticos es justamente lo que debe ser erigido como el objeto de conocimiento de la administración pública.

El concepto de la administración pública como institución estatal destacaba su naturaleza funcional para fines políticos, de lo cual deduce su *naturaleza política* y fundada su incorporación en la ciencia política. En cambio, el concepto de la administración pública como proceso administrativo destaca la *naturaleza administrativa* de sus acciones y funciones orientadas por fines políticos y, por ende, propone una ciencia administrativa.^P El primer concepto define a la administración pública por sus fines (políticos); el segundo la defi-

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 367.

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 368.

^{1M} *Ibid.*, p. 369. "El primer concepto se produce desde una perspectiva teleológica, que consiste en definir la administración pública desde los fines que atiende y realiza; el segundo concepto se produce desde una perspectiva esencial que consiste en definir la administración pública a partir de las acciones y modalidades con las que atiende y realiza los fines. El primer concepto hace casi exclusivo énfasis en mostrar que la administración pública es funcional y que existe en función de fines políticos (naturaleza política); el segundo concepto, por su lado, hace casi exclusivo énfasis en mostrar cómo esta realidad funcional está intrínsecamente constituida y organizada y cómo opera para poder realizar los fines políticos."

ne por sus medios propios y por la organización de sus medios (administración). Esta doble cara de la administración pública no debe ser desvalorizada ni debe desconcertar a los estudiosos del campo de estudio.

La Administración Pública como estudio de la razón técnica

Otro objeto de estudio hace énfasis en la naturaleza exclusivamente administrativa de la Administración Pública; convierten la ciencia de la administración pública en una suerte de arte, tecnología o "razón técnica".¹⁰⁷ El objeto del conocimiento consiste en descubrir y evaluar la eficiencia y la eficacia de ciertas técnicas o ciertos procedimientos referidos a recursos humanos, materiales, financieros, que posibiliten el alcance de los fines gubernamentales.

En esta postura, no existe la ciencia de la administración pública. La Administración Pública es una tecnología que se fundamenta en los supuestos y aplicaciones de otras ciencias básicas como la Economía, la Psicología, las Ciencias Físico-matemáticas y Biológicas, entre otras.

El estudio de la administración pública se vuelve, entonces, un adiestramiento al manejo de técnicas o bien, en mejor de los casos, un adiestramiento crítico que fomenta la capacidad de discriminar la aceptación y aplicación de técnicas a la luz de supuestos científicos (externos a la administración pública) o de sus rendimientos operativos respecto de los fines.¹⁰⁸

Esta tendencia a "descientificar" a la administración pública se encuentra comúnmente difundida entre los publiadministrativistas en ejercicio, implicados en tareas, encargos y responsabilidades inaplazables. Para éstos, las técnicas de planeación, presupuestación, evaluación, distribución, seguimiento, son más importantes que el debate epistemológico y metodológico sobre la posibilidad y ámbito de validez de una ciencia de la administración pública.

Algunos profesionales menos advertidos y hundidos en su pragmatismo, llegan a menospreciar los esfuerzos por lograr una ciencia de la administración pública; otros, más agudos intelectualmente y acostumbrados a reflexionar críticamente sobre su práctica y los supuestos de su práctica, no desestiman, pero dejan este encargo a los "intelectuales". Esta escisión entre prácticos y teóri-

¹⁰⁷ *Ibid.* • p. 369.

¹⁰⁸ *Ibidem.*

cos de la administración pública, es precisamente la que ha impedido el consenso en torno a un solo objeto de conocimiento de la administración pública.

Hacia la búsqueda de un solo objeto de estudio

Uno de los aspectos esenciales de la Administración Pública para constituirse en una ciencia de pleno derecho, es alcanzar el consenso de un solo objeto de estudio, aunque existan diversas interpretaciones, que le permita dar unidad y creatividad dentro de una pluralidad de ideas, pero a partir de un núcleo central de estudio. Esto ocurre en las ciencias sociales como la Economía y el Derecho.

Existe una alta complejidad para la definición y estudio de un solo objeto de estudio en la Administración Pública. El objeto de estudio es complejo, cambiante, histórico, dinámico y sujeto a un conjunto de circunstancias e influencias externas que le han determinado su rumbo. Cada "estudio" del objeto de conocimiento en la disciplina corresponde a momentos históricos en la construcción teórica de la Administración Pública, así como a los intereses particulares de enfatizar aquellos aspectos relevantes, que los estudiosos consideran destacar dentro de la actividad organizada del Estado.

Las orientaciones del objeto de estudio, como el Estado, el gobierno, el poder ejecutivo o los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, la burocracia o la teoría organizacional, el *management* o las políticas públicas, son diversas interpretaciones del objeto de estudio que fueron conformando el espectro de una difracción de la luz, que emana de una única luz, que representa la materia que corresponde a la Administración Pública. Esta tarea en más de un siglo, en la etapa moderna de la Administración Pública, muestra la complejidad para la edificación de una teoría de la administración pública y lograr rebasar el nivel de estudio en el que se encontraba a mitad del siglo XX.

A esto debe agregarse la manía de los investigadores que presentan estudios para establecer "escuelas", "corrientes", "tendencias", "criterios", "enfoques", "teorías", etcétera, de esta disciplina, contribuyendo a fragmentar más que a unificar su campo de estudio. 109

El estudio o disciplina existe por cuanto explica un fenómeno específico y peculiar. "El objeto es un hecho: el estudio su explicación analítica y sistemá-

109 Guerrero, Ornar, *La Administración Pública del Estado Capitalista*, op. cit.

tica".¹¹⁰ Sin embargo, cuando una disciplina se reproduce a sí misma como abstracción formal, es decir, cuando crea modelos o conceptos prescriptivos que idealizan la realidad, el estudio se divorcia del objeto; la disciplina se hace etérea. La Administración Pública está precisamente en esta situación.''

El estudio de la Administración Pública implica, de hecho, dos dimensiones de conocimiento: por un lado la identificación y definición de las relaciones sociales concretas plasmadas en la acción gubernamental, es decir, el *objeto de estudio*; por el otro, la sistematización y explicación de las categorías que brotan de esas relaciones, es decir, el *estudio del objeto*. Con el mismo término, Administración Pública, se ha hecho tradicionalmente referencia por igual al objeto que al estudio de la Administración Pública, identificación semántica que impide distinguir la materia y la disciplina.

El problema fundamental de la Administración Pública consiste en las discrepancias y polémicas en torno a su ubicuidad disciplinaria, cuestión que ha adquirido una doble dimensión: "ausencia de definición y carencia de identidad". Asimismo, la Administración Pública ha sido reclamada como campo de estudio por distintas disciplinas y con este propósito le han ofrecido su tradición académica y su instrumento metodológico.

En un ambiente en el cual diversas ciencias se disputan el campo de estudio de la Administración Pública y dado que en su seno la *unidad* fue sustituida por la *diversidad* de enfoques, la Administración Pública derivó a la multiplicación de definiciones y por último, a la pérdida de su identidad. Esta identidad se tuvo en los comienzos de la etapa moderna de la Administración Pública, pero se fue perdiendo gradualmente a medida que otras disciplinas absorbían problemas que antes se atribuían a los estudiosos de la Administración Pública.¹¹²

Una estrategia prometedora para comprender el futuro de la administración pública es, en primer lugar, constituir una teoría que nos revele la forma como evolucionan las organizaciones, la manera en que influyen estas conductas con los resultados de la burocracia, y lo que pueden hacer los administradores públicos para mejorar dichos resultados.U"

Aunque en las últimas décadas han surgido y se han desarrollado varios enfoques alternativos para estudiar las cuestiones básicas de la disciplina, la administración

¹¹⁰ *Ibid.*, pp. 52-54.

¹¹¹ Ávalos Aguilar, Roberto, "La Crisis de la Administración Pública y su Relación con la Caída de los Paradigmas: en Busca de un Nuevo Paradigma", *RAP*, núm. 86, México, INAP, 1994, 48.

¹¹² Guerrero, Ornar, *op. cit.*; p. 56.

¹¹³ Guerrero Gutiérrez, Eduardo, *op. ett.*, p. 49.

pública no ha sido sustituida ni desplazada. Las alternativas han sido estimulantes porque han señalado las debilidades de la administración pública tradicional y han planteado nuevas preguntas. Estas debilidades y nuevas preguntas llevan a la disciplina de regreso a sus cuestionamientos originales: la importancia de entender a las instituciones como actores investidos de un alto grado de autonomía en el proceso político y la relación de estos actores con el contexto en que se desenvuelven. 114

Luis Aguilar identifica tres objetos de conocimiento de la Administración Pública como "institución estatal", "proceso administrativo" y "técnica de administración", los cuales han sido ya explicados en el párrafo anterior. Al respecto señala que:

[...] un concepto de administración pública como pura realidad estatal que no incluya y destaque su esencial característica administrativa, y por ende, su proceso de acción, resulta limitado. Así también, un concepto que, por subrayar el aspecto administrativo, no recoja su carácter "público" y, por tanto, su inserción en el Estado y su referencia intrínseca al gobierno del Estado, resulta ser un concepto limitado. De la misma manera, se muestran los límites de un concepto que, por recoger en su contenido lógico la acción administrativa, privilegia las técnicas de administración y deja de lado o borra el hecho de que las técnicas se incorporan dentro de un proceso que no es discrecional, sino que está legalmente institucionalizado en sus competencias y funciones y que además opera para la realización de fines gubernamentales que le son autoritariamente predados. 115

Algo que nos enseña el "mapa de conceptos" (objetos de conocimiento) sobre la administración pública, son los límites de los conceptos, su verdad parcial, a medias y, por tanto, a ser condenados a la remoción y superación en nuevos conceptos integrados. Luis Aguilar sostiene que la realidad de la administración pública ha sido analíticamente desmontada, despedazada, amputada; el resultado conceptual del análisis nos arroja sólo segmentos de realidad, pedazos sueltos, aspectos aislados del fenómeno; como se ha dicho, un estudio fragmentado.

El análisis, al no llegar a las determinaciones y relaciones específicas, esenciales y necesarias, sin las cuales no existiría y se integraría la administración pública, así como ella históricamente existe y deviene, no ha llegado tampoco ni podría llegar a

114 *Ibidem*.

115 AguiJarVillanueva, Luis, *op. ctt.*; p. 370.

la síntesis, a la recomposición y re-montaje de la administración pública como un todo concreto. 116

Conceptualizar exclusivamente a la administración pública sólo en su corte estatal-gubernamental, su corte administrativo o su corte político, ha generado más confusiones que precisiones. Estos cortes analíticos y abstractos que se excluyen recíprocamente terminan por inhibir y perder su capacidad de síntesis, de reconstrucción de una realidad, que por la reflexión de sus objetos de conocimiento muestra claramente a la conciencia que es una realidad más rica y esencial que su concepto y que posee una integración que supera la estrechez de su delimitación conceptual.¹¹⁷

Para avanzar hacia la concreción de propuestas de largo plazo deberíamos superar las explicaciones tradicionales que se centraron en fortalecer el carácter omnipotente del Estado, y también aquellas derivadas de las distintas interpretaciones del *management público*, que subrayaron de manera casi exclusiva temas como la eficacia en detrimento de otros criterios y de reflexiones más profundas y críticas.¹¹⁸

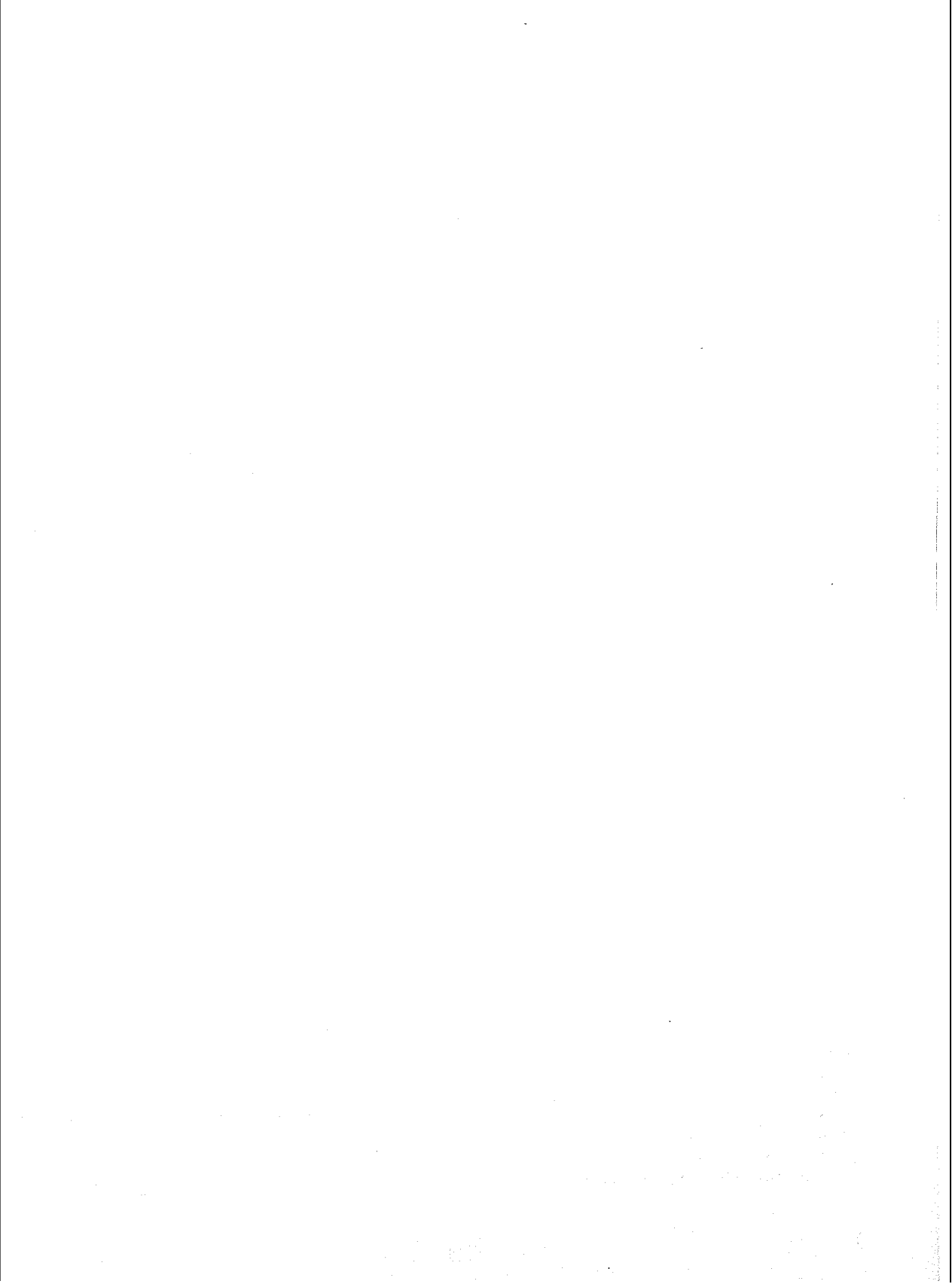
Para algunos, el problema del objeto de estudio se remonta a la crisis del antiguo paradigma, la crisis de identidad y la necesidad del nacimiento de un nuevo paradigma para lograr la transformación de la Administración Pública, situación que tiene gran trascendencia.¹¹⁹ en el actual contexto de recomposición y transformación del aparato gubernamental. En el siguiente capítulo se ahondará más sobre estos aspectos fundamentales en el devenir histórico de la ciencia administrativa.

116 *tu*«, p. 371.

117 Luis Aguilar se pregunta: "¿Se puede reducir conceptualmente la administración pública a mero hecho político o a mero hecho administrativo y tiene cada uno de estos conceptos analíticos la capacidad lógica de síntesis, la capacidad de recomponer y reconstruir la administración pública en su realidad histórica efectiva, en su totalidad concreta? ¿Puede la administración pública ser explicada en su totalidad por reducción a su exclusivo concepto político o a su exclusivo concepto administrativo? ¿Existe, en verdad, esa operación entre política y administración, entre institución estatal-gubernamental y técnica-proceso administrativo, que los conceptos parciales expresan y profieren?" (*Ibid.*, p. 372).

118 Pardo, María del Carmen, *op. cit.*; p. 29.

119 Avalos Aguilar, Roberto, *op. cit.*, p. 40.



VI

¿ES LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA UNA CIENCIA?

La administración pública como actividad humana, objeto y fenómeno real, es tan ancestral como la aparición de las primeras civilizaciones que dejaron huella en la historia de la humanidad. Por su parte, la ciencia administrativa es una de las disciplinas más antiguas, debido a que su origen se remonta al principio del siglo XVIII, cuando los soberanos de Prusia establecieron las primeras cátedras de enseñanzas científicas de los quehaceres administrativos para los servidores del Estado.¹ La ciencia administrativa comenzó a ser practicada desde 1727, mientras que en 1729 había aparecido el primer libro de texto para enseñanza.

Desde entonces, la ciencia de la administración ha sido materia de estudio, aunque la improvisación ha provocado que nuestra disciplina se haya extraviado, al grado que algunos consideran que no tiene pasado, ni que su objeto de conocimiento tiene el rigor de una ciencia. En estos procesos de extravío se encuentran las *ciencias camerales* que son el capítulo perdido de las ciencias sociales.² "El Cameralismo es un estudio superior de sistematización, racionalización y organización del trabajo administrativo, con vistas a potenciar el poder del Estado absolutista".³

La Administración Pública como ciencia nace en el siglo XIX, presidida por los antecedentes que se remontan hasta épocas anteriores a la era cristiana. Es la disciplina, a la que Bonnin llamó *ciencia de la administración*, fundada en 1808 mediante su obra *Compendio de los principios de administración*, que tenía como fin explicar el sentido y contenido de la administración en la primera República Francesa, creada por la Revolución. Sin embargo, la ciencia de

1 Guerrero, Ornar, *La Teoría de la Administración Pública*, México, Harla, 1986, p. 2.

2 Small, Albion, *The cameralists*, citado por Dolar Guerrero, *op. cit.*

3 Guerrero, Ornar, *La Teoría de la Administración Pública*, *op. cit.*, p. 4.

la Administración Pública tiene su origen moderno en 1887 con el *Estudio de la Administración* de Woodrow Wilson, obra que tiene la doble virtud de ser la primera en tratar la administración como un objeto específico de estudio y al mismo tiempo establecer la integración de una ciencia de la administración.' Leonard White, en el primer libro de texto de Administración Pública había señalado:

[...] se asume que la administración es proceso único, esencialmente uniforme en sus características [...] Se asume que el estudio de la administración debe empezar desde su base gerencial en vez de su base legal [...] Se asume que es principalmente un arte, pero se le da importancia a la tendencia a transformarse en ciencia. Se asume que la administración ha venido y seguirá siendo el corazón de los problemas del gobierno moderno.t

Se cumple más de un siglo del origen de la Administración Pública moderna y dentro de este proceso de formación histórica y teórica, como parte de las herencias de su pasado ancestral, todavía existen "nudos históricos"⁶ que no le han permitido consolidar su desarrollo como campo de estudio. En 1941, Charles A. Beard señala algo que continúa siendo vigente:

[...] ningún tema es más importante que el estudio de la administración. El futuro de la civilización está estrechamente condicionado a nuestra capacidad para fijar los términos de una ciencia, de una filosofía, de una práctica de la administración capaz de constituir las premisas para el ejercicio de las funciones públicas de una moderna civilización."

Frecuentemente se afirma que la Administración Pública está sufriendo una crisis, que necesita una prueba de su eficiencia, una teoría general y un paradigma científico que muestre la perspectiva y metodología que aporta la disciplina al estudio de su fenómeno particular.⁸ El problema fundamental ha sido

4 Wilson, Woodrow, "Estudio de la Administración", Waldo, Dwight (comp.), *Administración Pública*, México, Trillas, 1967, pp. 83-95.

⁵ White, Leonard, *Introduction to the Study of Public Administration*, Nueva York, McMillan, 1926.

6 Sánchez González, José Juan, "Los nudos históricos de la Administración Pública", *Revista de Administración Pública*, núm. 100, México, INAP, 1999, pp. 113-141. Utilizamos el término "nudo" como una expresión que permita identificar aquellos aspectos estructurales que han limitado el desarrollo del objeto de estudio y el estudio del objeto de la Ciencia Administrativa en su devenir histórico.

7 Beard, Charles A., *Public Policy and General Welfare*, Nueva York, 1941, p. 148. Citado por Frederick Mosher y Salvatore Cimmino, *Ciencia de la Administración*, Madrid, RIALP, 1961, p. 27.

8 McCurdy, Howard E., *Una Bibliografía sobre Administración Pública*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1973, p. 19.

¿Es LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA UNA CIENCIA?

la carencia de un núcleo de conocimientos ajustados a los aspectos administrativos, organizativos y de elaboración de programas del gobierno, sin perderse en el laberinto de las modas temporales eruditas y de la actividad interdisciplinaria, problema que ha estado presente en la disciplina desde que Woodrow Wilson comenzó el estudio de la Administración Pública hace más de un siglo.

Un planteamiento general: ¿es la Administración Pública una ciencia?

Si la mejor forma de estudiar la administración pública es de manera interdisciplinaria ha estado en el centro de la discusión de la ciencia administrativa. Lewis Mainzer afirma que el enfoque interdisciplinario ha debilitado la búsqueda de una teoría central de la administración pública." En la literatura de la administración pública prevalecen dos aspectos: *a)* el estudio contemporáneo de la administración pública que contiene ingredientes de teoría; y *b)* la administración pública es un estudio interdisciplinario, no una simple disciplina o subdisciplina con una teoría básica (paradigma). El argumento central es: la administración pública puede fundarse normativamente en la ciencia política.!?

En primer lugar, existe cierto grado de teorización en la administración pública, como ya se ha referido. Desde Wilson y Goodnow al final del siglo XIX y Leonard White, Gulick, Simon, Dahl y el Reporte del Comité Presidencial de 1937, existen aportaciones a la búsqueda de una teoría de la administración pública. La dicotomía política-administración, la eficiencia como fin de toda organización y la descripción estructural de las organizaciones gubernamentales, conforman un conjunto de posiciones que pretendían que la disciplina fuera neutral, realizada por expertos y con un servicio civil de carrera. Después de la Segunda Guerra Mundial, la teoría ortodoxa continuaba con la influencia de estos postulados, pero la nueva teoría no correspondía con el campo. El resultado fue una diversidad teórica (incluyendo contribuciones de la ciencia política, el *management*, economía) y disparidad. La búsqueda era un campo

• Sánchez González, José Juan, "Situación actual de la Ciencia Administrativa", *Revista Conmemorativa del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., México, 1999, pp. 15-33.

⁹ Mainzer, Lewis C., "Public Administration in Search of a Theory. The Interdisciplinary Delusion", *Administrarian & Soetety*, vol. 26, núm. 3, uovember 1994, Sage Publications, Inc., p. 359. Este apartado recupera algunos planteamientos esenciales de este autor.

profesional o un estudio interdisciplinario. De acuerdo con la ortodoxia, la administración pública es una disciplina enferma o simplemente no era una disciplina. Mainzer sostiene que la administración pública "Es un campo, una profesión, una empresa, un estudio interdisciplinario y una práctica".¹¹

En ese sentido, las mayores críticas reflejadas por la vieja ortodoxia insistían en una nueva disciplina teórica. Herbert Simon (1958) escribía que los "principios" de la administración sólo eran "proverbios", por lo que sostenía que se requería una teoría de la organización de las decisiones (*decision making*). Por su parte, Vincent Ostrom (1974) afirmaba que la teoría tradicional no predecía las consecuencias o preveía las acciones y que no era convincente para el estudio de la administración pública. Para Ostrom, desde la Segunda Guerra Mundial existía una crisis producto de la insuficiencia del paradigma inherente a la teoría tradicional de la administración pública, por lo que se requiere de un paradigma alternativo donde la economía política pueda ser utilizada como criterio de eficiencia en la provisión de los bienes y servicios públicos. Simon y Ostrom argumentaban cada uno que la teoría tradicional era insuficiente y que se requería de una alternativa teórica que proporcionara una integración teórica. Más recientemente, Barzelay (1992) ha sostenido que se debe adoptar un paradigma "post-burocrático", con conceptos como el servicio público como cuestión central.

Norton Long (1965) afirma que existe una erosión teórica por la dicotomía política-administración que propicia una desintegración profesional de la administración pública. Insiste en que el divorcio de la política de la administración no es posible en la realidad, porque no se puede fragmentar al sistema político. El poder es un elemento central en la teoría de la administración pública, lo que permite agregar realismo político a la disciplina. Incluso después de la Segunda Guerra Mundial en la ciencia política, se han focalizado los intereses de los grupos políticos. En ese sentido, Mainzer afirma que cada escuela refleja los aspectos que guían sus teorías para que sean verdaderas y suficientes; al mismo tiempo algunos otros provocan confusión.

Una perspectiva política pospluralista en administración pública se encuentra representada por autores como Rohr (1986) y Wamsley (1990) y el Instituto Politécnico de Virginia. Enfatizan como tema central de la administración pública la importancia de la legitimidad con el uso del derecho constitucional y la responsabilidad ética de los administradores públicos en sus Estados. Para Wamsley, cada teoría necesita rescatar la teoría de la administración pública que se encuentra atrapada por el comportamiento, la micro política de la disci-

¹¹ *Ibidem*.

plina de la ciencia política y el poder de los escritos de Herbert Simon. Esto demuestra que el requerimiento a la ciencia política como normativa de la administración pública es mucho más vivo.

Por su parte, LaPorte (1971), en la Conferencia de Minnowbrook 1968, escribe que el mayor problema de la Administración Pública como empresa intelectual es que la Administración Pública contemporánea existe en un estado de parálisis y con modelos analíticos mal adaptados. N. Henry (1975) caracteriza a la administración pública de haber tenido 90 años (sucesivamente los paradigmas) con conceptos sintetizados de la ciencia política a la ciencia administrativa, con una distinción de identidad epistemológica. Dwight Waldo (1980) ha argumentado en diversos escritos que la administración pública no es una disciplina en sí misma, sino una subdisciplina de la ciencia política. Es generalmente aceptado que una base teórica no permite construir un campo con existencia propia; de acuerdo con este razonamiento, la administración pública existe como multidisciplina. Para Robert Denhardt (1984) el problema de identidad en la teoría de la administración pública es una crisis de legitimidad, en la medida que la teoría no refleja o responde a las necesidades de los actores en el campo (teóricos, profesionales y ciudadanos). Fry (1989) asegura que la administración pública es notoriamente una disciplina borrosa, es una disciplina innecesaria con el rigor de la palabra, porque tiene un objeto de análisis que es un parteaguas intelectual. Golembiewsky (1989) dice: "la crítica y empeorada condición de investigación y práctica" en la administración pública, es un campo de estudio que ha pasado de ser un exportador de teoría para llegar a ser un importador "con un desequilibrio que empeora, parejo a su escritura". Por su parte, Donald Stone (1990) demanda la integración teórica de la administración pública como estudio y práctica.

El fin de la Administración Pública

En la década de los sesentas R. S. Parker había declarado el fin de la administración pública por carecer de un alcance definido y una técnica distintiva: "ninguna ciencia puede ser identificada por ese título", por no ser una disciplina intelectual coherente que se establezca como pensamiento sistemático.¹²

12 Parker, R. S., "The End of Public Administration", *Public Administration*, Alabama, The University of Alabama Press, 1973, p. 99. Ausente de cualquier fundamento científico -afirma Parker-, la administración pública **debe** convertirse **en** la **carrera** administrativa del gobierno que se alimenta de distintas disciplinas: sociología, ciencia política, economía, derecho y teoría de la organización.

Ausente de cualquier fundamento científico -afirma Parker- la administración pública debe convertirse plenamente en la "carrera administrativa" del gobierno que se nutre de varias disciplinas tan variadas como la sociología, la ciencia política, la economía, el derecho y la teoría de la organización.

Las declaraciones de Parker tuvieron una enérgica respuesta de Gerald Caiden. En primer lugar, Caiden muestra que la administración pública no puede ser desconocida como ciencia si en el momento de la crítica no se califica como tal, sino como disciplina intelectual. En segundo lugar, existe

[00.] confusión entre el estudio del objeto y su contenido. El estudio de la Ciencia Política no produce necesariamente políticos prácticos: ¿por qué el estudio de la administración pública podría producir administradores profesionales? [...] la administración pública puede ser estudiada sistemáticamente sin hacer del estudiante un administrador práctico.¹³

R. S. Parker, más que criticar el objeto y los métodos de la administración pública, lo hace sobre los profesores e investigadores de la disciplina que cultivan.!" Incluso se ha dicho que la administración pública es un objeto de estudio sin definición ni identificación, que ha derivado en una materia sin disciplina, como preocupa a Dwight Waldo. P El estudio de la administración pública estaba prácticamente olvidado o se efectuaba sólo circunstancialmente; por ello, hoy la administración pública no puede ser entendida como "una nueva área, sino como un nuevo interés en un viejo objeto al que nuevas técnicas, que han sido desarrolladas en poco tiempo, pudieron ser aplicadas".¹⁶

Las ideas de Parker no estaban destinadas a desaparecer. En diciembre de 1967 fue realizado un coloquio en la ciudad de Filadelfia, auspiciado por The American Academy of Political and Social Sciences y The American Society for Public Administration, dedicado a la discusión del alcance, objetivo y métodos de la teoría y la práctica de la administración pública.!? Como Parker, Dwight Waldo percibe las dificultades para definir con precisión las fronteras de la administración pública.

¹³ Caiden, Gemid, "In Defense of Public Administration", *Public Administration*, vol. 24, núm. 3, Australia, 1965, pp. 224-225.

¹⁴ Guerrero, Ornar, *La Teoría de la Administración Pública*, op. cit., p. 64.

¹⁵ Citado por Guerrero, Ornar, *La Administración Pública del Estado Capitalista*, México, Fontamara, 1988.

¹⁶ Caiden, Gerald, op. cit., p. 227.

¹⁷ Las ponencias y resultados de la conferencia aparecieron publicados por James Charlesworth en *Theory and Practice of Public Administration*, en 1968.

[...] ahora, a dos décadas de los ataques críticos, la crisis de identidad no ha sido resuelta satisfactoriamente. Los más importantes problemas teóricos de la administración pública se refieren a esa continua crisis, a las formas en que puede ser resuelta y a las implicaciones y resultados de las soluciones posibles.¹⁸

Waldo describe esta etapa en la que la administración pública se encuentra a la deriva, sin rumbo fijo: la "administración pública es un objeto que busca una disciplina".¹⁹ Esta supuesta declaración de muerte de la Administración Pública profundizó los argumentos contra el carácter científico de la disciplina, al considerar que no existían los supuestos teóricos necesarios para considerarla como un campo de estudio autónomo e independiente, con un grado de separación de otras disciplinas de las ciencias sociales.

Crisis de identidad de la Administración Pública>

En la década de los cincuentas había confianza en el desarrollo de la administración pública. Un año después de la obra de Waldo, *El estudio de la administración pública*, el autor expresaba dudas en tomo a la solidez de la disciplina. En el mismo sentido, también en 1956 Frederick Mosher con pesimismo opinaba en tomo a la administración pública:

¿Existe un campo de la administración pública, existe esa disciplina? Si existe, ¿cuál es su alcance, su norma, su método? No estoy seguro de que se pueda contestar a cualquiera de estas dos preguntas. La administración pública tiene una relación genética, y sin embargo lógica, y hasta —en determinados ambientes académicos— orgánica, con la ciencia política. Hállase siempre vagamente y en ocasiones íntimamente relacionada con la administración de empresas. Sus intereses se encuentran

¹⁸ Waldo, Dwight, "Scope of the Theory of the Public Administration", p. 5.

¹⁹ *Ibid.*, p. 2. Waldo señala que: "Unos años atrás a un amigo mío le enseñé un borrador de un ensayo que estaba preparando sobre el desarrollo de la teoría administrativa y me sugirió que le llamara *La Evaporación de la Teoría Administrativa*. El supuesto era que la administración pública había crecido y estaba tan envuelta en la periferia con una multiplicidad de otras actividades y disciplinas que estaba en peligro de desaparecer como foco de estudio" (Waldo, W., *Perspectives on Administration*, Alabama, University of Alabama Press, 1956, p. 136).

²⁰ Parte de este apartado se encuentra publicado en: Sánchez González, José Juan, "Situación Actual de la Ciencia Administrativa", *Revista conmemorativa del 25 Aniversario del Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública. México*, 1999.

²¹ Guerrero, Ornar, *La Teoría de la Administración Pública*, op. cu.; p. 63.

enredados prácticamente con los de todas las otras ciencias. [...] La administración pública no puede fijar ningún subcontinente de su jurisdicción exclusiva a menos que se trate de temas de poca monta como la clasificación de los gastos presupuestarios y el trazado de diagramas de organización o de gráficas de procedimientos. En efecto, al parecer provocaría la indignación o la hilaridad de otros estudiosos, o tan estrecha que embrutecería a sus propios investigadores. Es tal vez mejor que no se defina. *Es más bien un área de interés que una disciplina; más un foco que una ciencia independiente.* Como la administración misma, su estudio debe recurrir a una gran variedad de métodos y enfoques. Se sitúa necesariamente en las fronteras de diversas disciplinas.F

Tal escepticismo, en vez de disminuir, fue paradójicamente progresando con rapidez en los círculos académicos hasta llegar a su cúspide durante la década de los sesentas, como una *crisis de identidad*. Para Ornar Guerrero, la historia de la administración pública de la posguerra es la historia de la crisis de identidad.

La crisis de la identidad comprende las diferentes facetas de la administración pública: estudio, enseñanza y práctica. El problema radica, como lo observa Lyal, en que el término "administración pública" es "usado para la disciplina y para la profesión" y desorienta el sentido de su enseñanza; emerge la incertidumbre entre educar y adiestrar: ha sido tradicional el interés por "enseñar para" adiestrar y ha sido la despreocupación de lo realmente importante, "enseñar, acerca", educar. En ese sentido, la enseñanza, como la formulación teórica, afirma Howard McCurdy, ha recibido el impacto negativo de la avalancha sobre las fronteras de la administración pública de las más variadas disciplinas y, como lo declara Landau, esta profusión de disciplinas ha contribuido en forma significativa a la desintegración del campo de estudio.P

La crisis de identidad tuvo sus consecuencias para la teoría, la enseñanza y la profesión de la administración pública; sin embargo, las posiciones de Parker y Waldo han incrementado la confusión. En realidad, la crisis de identidad debe ser planteada como un problema de reformulación teórica de la disciplina, no como un objeto sin disciplina, un curso sin destino.

22 Mosher, Frederick, "Research in Public Administration: Some Notes and Suggestions", *PAR*, vol. XVII, 1957, p. 239. Citado por Beauregard González, *op. cit.*, pp. 82-83, **el cursivo es mio**.

23 Guerrero, Ornar, *La Teoría de la Administración Pública, op. cit.*, p.65.

Por el contrario, la posición de Vincent Ostrom-! y Peter Savage es estimulante y alentadora. Ambos perciben la crisis de identidad como el efecto de la insuficiencia dejada por el paradigma de la administración pública de ese periodo. El paradigma formulado por el movimiento de la administración científica, al ser invalidado por la posguerra, dejó de ser suficiente para dar respuesta a los problemas de la administración pública de la posguerra. De igual modo, el paradigma de la posguerra formulado por Waldo, al no madurar, fue incapaz de contener la crisis de identidad que se avecinaba. "Así, en ausencia de un paradigma surgen y florecen múltiples versiones opuestas a la unidad del campo de estudio; de la desunión emerge el desacuerdo y de éste la crisis."25

Los años de la posguerra provocaron un cambio radical en el estudio y la enseñanza de la disciplina, cuyo estudio de la administración pública no pudo superar, ahondándose la brecha existente entre la teoría y la práctica al disiparse la enseñanza como puente que las une: "la práctica de una profesión reposa en la validez del conocimiento que se profesa" y si el conocimiento está en crisis, el estudio, la enseñanza y la profesión de la administración pública se encuentran también en una *crisis intelectual*.26 La solución posible al problema sugiere como prioridad la formulación de un nuevo paradigma, porque:

[00.] desde los años inmediatos de la posguerra hasta ahora, ha reinado una clase destructiva de anarquía en el campo. El resultado ha sido una estafalaria profusión de teorías, hipótesis, perspectivas, especulaciones, modelos, conceptos y datos, muchos de los cuales derivan su fuerza más del antojo académico que de cualquier criterio de relevancia generalmente aceptado.é?

A pesar de la posición optimista de Ostrom y Savage en tomo a la crisis de identidad, no sucede lo mismo con la Nueva Administración Pública. En el

24 Ostrom, Vincent, *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, Alabama, University of Alabama Press, 1973. Ostrom señala que: "...el sentido de la crisis que ha prevalecido en el campo de la administración pública durante las últimas generaciones es una crisis provocada por la insuficiencia del paradigma inherente a la teoría tradicionalista de la administración pública. [00.] El estudio de la administración pública después de la posguerra tiene todas las características que Kuhn asocia con la crisis paradigmática".

25 *Ibid.*, p. 66.

26 Ostrom, Vincent, *op. cit.*, p. 6. Dice Ostrom: "La teoría de la administración presumió la solución técnica de los problemas como la alternativa más viable para la solución de los problemas públicos. Una vez que se tome la decisión sobre los objetivos o la política (*policy*) se asumía que la realización de esto en la realidad social era un problema técnico dentro del campo de la competencia de los administradores públicos".

27 Savage, "Dismantling the Administrative State: Paradigm Reformulation in Public Administration", p. 151. Citado por Ornar Guerrero.

Coloquio de Filadelfia en la reunión de Minnowbrook, celebrada en septiembre de 1968, se tenía una agenda en tomo al problema de la crisis de identidad. Más que hablar de esa crisis, se dedicó mayor atención al Estado Administrativo que sirvió como modelo a la teoría de la administración pública de la posguerra.

Minnowbrook I había ofrecido un panorama optimista ante los problemas que padecían entonces los Estados Unidos, principalmente la Guerra de Vietnam y el movimiento estudiantil. A pesar de que esta reunión no constituyó una escuela de pensamiento coherente, dejó una influencia permanente en los años siguientes." Para Ornar Guerreros? la explosión de perspectivas en torno a la crisis de la identidad no convergen hacia la definición de la administración pública, sino a la desintegración del campo; un campo desintegrado es el producto del desacuerdo entre quienes cultivan una disciplina y la ausencia de un paradigma que señale los elementos mínimos para establecer el acuerdo.

En la posición pesimista se encuentran Parker, Waldo y O'Kelley, que se inclinan por el abandono de los marcos disciplinarios y por convertir a la administración pública en una práctica profesional exenta de todo fundamento científico. R. S. Parker propone su establecimiento como la "carrera administrativa del gobierno", afirmando que "la significación del concepto de administración pública no es científica, sino vocacional" y la educación en la administración pública requiere la especialización de disciplinas que contribuyan efectivamente a su enseñanza. "Sugiero que el uso común podría referir a la 'administración pública' como un cierto tipo de carrera dentro de la maquinaria del gobierno, llamada carrera 'administrativa'."30

En forma similar, Dwight Waldo declara la incompetencia de la ciencia política para dar fundamento a la administración pública y propone la omisión de sus fundamentos científicos en favor de una opción práctica:

28 Los temas tratados fueron: cuestionamiento de la orientación pragmática y aplicada; la preocupación por los problemas de ética y justicia social; la crítica a las estructuras y procesos jerárquicos y burocráticos y la mayor confianza en las explicaciones derivadas de la teoría y la filosofía. Asimismo, reveló una visión humanística de la administración pública, un nuevo enfoque del contexto social bajo turbulencia y el abandono del gerencialismo y el decisionismo, a favor de los análisis de políticas públicas y de las organizaciones (Guerrero, Ornar, *Teoría Admtmstrativa del Estado*, op. cit., p. 394).

29 "Debemos pensar, no obstante, que la emergencia y multiplicación de fuerzas intelectuales en el seno de la crisis reflejan la concurrencia **histórica** a la que está sujeta cualquier disciplina. **cuando** conocimientos universalmente aceptados comienzan a **mostrar** incapacidad **para explicar** su objeto **de estudio**" (Omar Guerrero, *Jbid.*, p. 61).

30 Parker, op. cit.; pp. 100-103.

[...] para la resolución de la crisis de identidad [...] desde mi punto de vista, un enfoque profesional de la administración no sólo no va contra el conocimiento del amplio papel que las personas adiestradas en establecimientos técnicos, científicos y profesionales juegan en la administración pública, sino, propiamente interpretado, suministrar una filosofía y una base institucional necesaria para la tarea de contrarrestar los impactos centrífugos de otras profesiones, mediante una variada estrategia iniciada con la cooperación en cada materia como cursos unidos en las escuelas profesionales.U

Por otro lado, para O'Kelley la crisis intelectual de la administración pública norteamericana se debe a la inclinación por las diferentes dicotomías que se dan en la disciplina. Sostiene que:

La cuestión más grande para mí es entender cómo es que existimos en este laberinto de dicotomías, de diferencias, de incompatibilidades que bifurcan nuestro mundo de acción e ideas. Por ejemplo, como podemos operar con 1) la dicotomía entre valores y hechos, 2) la dicotomía entre política y administración, 3) la dicotomía entre teoría y práctica. ¿Qué hacemos? ¿Estamos en un estado continuo de disonancia cognoscitiva'P?

Como respuesta a Parker, Waldo y O'Kelley, Caiden y Riggs se inclinan por la existencia de la administración pública como disciplina y por su ubicación natural en el seno de la ciencia política. Caiden se opone a la calificación de la administración pública como carrera administrativa:

Verdaderamente la revolución en las técnicas podría ser descrita como el comienzo real de la administración pública como una disciplina académica, digna de rango intelectual como los más tradicionales estudios sociales [...] el objeto de la administración pública podría ser referido al estudio de las organizaciones humanas [...] como una disciplina principal [...] podría concentrarse en los aspectos administrativos de la conducta humana e influir en otros aspectos sólo donde ellos son fundamentales para la comprensión del proceso administrativo.³³

31 Waldo, Dwight, *op. cit.*, pp. 9-11. Afirma Waldo que: "No hay personas versadas en la metodología de una ciencia constituida como tal. Más aún, según indica el testimonio de la bibliografía, pocos son los administrativistas familiarizados con la literatura del método científico: histórico, expositivo, crítico, comparado, etcétera. En suma, aunque los estudiosos de esta disciplina han invocado con frecuencia el nombre de ciencia, la simple declaración de que esto o aquello es científico no hace que lo sea" (*Ibid.*, p. 265).

32 O'Kelley, J. T., *American Pragmatism and Public Administration: Influences and Implications for Theory and Practice*, **Disertación** para obtener el grado de doctor en Administración Pública de la American University. Washington, 1977, inédita, p. 157. Citado por Beauregard González, *op. cit.*; pp. 85-86.

³³ Caiden, *op. cit.*, p. 228.

Riggs, en su polémica con Dwight Waldo, sostiene una severa crítica en dos planos: primero impugnando la perspectiva profesional como sustituto válido del *status* científico de la administración pública; en segundo, rebatiendo la evasión de la administración pública del campo de la ciencia política.

Conuerdo que el profesionalismo puede ser una perspectiva para la administración pública, pero para el "arte", para la enseñanza y la práctica de la administración, no para el plano teórico, el conocimiento y la investigación [...] la ciencia política es la única capaz de contribuir a la comprensión de la administración pública y que aunque otras disciplinas puedan, en verdad deban, contribuir al adiestramiento de administradores profesionales, ninguna puede o quiere hacer la contribución crucial que es necesaria para que la crisis de identidad sea resuelta.é"

Minnowbrook II contrasta con la primera conferencia por cuanto a que las condiciones eran otras; existía la pérdida de confianza en la administración pública como una entidad capaz de promover el cambio social, se dudaba de la habilidad del gobierno para proveer servicios públicos y se discutía la legitimidad del Estado para regular al mercado, estando ya presente el neoliberalismo y los esquemas de privatización." Los participantes promovieron una agenda de trabajo académico fundado en la ética, los valores democráticos y el civismo. Igualmente se enfatizó el tema de la responsabilidad política de los funcionarios y la rendición de cuentas, y se promovió el cultivo de la filosofía política, además de retomar al temario constitucional, los asuntos de justicia y los derechos civiles.

La construcción de una teoría de la administración pública susceptible de unificar el pensamiento contemporáneo no puede partir de la situación prevaleciente, sino buscar condiciones favorables que permitan su consolidación. "Es tiempo de que la teoría de la administración pública supere las tendencias fragmentadoras de su campo y establezca un paradigma válido en la actualidad."36

Crisis de la Administración Pública en la época de la privatización

Para M. Shamsul Raque existe en la práctica de las ciencias sociales una crisis intelectual. Los patrones de este *impasse* intelectual tienen diversas dimensio-

34 Riggs, "Professionalism, Political Science and Scope of Public Administration", pp. 32-33.

35 Santana Rabell, Leonardo, "Public Administration Studies in the United States Today: a Synthesis and Overview", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 57, Bruselas, 1991, p. 654. Citado por Ornar Guerrero.

36 Guerrero, Ornar, *La Teoría de la Administración Pública*, op. cit., p. 71.

nes de la crisis: filosófica, epistemológica, del paradigma, teórica y de identidad.I? Más particularmente, en administración pública los diversos estudios han producido varios modelos de la crisis intelectual. La formación, explicación y resolución de la crisis no ha sido resuelta.

Durante las dos últimas décadas, esta crisis intelectual se ha agravado en la administración pública por la propagación de las ideas de la privatización. El movimiento global de la privatización, la reciente glorificación del mercado y la demonización de la burocracia pública propiciaron un considerable cambio en la credibilidad intelectual, normas e integridad de la administración pública como campo de estudio.

Haque identifica cuatro dimensiones de la crisis en la administración pública." En primer lugar, la *crisis de identidad*, debido a no haber resuelto el problema de la dicotomía política-administración y la indiscriminada incorporación de aspectos "genéricos" de organización y *management* en la literatura sin considerar la distinción de lo público y lo privado (Denhardt, 1984; Harmon & Mayer, 1986). En segundo lugar, otros analizan la crisis caracterizándola como una *crisis de paradigma* en los términos expuestos por Kuhnian, en el sentido de la diversidad teórica, discontinuidad intelectual y el debate epistemológico (Ostrom, 1974). En tercer lugar, una *crisis metodológica* por los diversos subcampos de la administración pública que no cuentan con un rigor empírico y una investigación metodológica científica (Perry & Kraemer, 1986; Stallings & Ferris, 1988; Wart & Cayer, 1990). Por último, una legitimidad o validación de la crisis que varios autores han analizado en diversas perspectivas. Golembiewski (1990) sostiene que la administración pública americana responde a los cambios de legitimidad; Denhardt (1984) enfatiza una "crisis de legitimidad" en el campo de estudio, debido a que no se han conciliado las necesidades de los actores (teóricos, profesionistas y ciudadanos); Ventriss (1991) ha concluido que la administración pública tiene una sistematización inferior a la de otras disciplinas en el campo de estudio, lo que propicia una falta de validación del conocimiento que permita crear una legitimidad académica.

Estas formas' de crisis intelectual no provienen de una *crisis de la práctica* día a día en el servicio público. En efecto, los debates se iniciaron en la década de los sesentas y los setentas, un periodo importante del rol del servicio público que fue reconsiderado cuando la administración pública se expandió en todas

37 Haque, Shamsul, M., "The Intellectual Crisis in Public Administration in the Current Epoch of Privatization", *Administration & Society*, vol. 27, núm. 4, november 1996, Sage Publications, Inc., pp. 510-536. En este apartado se **retoman** planteamientos de este autor.

38 *IS*«, p. Sil.

direcciones, y cuando ésta como campo de estudio fue floreciente. "Así la crisis de la administración pública era una crisis de consensos del paradigma, de identidad disciplinaria, de una metodología parroquial, mientras su función existencial en la sociedad -la heredada del servicio público- permaneció considerablemente fuerte."³⁹

Pero la naturaleza, intensidad y severidad de la crisis intelectual ha propiciado un cambio con motivo del movimiento de privatización. Este evento no ha cambiado la naturaleza, campo y rol de la práctica dominante del sector público (Arblaster, 1991; Fitzgerald, 1988); esto ha afectado la credibilidad académica, las normas y la confianza en la administración pública. Se sostiene que la privatización ha expandido el mercado privado y limitado al sector público, lo que genera una restricción en la administración pública en general y en el desarrollo administrativo en lo particular. La dimensión ideológica forma parte de la recurrente crisis intelectual en nuestro campo. La naturaleza ideológica de la privatización ha sido aprovechada para fomentar la supremacía del mercado, impulsada por líderes conservadores como Thatcher y Reagan; sus políticas han penetrado como políticas de gobierno en la mayoría de los países del mundo.

Haque sostiene que la crisis intelectual en el pasado fue concebida, debatida y resuelta sin argumentos académicos, pero en la actualidad la recurrente crisis es en la práctica del servicio público; la opinión pública y la actitud pública se han visto afectados por la retórica de la privatización.^t La crisis recurrente en la administración pública tiene tres formas específicas: 1) la *crisis de credibilidad* creada por la disminución en la demanda y desfavorable actitud pública al campo de estudio; 2) una *crisis normativa*, caracterizada por la gradual disminución de las normas básicas públicas de la administración por las normas del mercado de *management* privado; y 3) *crisis de confianza*, referente a la menor confianza profesional para el estudio en las escuelas de administración pública.

1. *Crisis de credibilidad*: el movimiento de privatización se ha encargado de difundir los males del sector público y la excelencia de las empresas privadas, lo que propicia una declinación de la confianza del sector público, creando un cambio en la existencia y legitimidad en la mayoría de los países. El ataque al servicio público ha generado presiones políticase

³⁹ *Ibid*, p. 512.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 513.

intereses económicos para reducir el campo y su papel, así como para reorientar sus normas y objetivos. Esta carencia de legitimidad y disminución del campo del servicio público ha tenido implicaciones en la credibilidad de la administración pública, así como en el campo académico.

2. *Crisis normativa*: la crisis de credibilidad en la administración pública, que propicia cambios en lo académico y financiero, y la existencia institucional, propicia otra forma de la crisis intelectual –la crisis normativa– en el campo de estudio. El cambio en el lenguaje y criterio de administración pública por el de administración de negocios se ve reflejado en el cambio en los estudios de maestría en los Estados Unidos. Además, existe una proliferación de estudios en ciencias de políticas públicas, estudios de políticas públicas, análisis de políticas públicas, *management* público y análisis urbanos en el campo de la administración pública. El incremento de la dominación de los estudios de políticas públicas y análisis de políticas públicas en la administración pública tiene serias implicaciones normativas en el campo de estudio.
3. *Crisis de confianza*: en respuesta a la crisis de credibilidad, la administración pública ha incorporado normas de mercado normativas de productividad y eficiencia, insistiendo en la credibilidad para contribuir a los problemas normativos. La crisis de credibilidad y la crisis normativa han creado una tercera forma de crisis intelectual –la crisis de confianza– entre los términos empleados por las escuelas de administración pública. Uno de los indicadores en la declinación de confianza entre la administración pública es la reciente tendencia a reemplazar las normas públicas de administración pública por las normas del mercado respaldadas por la privatización. En las décadas de los ochentas y noventas el lenguaje de eficiencia y economía de los negocios de administración dominan el discurso en la administración pública.

En suma, estos modelos de la crisis mutuamente son un retroceso en la administración pública. Aunque se requiere de una crítica y reconstrucción de la naturaleza de la administración pública y desmitificar a la privatización. Asimismo, debe reexaminar a partir de argumentos teóricos en el campo la adopción de criterios en pro del mercado, elección pública, los estudios de políticas públicas y análisis de políticas públicas. Debe revalorarse en el concepto de administración pública, lo público, para iniciar su análisis crítico y su reconstrucción, con relación a distintos significados que no le pertenecen.

En defensa de la Administración Pública

Frente al nuevo siglo, cobra relevancia la imprescindible necesidad de realizar una defensa de la administración pública de sus detractores, opositores y privatizadores, más con criterios académicos y teóricos que con fundamentos ideológicos. Primero, por la declarada muerte de la administración pública postulada por Parker, ubicándola como una mera profesión en el campo laboral. En segundo lugar, por la llamada "crisis de identidad" del objeto de estudio y que Ornar Guerrero denomina "crisis de creatividad", la administración pública todavía no encuentra salida a acusaciones infundadas y que impiden su avance teórico como disciplina autónoma y plena. En tercer lugar, al igual que Caiden en la década de los sesentas realizó una airada defensa contra los argumentos de Parker en torno a la muerte de la administración pública, en la actualidad se requieren investigaciones profundas que aporten argumentos en favor de la materia (objeto de estudio) y su disciplina (estudio del objeto) que se encuentran cuestionados por planteamientos más ideologizados que objetivos y académicos. La defensa de la Administración Pública puede situarse en los siguientes ejes:

- Cuenta con una materia histórica, real, específica y fundamental en la sociedad moderna;
- Su materia es tan antigua como el gobierno mismo, de acuerdo con lo dicho por Wilson; existe desde las primeras civilizaciones hasta los grandes irpenos;
- Tiene una identidad propia y única que le permite constituirse como una disciplina plena e independiente dentro de las ciencias sociales, diferente de sus ciencias madres;
- Cuenta con un estudio del objeto, diverso, plural, multifacético y heterogéneo, que ha vitalizado su disciplina pero que aún no se pone de acuerdo en torno a principios de validez universal;
- Como campo de estudio tiene mayores elementos para sustentar su independencia y autonomía que la teoría organizacional y el *management* público, que buscan desarrollar su propio campo de estudio;
- Como profesión, la administración pública cuenta con una carrera profesional que ha ganado terreno frente a otras profesiones; es en el Estado Administrativo donde mayor crecimiento alcanzó;
- En el tiempo, la administración pública ha alcanzado grandes logros y éxitos por la gran envergadura de sus responsabilidades y sus propósitos nacionales frente a los limitados resultados que tiene la administración

privada, como lo muestran algunas privatizaciones; valdría la pena recordar los inmensos rescates de los gobiernos en la depresión por quiebras y las expropiaciones por causas de utilidad pública para proteger los intereses nacionales.

Adicionalmente, la defensa de la Administración Pública debe realizarse en tres frentes: 1) como objeto de estudio que tiene existencia propia y una larga historia que se remonta a las primeras civilizaciones y a los grandes imperios en la antigüedad; 2) como disciplina que cuenta con obras, autores y aportaciones al conocimiento del estudio de la administración pública; y 3) como profesión, debido a que tiene un conjunto de requerimientos, técnicas y habilidades para ostentarse como profesional de la administración pública.

Fortalecer el núcleo de los estudios e investigaciones de la Administración Pública parece ser una de las opciones para contrarrestar la anunciada muerte como disciplina, la crisis de identidad y los ataques a su campo de estudio. El apoyo a la disciplina contribuye a consolidar la materia (actividad) y la profesión frente a otras corrientes que intentan desacreditar y sepultar una actividad que, como afirma Wilson, es tan antigua como el gobierno mismo.

Revitalizar la Administración Pública

Al fin del siglo XX la Administración Pública enfrenta nuevos retos para constituirse como disciplina y sustentar su cientificidad, muy cuestionada a lo largo de su historia, pero que tiene los orígenes necesarios para no extraviarse en las doctrinas inmatiatistas y eficientistas que desean resultados rápidos sin cuestionamientos teóricos profundos. La pretensión de que la Administración Pública sólo tenga carácter de técnica y de profesión reduce significativamente las pretensiones de su necesidad como disciplina. Este reduccionismo se torna peligroso y despiadado frente a una materia que tiene historia, cuenta con una teoría aún por sistematizar y que requiere de una nueva defensa de su existencia. Para Caiden el problema es buscar su revitalización:

El que la administración pública no esté segura de sus bases puede deberse no tanto a la *naturaleza cambiante de sufoco* como al complejo de inferioridad de sus acólitos y a sus incertidumbres frente a las fuertes y persistentes críticas a su desempeño profesional y a sus deficiencias escolásticas. Con la evolución de la sociedad global y el rezago del reconocimiento humano respecto de la necesidad de una administración pública más globalizada, *su foco se muestra confuso y encasillado* además en

la percepción del estado administrativo como instrumento de aspiraciones nacionales y de la burocracia pública como el único o principal distribuidor de los bienes y servicios gubernamentales.t'

En su ejemplo, Caiden sostiene que no es que la administración pública haya dejado de ver el bosque, sino que extensas áreas e importantes especies de árboles han sido cercados e intelectualmente privatizados por académicos de otras disciplinas y por empresarios. La administración pública ha sido atacada por quienes son antipúblicos o antiadministración pública? "...quieren menos administración pública simplemente porque es administración pública. Prefieren la administración privada, sea porque está al margen de su tendencia ideológica, o por la convicción de que el desempeño público es inferior".⁴³

No extraña que la administración pública se encuentre confusa, ya que ha sido atacada por demasiado tiempo, sin descanso y desde diferentes frentes, aunque no se le da gran atención a sus innumerables e importantes logros y éxitos. Se le ataca por el solo hecho de ser pública. Se le agobia por no equipararse como la administración privada y se le ataca cuando intenta hacerlo. La norma y la moda son cortar todo lo que tenga que ver con la administración pública. La contracción de su tamaño resulta desmoralizante, en parte porque viene acompañada de congelamiento de empleos, fusión de estructuras administrativas y disminución en las perspectivas de promoción de los servidores públicos.

Frente a las reducidas oportunidades y fondos para la investigación, menos consultoría, menores posibilidades de capacitación en el servicio y pérdida del atractivo para los estudiantes externos, hasta la academia está abatida. Inclusive en el mejor de los casos, solía ser difícil justificar y proteger a la administración pública como campo separado de estudio. Ahora el caso parece aún más insostenible.⁴⁴

Estamos de acuerdo con Caiden en que el estado administrativo no perecerá; en su lugar, la democratización y la privatización otorgarán nuevos vigos a

41 Caiden, Gerald, "Revitalización de la Administración Pública", *RAP*, núm. 91, México, INAP, 1996, p. 29. *Cursivo mio.*

42 Los antipúblicos son aquellos que no aceptan el colectivismo de ninguna especie o sólo aceptan un mínimo, pero limitadamente. Por su parte, los antiadministración pública reconocen la necesidad de la autoridad colectiva y la intervención gubernamental, pero quieren minimizar la interferencia del gobierno como monopolio de la burocracia pública en la distribución de los bienes y servicios.

⁴³ *Ibid.*, p. 31.

⁴⁴ *Ibid.*; p. 32.

la administración pública para convertir a los desacreditados sistemas administrativos en operaciones viables. " ...El futuro se empleará no atacando o defendiendo la administración pública, sino reformándola."⁴⁵ Por ejemplo, China, que se había distanciado de la administración pública occidental, está ansiosa por modernizar sus sistemas administrativos y estudiar los avances en la administración pública.

Si el estudio de la administración pública se va a poner al día con la realidad actual, debe ampliar sus horizontes. Debe diseñar definiciones y parámetros globales, ideando esquemas e inventarios para el análisis universal. Debe definir qué es lo que hace pública a la administración pública y proporcionar los fundamentos teóricos necesarios. Debe universalizar las medidas y criterios de ejecución a fin de evaluar el desempeño comparativo de los sistemas administrativos. Debe desarrollar enfoques verdaderamente globales para mejorar los sistemas administrativos. Los estudios concretos de cada país deben situarse en un contexto global y referirse a marcos universalistas. Debe salirse del provincialismo y avanzar hacia una disciplina universal capaz de avanzar tanto en el frente académico como en el profesional empleando toda su evidencia. En ausencia de una globalización adecuada, quedará relegada académicamente a la segunda fila y no logrará alcanzar su potencial en términos profesionales.w

Revitalizar la administración pública no significa reinventarla. La reinención implica volver a redescubrir aquellos atributos que siempre ha tenido. Revitalizar es destacar la naturaleza, especificidad y logros en su larga construcción histórica. Proclamar su campo de estudio como disciplina única, propia, independiente y plena, de otras que se encuentran en las ciencias sociales. Más allá de la teoría de las organizaciones, las políticas públicas y el *management* público, la administración pública no puede desaparecer por alguno de estos objetos recientes de su estudio. La administración pública es un objeto histórico identificable y perfectible, que cuenta con materia y que reclama su propia disciplina.

La polémica desatada: el trabajo de Howard E. McCurdy y Robert E. Cleary (1984)

Después de la crisis de identidad e intelectual de la administración pública, se inicia la polémica en tomo a la ciencia administrativa norteamericana en la

⁴⁵ *Ibid.*, p. 34.

⁴⁶ *IS*«, p. 49.

década de los ochentas, con un artículo de Howard E. McCurdy y Robert E. Cleary (1984) en el que realizan un análisis de investigaciones publicadas en la *Public Administration Review*, la revista más prestigiada en la disciplina.⁴⁷ Bajo los criterios de propósito, validez, prueba de ensayo, causalidad, tópicos importantes y cortar los bordes del significado, para McCurdy y Cleary estos criterios no han sido aplicados en las investigaciones para que contribuyan de manera significativa en el conocimiento de nuestro campo. Para la construcción de la teoría, las conclusiones de los estudios de caso, historias, descripciones de experiencias administrativas, reportes de proyectos de investigación, teorías políticas, análisis filosóficos y críticas sociales, no contribuyen en el crecimiento del conocimiento en la administración pública. Esto se debe a que este tipo de investigaciones no satisfacen los criterios de validación, prueba de ensayo y causalidad." McCurdy y Cleary han reconsiderado la importancia histórica de las descripciones y críticas para generar ideas acerca de la administración pública:

Un campo que promociona descripciones y críticas todavía necesita de las investigaciones [...] Alguien debe exponer públicamente las descripciones y las críticas a las normas de comprobación científica antes que lleguen a ser "conocimiento útil". Ello permite que "los estudios de caso puedan contribuir a la comprobación de conceptos o críticas, con tal que ellos se usen conscientemente para hacerlo, especialmente en la combinación con otros estudios de casos", pero esto nos recuerda sobre los problemas de validez de los estudios de caso en general.⁴⁸

Para McCurdy y Cleary la investigación en las ciencias sociales difiere en grado de las ciencias naturales, debido a que la mejor forma de investigar los sucesos científicos es emulando la lógica y metodología de las ciencias naturales, bajo los criterios de validez, prueba de ensayo y causalidad, lo que permite una calidad en la investigación y en el desarrollo de la ciencia. Para estos autores, la administración pública necesita tomar los puntos de vista contemporáneos para el crecimiento del conocimiento científico.

47 McCurdy, E. Howard y Cleary, Robert E., "Why Can't We Resolve the Research Issue in Public Administration", *Public Administration Review*, vol. 44 (January/February 1984), pp. 49-55.

48 White, Jay D., "On the Growth of Knowledge in Public Administration", *Public Administration Review*, vol. 46, núm. 46 (January/February), p. 15.

49 McCurdy, E. Howard y Cleary, Robert E., "A Call for Appropriate Methods", *Public Administration Review*, vol. 44 (November/December), pp. 552-553.

La respuesta a la polémica

Para responder a McCurdy y Cleary, en un artículo posterior Jay D. White (1986) sostiene que los modelos de investigación basados en la experiencia administrativa son relativamente recientes dentro de la filosofía postempirista de la ciencia.⁵⁰ Para Jay White existen tres tipos de modelos de investigación social: positiva, interpretativa y crítica. Las ciencias naturales y las ciencias sociales han empleado la investigación positiva. Algunas formas en la historia, antropología, sociología, leyes y literatura crítica son ejemplos de investigación interpretativa. El psicoanálisis y el neo-marxismo se oponen a la ideología, por lo que representan a la investigación crítica. La lógica de estos modelos de investigación ha emergido de una serie de debates a través de las disciplinas científicas, las tradiciones filosóficas y las humanidades. El resultado es que la teoría del conocimiento y las prácticas comunes de las ciencias sociales representan los tipos de investigación que tienen una parte de la administración pública por más de 80 años.

Jay White sostiene que las investigaciones interpretativas y críticas -igual que la positiva- deben ser reconsideradas como legítimas contribuciones al crecimiento del conocimiento en la administración pública.⁵¹ Sólo considerar el método positivista como único es una razón por la cual el conocimiento en el campo no se ha desarrollado como lo esperan McCurdy y Cleary. Por ello Waldo sostenía en su obra *El Estado Administrativo*, que las investigaciones en la disciplina no habían contribuido a nuestro conocimiento en administración pública. White refuta a McCurdy y Cleary en sus criterios de causalidad, prueba de ensayo y validez; para Waldo estos pueden ser discontinuos. Entonces los criterios de propósito, tópicos importantes y corte de los bordes del significado también son legítimos. Los criterios de McCurdy y Cleary se derivan de modelos ortodoxos de explicación y teoría, que necesitan ser reconsiderados a la luz del desarrollo de la filosofía de la ciencia y no pueden ser impuestos para todas las investigaciones.

El crecimiento del conocimiento en la administración pública puede ser satisfecho por la investigación interpretativa y crítica, así como por la investigación positiva. Tomando las prácticas razonadas, cada modelo de investigación es llamado para descubrir nuevas normas, reglas y valores cada uno. Las normas y reglas pueden

⁵⁰ White, Jay D; "On the Growth of Knowledge in Public Administration", *op. cit.*, p. 15.
⁵¹ *Ibid.*, p. 22.

constituir los métodos de cada modelo de investigación, los valores pueden indicar el criterio para juzgar el tipo de conocimiento.⁵²

Continuando con esta discusión, James L. Perry y Kenneth L. Kraener (1986), realizan una investigación en la *Public Administration Review (PAR)* de 1975 a 1984, en la que sostienen que existe una reciente discusión en la investigación metodológica de la administración pública que se caracteriza por dos posiciones dominantes. La primera considera que el grado en el que la investigación añade conocimiento verificable puede ser improvisado en la administración pública como ciencia aplicada (McCurdy y Cleary). La segunda posición considera que la práctica metodológica, esto es, que el tipo de cuestiones de investigación, puede ser realizada sin metodología, y sin una metodología rígida puede realizarse conocimiento (White).⁵³

En la primera posición se encuentran Garson y Overman, que realizaron una investigación en *management* público, como un subcampo de la administración pública de 1981 a 1982, en la que concluyen que las investigaciones realizadas fueron fragmentadas, no acumulativas y sin fundamentos.⁵⁴ McCurdy y Cleary analizaron los resúmenes de disertaciones doctorales en administración pública en 1981. Señalan que la mayoría de las disertaciones no fueron elaboradas para que pudiera obtenerse conocimiento confiable. Concluyen que la falta de una adecuada metodología, la baja calidad en las disertaciones, así como los inadecuados estándares en los programas de administración pública son lo normal en el campo de estudio.

En la segunda posición, relativa a las prácticas de metodología, existe un número de teóricos administrativos como son Catron, Denhart, Hummel y Jay White. White argumenta que las críticas a las investigaciones de administración pública han sido generadas por los modelos de investigación, considerando al positivismo como el método natural de las ciencias sociales. Sin embargo, para la administración pública existen otros dos métodos -el interpretativo y el crítico- por lo que White afirma que el crecimiento en el conocimiento de la administración pública puede ser interpretado a la luz de los tres modelos de investigación.

⁵² *Ibidem*.

⁵³ Perry, James L. y Kraemer, Kenneth L., "Research Methodology in the Public Administration Review, 1975-1984", *Public Administration Review*, vol. 46 (May/June), 1986, p. 215.

⁵⁴ Garson, David G. y Overman, Samuel E., *Public Management Research in the United States*, Nueva York, Praeger, 1983. Citado por Perry, James L. y Kraemer, Kenneth L.

En su análisis, Perry y Kraemer concluyen que la investigación en administración pública: 1) es predominantemente aplicada; 2) no es un conocimiento acumulativo; y 3) carece de un adecuado soporte institucional.⁵⁵ En primer lugar, la investigación en administración pública es primariamente "aplicada" y raramente es "básica". La mayoría de los artículos analizados se refieren a la delimitación del problema y la identificación de las variables, así como que la mayoría provienen de investigaciones empíricas y de estudios de caso. En segundo lugar, la investigación en el campo no fue acumulativa, debido a que sólo el 2% de los artículos contaban con una investigación empírica. En tercer lugar, existe en la investigación de la administración pública una carencia de apoyo institucional, debido a que son los propios estudiosos quienes realizan las investigaciones con sus recursos; sólo un reducido grupo cuenta con fuente de financiamiento. Frederick Mosher decía hace 30 años en torno a la investigación metodológica en la administración pública:

El campo no ha canalizado sus esfuerzos de investigación; su alcance de interés parece ilimitado; no ha desarrollado una metodología rigurosa; ha sido bello sobre las definiciones; no ha acordado sobre ningunos paradigmas de teoremas o sistemas teóricos; no ha acordado sobre ningún lenguaje, jerga o símbolos; con unas muy pocas excepciones experimentales, el campo no ha sido modelado o matematizado.^{P?}

En un artículo posterior, Jay D. White realiza una evaluación a las disertaciones realizadas en Administración Pública de 1979 a 1984.⁵⁷ Mientras que Howard McCurdy y Robert Cleary habían examinado 142 resúmenes de disertaciones publicadas en 1981; White revisa 305 resúmenes de 1979 a 1984 con los mismos criterios ya establecidos. Algunas de las conclusiones de White son las siguientes:

1. Las disertaciones fueron escritas en departamentos de ciencia política, administración pública, *management*, negocios y escuelas independientes

⁵⁵ James L. Perry y Kenneth L. Kraener establecen los siguientes criterios: delimitación del problema; identificación de la variable; determinación de las relaciones entre las variables; establecimiento de la causalidad entre las variables; manipulación de las variables causales para la formación de los propósitos de políticas y evaluación de las alternativas de políticas y programas.

⁵⁶ *tu*«: p. 221.

⁵⁷ White, Jay D., "Dissertations and Publications in Public Administration", *Public Administration Review*, vol. 46, (May/June) 1986, p. 227. Los criterios utilizados son: 1) propósito; 2) validez; 3) prueba teórica, 4) prueba hipotética y 5) causalidad. White sostiene en este artículo que está de acuerdo con las conclusiones a las que llegaron McCurdy y Cleary.

de asuntos públicos. Algunas de las investigaciones reflejan la opinión de su institución.

2. Existe una variedad de tópicos en las investigaciones en administración pública, pero corresponden a otros campos y disciplinas. Por ejemplo, leyes administrativas, presupuesto, poder presidencial, desarrollo de votaciones, educación, administración comparada, conflicto, acción afirmativa, investigación de operaciones, terrorismo, ciencia política, salud, cambio organizacional y desarrollo, profesionalismo, información de *management*, proyectos de agua y burocracia, entre otros.
3. Estas disertaciones provienen de otros campos como la ciencia política, sociología, negocios administrativos, *management*, administración educativa, trabajo social y planeación urbana y regional. White señala que la administración pública es un campo que comprende diversos tópicos y disertaciones de otras disciplinas, no de los suyos propios.
4. Señala que es correcto lo establecido por McCurdy y Cleary en el sentido de las valoraciones a las disertaciones. No cuentan con los estándares comunes en las ciencias sociales, por lo que no contribuyen potencialmente al crecimiento del conocimiento de la administración pública.

En el mismo año, Robert A. Stallings (1986) afirmaba que era necesario reconsiderar la experiencia en la práctica de los resultados como una noción con el tipo de conocimiento para que sea un prerrequisito en la búsqueda de una mejor construcción de la relación entre teoría, investigación y práctica.⁵⁸ Para Stallings, en primer lugar hay confusión en la administración pública referente a la práctica en el sector público, o el estudio del campo de estudio es notable. En segundo lugar, se asume que este es el corazón del problema en la disciplina: los problemas prácticos de la actividad diaria en el sector público no producen automáticamente respuestas comprensivas para el examen de las escuelas, ni en el proceso de adquisición del conocimiento.

Stallings hace referencia a la posición pesimista de los trabajos de McCurdy y Cleary y el de Jay White, quienes sostienen que las disertaciones doctorales carecen de los estándares comunes de las ciencias sociales y que contribuyen muy poco al conocimiento del campo; señala:

La misma confusión permea el campo de administración pública y es una característica importante que define ambos: la naturaleza de educación doctoral y el lugar de

⁵⁸ Stallings, Robert A., "Doctoral Programa in Public Administration: An Outsider's Perspective", *Public Administration Review*, vol. 46 (May/June), 1986, p. 235.

la investigación. Hay una turbación generalizada del sector público (el objeto de estudio) con la administración pública como un campo dedicado al estudio del sector público. La confusión es evidente entre estudiantes doctorales quienes, cuando les piden un examen idóneo, escriben un ensayo sobre el papel de las teorías de organizaciones en el campo de administración pública, y erróneamente responden para dar testimonio de la importancia de las organizaciones en el sector público. Pero esta tendencia no es limitada a estudiantes doctorales.⁵⁹

Para Stallings, la confusión de la administración pública con el sector público es la discusión central en tomo a los métodos de investigación apropiados para el campo de estudio. La relación entre la teoría y la práctica es más compleja de lo que comúnmente se asume. Algunos estudios del sector público sólo observan la teoría, pero se guían por la práctica como un *test* de la teoría. El autor cita a Henry Mintzberg, quién señala que las teorías del *management* son una falsa pintura del *management* actual. Herbert Simon decía que los principios de administración pública sólo eran "proverbios". En realidad, la separación de la teoría en relación con la práctica implica tres formas de relación entre la práctica, la teoría y el método. Esta situación en la administración pública no ha sido superada.

Robert A. Stallings y James M. Ferris (1988) continúan con el trabajo de James Perry y Kenneth Kramer analizando artículos publicados en la *PAR* durante el periodo de 1975 a 1984.⁶⁰ Para Stallings y Ferris, si el campo de la administración pública es tornado por sus profesionistas y se enfoca como una justificación para su existencia dentro de las universidades, entonces tal situación implicaría su ruina en el largo plazo. No es probable que una agenda de investigación para este campo pueda surgir desde el mundo de la práctica cotidiana en el sector público. Además, ceder la responsabilidad para la investigación a otras disciplinas es riesgoso. No puede presumirse que la teoría (por ejemplo, la sociología o la economía) mantuviera poco interés en cuestiones pertinentes a los intereses del núcleo de la administración pública.^v La emergencia de una agenda de investigación para el campo de estudio requiere como resultado único formar un *focus* más amplio que el énfasis limitado en problemas de gestión, análisis de elecciones políticas y evaluación de programas espe-

⁵⁹ *ibid.*, p. 236.

⁶⁰ Stallings, Robert A. y Ferris, James M., "Public Administration Research: Work in *PAR*, 1940-1984", *Public Administration Review*, vol. 48 (January/February), 1988. En el artículo se analizan las siguientes variables: conceptual; relación de variables; evaluación; casos de estudio; multivariabes; manejo; políticas públicas; local; estatal; federal.

cíficos. Las nuevas direcciones para la investigación de la administración pública vendrán a partir de la determinación de las preguntas fundamentales acerca de la naturaleza del sector público y su relación con la sociedad de manera más amplia.

En otra perspectiva, Darrell L. Pugh (1989) estudia la historia de la administración pública como una profesión.⁶¹ Afirma que una profesión como la disciplina cumple los siguientes requisitos: 1) lance de mente; 2) un cuerpo de teoría y conocimiento; 3) una idea social; 4) estándares éticos; 5) una organización formal promotora de los intereses del gremio y 6) un "salón de la fama" de los líderes y fundadores de la disciplina. A pesar de que la administración pública como profesión cumple estos requisitos, enfrenta tres problemas: inconsistencia normativa, refutación empírica e incongruencia política. En su momento, Waldo había insistido en que la administración pública más que una ciencia o arte era por lo menos una profesión.

Esta oposición a la administración pública como profesión tiene una variedad de razones: carencia de una base clara en la disciplina; la idea de que la profesión administrativa era incompatible con la democracia constitucional; se asume que la profesión siempre debe estar fuera de intereses propios y que la profesión está liderada por un sistema de gremio feudal. Asimismo se discute que no existen los atributos básicos para ser considerada como profesión y que la construcción teórica del cuerpo de conocimiento necesario no es aún suficiente. Sin embargo, una vez que se ha superado la vieja ortodoxia de la dicotomía política-administración en la administración pública norteamericana, la disciplina ha comenzado a superar esta clase de limitaciones. El crecimiento del llamado Estado Administrativo después de la gran depresión, propició una mayor necesidad de profesionales en administración pública que consolidaron paulatinamente sus ámbitos de acción.

Otro aspecto importante en la investigación en la disciplina es el que plantean Kennet L. Kraemer y James L. Perry (1989), relativo a los apoyos institucionales en la investigación académica en la administración pública.⁶² Para estos autores, la calidad de investigación ha sido criticada en la década de los ochentas, aunque esta situación se ha modificado. Los artículos ofrecen sugerencias para incrementar la calidad y el conocimiento en las investigaciones en administración pública. Estas sugerencias están basadas en cuatro tipos de

⁶¹ *Ibid.*, p. 585. Para Stallings y Ferris existe una separación entre los científicos sociales y los profesionales en los intereses de estudio de la disciplina.

⁶² Pugh, Darrell L., "Professionalism in Public Administration: Problems, Perspectives, and the Role of ASPA", *Public Administration Review*, vol. 49 (January/February), 1989.

soportes institucionales: 1) los valores institucionales apoyados por las investigaciones; 2) la capacidad para realizar acciones de investigación; 3) recursos destinados a la investigación; y 4) un esfuerzo institucionalizado.

Kraemer y Perry afirman que una de las explicaciones para comprender esta situación son las múltiples misiones de los programas de administración pública. La administración pública tiene una misión de servicio profesional y académica. Su misión profesional requiere enfatizar la transmisión y aplicación del conocimiento, así como la generación de nuevos conocimientos. Además de estos aspectos, la misión de los programas de administración pública reduce el tiempo y recursos disponibles para la investigación. Asimismo, la administración pública y las ciencias sociales en general compiten escasamente con otras disciplinas y escuelas profesionales para obtener mayores recursos destinados a la investigación.

Por estas razones, la investigación puede ser más prominente en los programas de administración pública. En primer lugar, la responsabilidad básica en administración pública es de las facultades y estudiantes para avanzar en el conocimiento del campo. En estos mismos términos, se sostiene la idea de la defensa de la administración pública como un campo separado, semiautónomo y organizado independientemente y del grado de *status* de la ciencia política o de los negocios administrativos. "Si la administración pública desea mantener su reclamo de independencia de otros campos de estudio, debe importar no solamente teoría y conocimiento desde ellos, sino también debe exportar teoría y conocimiento."⁶⁴

Una segunda razón para dar prioridad a la investigación, es la necesidad de la preparación de los requerimientos de los estudios doctorales para una rica investigación que permita una activa participación de los asistentes, así como oportunidades de trabajo real en proyectos de investigación. Una tercera razón es que la investigación debe tomarse como una prioridad para quitarle completamente su pragmatismo, por lo que se requiere de soportes institucionales para el desarrollo y clara asignación en el manejo de estos soportes. Para Kraemer y Perry, que las instituciones puedan dar prioridad a las investigaciones en el campo beneficia a la administración pública, al desarrollo del conocimiento, a la solución de los problemas públicos, la preparación del futuro de la administración pública, así como al clima de investigación en

63 Kraemer, Kenneth L. y Perry, James L., "Institutional Requirements for Academic Research in Public Administration", *Public Administration Review*, vol. 49 (January/February), 1989.

64 *Ibid.* p. 9.

los programas de administración pública y a la calidad de la educación doctoral.>

Robert E. Cleary (1990) analiza la mayoría de las maestrías en administración pública para determinar las orientaciones académicas, los contenidos temáticos, las currícula y aspectos diversos en las universidades y colegios que las imparten.⁶⁵ De un total de 173, 130 que respondieron a las Maestrías en Administración Pública; 43 programas se presentan con otros títulos; Maestría en Asuntos Públicos con ocho; Maestría en Artes en Administración Pública con seis; Maestría en Políticas Públicas con cuatro; son los más comunes. Por lo que respecta a la vinculación con sus departamentos, los resultados son los siguientes: 1) los programas afiliados a departamentos de ciencia política 37% (64); 2) programas en asuntos públicos 25.4% (44); 3) programas en administración pública únicos en escuela o colegio de artes y ciencia, ciencia social o programa profesional 17.9% (31); 4) programas en negocios 11.0% (19); 5) programas de políticas públicas 6.9% (12); y 6) programas con integración de *management* 1.7% (3). Cleary concluye que los programas de maestría en asuntos públicos y administración pública representan los programas de educación para el servicio público en el futuro.

Gregory A. Daneke (1990) se pregunta: ¿la Administración Pública es una ciencia? Explora algunas teorías y propuestas que se han desarrollado en la disciplina norteamericana, para sugerir un *paradigma emergente* a la teoría de sistemas como una alternativa de conocimiento.⁶⁶ En la discusión del carácter científico de la administración pública recientemente se han presentado diversas posiciones con planteamientos epistemológicos. Algunos continúan con una investigación empírica que tiende a una disminución en el desarrollo teórico. Otros enfatizan la variedad de "teorías críticas" que suponen una construcción social de las ciencias sociales. Algunos otros afirman que es necesaria

⁶⁵ *Ibid.* p. 15.

⁶⁶ Cleary, Robert E., "What Do Public Administration Masters Programs look Like? Do They Do What is Needed?", *Public Administration Review*, vol. 50 (November/December) 1990. Desde el trabajo de Woodrow Wilson que establece un campo para los asuntos del gobierno en 1926, Leonard D. White en su obra clásica estudia desde la ciencia política la emergencia del campo de *management*. En 1948, Dwight Waldo en su *Estado Administrativo* reconoce la necesidad de reconciliar la administración pública con su contexto político y gubernamental; George Graham en su *Educación para la Administración Pública* en 1941, el *Reporte Honey* para la educación superior en el servicio civil en 1967, la conclusión del capítulo de Frederick C. Mosher en 1968 en su libro *Democracia y Servicio Público*. En 1989 un suplemento educacional para los tiempos de la administración pública del Presidente de la ASPA, Morris W. H. Collins, sostiene que es el tiempo del nuevo estudio en educación para el servicio público.

⁶⁷ Daneke, Gregory A., "A Science of Public Administration?", *Public Administration Review*, vol. 50 (May/June), 1990.

una metodología "naturalista". Muchas de estas posiciones no constituyen críticas a la investigación positiva o a la teoría económica neoclásica, por lo que no proponen un paradigma alternativo.

Para Daneke existen algunas alternativas, como son la "fenomenología" de la teoría social "crítica" de la Escuela de Frankfurt (especialmente Jürgen Habermas). Una más extensiva aplicación de este tipo de aproximaciones a la administración pública es: Denhardt, Dunn y Fozouni con la teoría "crítica" administrativa, Michel Harmon con su "teoría activa", Ralph Hummel y su "aproximación experimental", y Alberto Guerreiro Ramos con "aproximación substantiva". La dificultad de estas generalizaciones es que se trata de formulaciones que son esencialmente críticas perspicaces. Por ello, Jay White sostiene que el crecimiento del conocimiento en la administración pública implica la alternativa de otros modelos como el interpretativo y el crítico, además del positivo. Asimismo, Robert Stallings sugiere que los mejores estudios implican interrelaciones entre teoría, método y práctica, pues los métodos imponen "técnicas de elaboración" y no sólo "técnicas del manejo cotidiano".

Similar propuesta es la de la aproximación "naturalista" que establece un "paradigma emergente" de Schwartz y Ogilvy, que es muy popular entre los estudiantes de políticas públicas en educación y organización. Este paradigma incorpora los avances alcanzados en las ciencias físicas y biológicas como una aproximación integral científica. Otra propuesta es la de Donald T. Campbell, quien reconsidera la validez de algunas de las posturas pospositivistas y que integran una metodología cuantitativa. Otro grupo relativamente pospositivista emerge bajo el concepto de ciencia del trabajo de Hebert Simon y C. West Churchman. El concepto básico es una ciencia humana que pueda ser más una empresa de arquitectura e ingeniería que un estudio del fenómeno físico. Otra propuesta que escapa del mundo estático-mecánico es una tradicional ciencia con la adopción de los métodos y conceptos de biología. Esta línea es un movimiento de la sociobiología en el trabajo de E. O. Wilson, que presenta un simple modelo determinístico de la biología humana y la evolución institucional, aplicando un modelo darwinista a las organizaciones a políticas públicas con conceptos de "biopolítica" y/o "bioburocracia". Por último, una perspectiva pospositivista es la aproximación de "credibilidad" con argumentos de análisis de políticas públicas; es esencialmente un arte de la persuasión, como las desarrolla Barry Bozeman, aunque para Daneke la propuesta para que la administración pública se convierta en ciencia está puesta en la mira de una teoría de sistemas que se convierta en un nuevo paradigma.

Para Donald F. Kettle (1990) después de la Segunda Guerra Mundial la administración pública presenta tres perfiles --cambios en la implementación, en el *management* público y las perspectivas racionalistas- como parte de las transformaciones en el campo. Esto tiene dos implicaciones para la disciplina: 1) la búsqueda de un redescubrimiento de las cuestiones centrales del campo de estudio y 2) el desarrollo de nuevas preguntas a cuestiones que producirán cambios en los programas públicos.⁶⁹

Por su parte, Luther H. Gulick (1990) afirma que la administración pública ha logrado progresos como un campo distinto en los Estados Unidos, como reacción al daño y la corrupción de los gobiernos de las ciudades americanas a finales del siglo XIX⁷⁰ Gulick considera que dos razones fueron centrales para el crecimiento de la administración pública: 1) el crecimiento de los programas universitarios y 2) la profesionalización y especialización de la administración pública. Las universidades y colegios incrementaron programas en asuntos públicos y administración, así como cursos en ciencia política, economía, sociología y otras especialidades; esta situación mejoró los estudios de los estudiantes en gobierno y administración pública. Pero además *el focus* de los programas de administración pública se habían incrementado con la tecnología, como en administración de la salud, transportes, presupuesto y métodos, entre otros. Una efectiva combinación de valores cívicos con una educación general y una especialización en educación técnica todavía espera una mejor orientación educativa. Para Gulick la especialización y el profesionalismo han tenido un impacto favorable para una mejora en la administración pública.

En un nivel distinto, Beverly A. Cigler (1990) realiza un estudio de la práctica de la administración pública revisando los cambios efectuados en los últimos 50 años, para sostener la "paradoja de la profesionalización" en la disciplina.⁷¹

Como la profesionalización de los burócratas permanentes de carrera a todos los niveles aumentó significativamente, la aceptación de la burocracia por sus clientes -los ciudadanos y las élites políticas- disminuyó. La pérdida de respeto se asoció con esta "paradoja de profesionalización" .que es producto de la mayor incidencia que encara el servicio público hoy.⁷²

69 Kettle, Donald F., "The Perils and Prospects- of Public Administration", *Public Administration Review*, vol. 50 (July/August), 1990, p. 412.

70 Gulick, Luther H., "Reflections on Public Administration, Past and Present", *Public Administration Review*, vol. 50 (November/December), 1990.

71 Cigler, Beverly A., "Public Administration and the Paradox of Professionalization", *Public Administration Review*, vol. 50 (November/December), 1990.

72/*ibidem*.

Los diversos *focus* de la administración pública han cambiado por otros autores y procesos --el Congreso, el Presidente, las relaciones intergubernamentales, los grupos de interés, el interés público- y han afectado la paradoja de la profesionalización. Una explicación del menor respeto a la burocracia es la declinación del gobierno mismo, así como la comprensiva transformación del crecimiento del gobierno y el intento infinito de reforma que en algunos aspectos no ha logrado los objetivos establecidos.

David I. Houston y Sybil M. Delevan (1990) expresan que Luther Gulick había sostenido desde 1937 la necesidad de una "ciencia administrativa"; la naturaleza de la investigación en administración pública era de los temas más debatidos. Un *focus* central en el debate era el rigor empírico de la investigación. P Ya hace más de 30 años que Frederick Mosher y Lynton Caldwell afirmaban que la administración pública no tenía un cauce definido en investigación, carecía de un rigor en la metodología aplicada a las investigaciones y la creación y desarrollo de las teorías empíricas debían ser comprobadas. Consecuentemente, el campo no ha producido un conocimiento acumulativo y útil. Asimismo, recientemente fue criticada la metodología utilizada en las investigaciones publicadas en la *Public Administration Review* (PAR) en los artículos de McCurdy y Cleary, Perry y Kraemer, y Stallings y Ferris. Estos autores habían concluido que las investigaciones en administración pública no empleaban métodos de investigación sofisticados, por lo que el campo se caracterizaba como inaplicable, poco teórico y con un conocimiento no acumulativo.

Después de seleccionar diversas revistas especializadas en administración pública, de tres prominentes campos como son el presupuesto, personal y las políticas públicas, los resultados son por demás interesantes." Primero, las revistas de administración pública generalmente representan de origen una diseminación académica en la orientación de investigación. Segundo, la investigación en administración pública generalmente recibe un bajo nivel de soporte financiero. Tercero, las investigaciones publicadas en general focalizan un desarrollo conceptual en las prácticas de la investigación futura y no empírica.

La conclusión que puede sacarse desde este último hallazgo es que la administración pública se construye en un edificio poco empírico y la prueba es su teoría. Esta

73 Houston, David I. y Delevan, Sybil M., "Public Administration Research: An Assessment of Journal Publications", *Public Administration Review*, vol. 50 (November/December), 1990, p. 674.

74 Estas revistas son: *Administration & Society* (A&S), *Public Administration Quarterly* (PAQ), *International Journal of Public Administration* (IJPA), *Public Budgeting and Finance* (PBF), *Review of Public Personnel Administration* (ROPPA) y *Policy Studies Review* (PSR).

situación es penosa para cualquier disciplina que pretenda madurar para que en su base exista una sólida investigación. Además, este estudio sugiere que tal conocimiento acumulativo en los cimientos no está siendo desarrollado, por lo menos no con base en los principios científicos sociales.^U

La madurez de la administración pública como una disciplina requiere un cambio, en el campo debe emplearse más el desarrollo de la teoría empírica en las investigaciones que realiza. Es necesario mayor rigor en las investigaciones, de tal manera que los resultados de los estudios permitan contribuir al crecimiento del conocimiento en la administración pública.

Por su parte, Curtis Ventriss (1991) analiza las diversas prácticas en la administración pública, las cuales definen los *focus* o temáticas de la investigación en la educación universitaria.⁷⁶ Cita a John Honey, que escribía en 1967 lo siguiente: "Existen en el campo agudos problemas intelectuales. ¿Es la administración pública un campo, una disciplina, una ciencia, una profesión? ¿O se requiere conducir el proceso del negocio público, con el conocimiento y habilidades de muchas disciplinas y profesiones?"⁷⁷

Ventriss identifica cinco aspectos centrales en los *focus* en el desarrollo de la educación: 1) la imperfecta comunicación entre las escuelas de asuntos públicos y los profesionales; 2) la ambivalencia pedagógica entre el campo y los asuntos de la sociedad; 3) la inherente tensión de una investigación interdisciplinaria de asuntos públicos y la riqueza de la fragmentación del campo; 4) la inclinación de la educación a focalizar sus estudios exclusivamente a asuntos domésticos en una era de intemacionalización de los asuntos públicos; y 5) las inquietantes relaciones entre los análisis, el manejo y la política en el conocimiento de un marco de variedad de entendimiento que puede ser integralmente conceptualizado.

La dicotomía teoría y práctica es producto de las escuelas y universidades que tienen constante presión para el establecimiento de teorías con rigurosos argumentos. La habilidad de las universidades en asuntos públicos de exportar teoría y conocimiento es capital para la legitimidad de la administración pública. Los limitados objetivos representan una inferioridad intelectual en comparación con otras disciplinas, que reducen a las escuelas de asuntos públicos a

⁷⁵ *IU*«, p. 680.

⁷⁶ Ventriss, Curtís, "Contemporary Issues in American Public Administration Education: The Search for an Educational Focus", *Public Administration Review*; vol. SI (January/February), 1991.

⁷⁷ [*ibid.*, p. 4. Citado por Ventriss.

permanecer en una segunda clase. La mayoría de las teorías que aportan conocimiento tienen problemas para su aplicación en la práctica.

Uno de los asuntos más importantes se refiere a que las universidades están interesadas en la educación de los estudiantes en el *sector público*, pero no necesariamente para ser *servidores públicos*. Esta razón histórica determina la inclinación más a la teoría que a la práctica, lo que complica la ambivalencia pedagógica. La influencia de Leonard D. White en su obra fue anteponer a la ciencia política la conceptualización del *management*: 1) el *management* es un simple proceso sin un fundamento; 2) la administración puede razonablemente aspirar a pasar de arte a ciencia; 3) los problemas de la administración son ahora y se quedarán como problemas centrales del gobierno moderno y 4) el objetivo de la administración pública es la eficiencia. La inclinación a estudiar la administración pública y la eficiencia ha tenido una trayectoria en el campo que ha prevalecido como un tema central. Paul Appleby y Roscoe Martin fueron voces que sostenían la ficción de la eficiencia como un fin en sí mismo, debido a que existe una pluralidad de objetivos en el trabajo. El vocabulario de la administración pública incluye nuevos conceptos como *decision making*, ciencia de *management*, teoría organizacional y políticas públicas, así como términos económicos y técnicas matemáticas en el campo de estudio.

Por lo que se refiere a la naturaleza interdisciplinaria del campo de estudio, Ventriss afirma que esto hace a la administración pública más interesante, no sólo razonable sino necesaria. Frederick Mosher había sostenido que la administración pública, más que una ciencia, "es más un área de interés que una disciplina". Sin embargo, la interdisciplinaria (o multidisciplinaria) en la investigación de la educación profesional ha sido desilusionante. La desilusión puede ser atribuida a que la administración pública que tiene bordes en el campo de estudio -en el que intervienen diferentes campos de otras disciplinas- ha llegado a ser un campo donde todas estas disciplinas prevalecen y la administración pública no tiene su propia identidad. Como el gobierno ha crecido e incrementado sus objetivos, asimismo se ha incrementado la disciplina. Este crecimiento es reflejo de numerosas sub-disciplinas, como son las políticas públicas, el *management* y la administración judicial, entre otras.

Para ser segura, la naturaleza interdisciplinaria de la administración pública debe ser aplaudida y adicionalmente fomentada. Pero la fragmentación no debería equivocarse en un enfoque interdisciplinario; la fragmentación puede gastar el mérito sustantivo del campo. En suma, la enseñanza y la investigación interdisciplinaria no es

meramente una mezcla de quien expone un ápice de conocimiento en lo que concierne a los enlaces significativos entre la administración (o política) con el público. Frederick Mosher y Dwight Waldo estaban en lo correcto: lo que hace a la administración pública única y distintiva es la noción de lo público.⁷⁹

En 1947, Robert Dahl sostenía que uno de los tres problemas de la administración pública era que la mayoría de su estudio no era comparativo, por lo que una ciencia de la administración pública reclama este conocimiento. En las décadas de los cincuentas y sesentas en los Estados Unidos se realizaron, mediante la asistencia técnica, estudios de administración pública comparada, pero por diversas razones este movimiento desapareció. Para algunos ésta es una de las posibilidades de que la administración pública pueda ser una subdisciplina que se distinga de otras de similar enfoque internacional.

Respecto a la yuxtaposición entre el análisis, el *management* y las políticas públicas en la disciplina, es necesario preparar a los estudiantes en el conocimiento y la habilidad para el servicio público. Por ejemplo, la NASPAA ha establecido un currículo común: 1) el *management* de lo público como aproximación, 2) la aplicación cuantitativa y cualitativa de técnicas de análisis y 3) el entendimiento de las políticas públicas y el desarrollo de las organizaciones.

Este nexo conceptual es la noción de lo público. La administración pública y la política pública tienden a olvidar frecuentemente qué se llama administración *pública* o la *políticapública* es realmente nada más que la "administración de lo público", o una "política para el público". La ordenación de las palabras del campo es importante; denota que el foco primario debería estar sobre lo *público*, más que sobre la administración o la política pública.s?

Ventriss concluye que para una coherente educación en los *focus* o temáticas es necesaria la investigación en asuntos públicos: 1) los enfoques de investigación pueden ayudar en la dicotomía teoría y práctica; 2) que un amplio campo intelectual donde la perspectiva de lo público aglutine los esfuerzos de investigación en la administración pública; 3) reexaminar la interdisciplinariedad del campo de estudio a partir de los aspectos culturales y éticos; 4) propugnar por una internacionalización de la administración pública y las políticas públicas y 5) una revaloración del crecimiento de la separación de las políticas públicas y el *management* y el análisis mediante un balance del redescubrimiento de lo público.

⁷⁹ *IU*«, pp. 8-9.

⁸⁰ *ibid*, p. 11.

Mary Timney Bailey (1992), en contraste con los puntos de vista de McCurdy y Cleary (1986), White (1986), Kraemer y Perry (1986) y otros autores, sostiene que el método de los estudios de caso son esenciales como los casos de física y química en las llamadas ciencias "duras", como una emulación en el estudio de la administración pública. Para Bailey los estudios de caso pueden cumplir con los estándares científicos de rigor como son generalidad, transferibilidad y replicabilidad: "El principal tema aquí son los estudios de caso que son medios apropiados para dirigir muchas preguntas de investigación en la administración pública y estos estudios de caso, igualan la orientación profesional y pueden diseñarse para pasar pruebas de rigor científico".⁸²

Los estudios de caso pueden contribuir a la construcción metodológica, como el estudio de la Autoridad del Valle del Tennessee por Philip Selznick (1949), el análisis de la crisis de los misiles en Cuba por Graham Allison (1971) y el estudio del Cuerpo de Ingenieros por Daniel Mazmanian y Jeanne Nienaber (1979). Asimismo, Jay White hace recordar que el Estado Administrativo de Dwight Waldo (1948), tema de su disertación doctoral, no cumple necesariamente con los criterios de causalidad, prueba de ensayo (*testability*) y validación establecidos por McCurdy y Cleary; sin embargo, es una de las obras más importantes en la teoría de la administración pública. Para Bailey la administración pública requiere, para ser un campo maduro de estudio, resolver las prácticas de investigación. Las investigaciones en administración pública sirven para dinamizar las relaciones entre la teoría y la práctica. La administración pública puede suponer una orientación profesional que permita el desarrollo de una investigación científicamente rigurosa y con una metodología apropiada para el campo de estudio.

En ese mismo sentido, Ralph P. Hummel (1991) defiende la forma en que los gerentes públicos adquieren y emplean el conocimiento en el sector público. Para este autor la administración pública necesita generar y emplear conocimiento basado en la "objetividad" y la "razón pura", por lo que las llamadas "historias contadas" de los gerentes públicos pueden ser válidas como medios para producir y acumular conocimiento. Hay que recordar que McCurdy y Cleary (1984) habían concluido que los estudios de caso no contribuían al estudio de la administración pública. Asimismo, Steven W. Hays y Bruce Duke (1996) analizan la certificación de programas de *management*

81 Bailey, Mary Timney, "Do Physicist Use Case Studies? Thoughts on Public Administration Research", *Public Administration Review*, vol. 52 (January/February), 1992.

82 *ibid.*, p. 48.

83 Hummel, Ralph P., "Stories Managers Tell: Why They Are as Valid as Science", *Public Administration Review*, vol. 51 (January/February), 1991.

público que fueron creados en 16 estados desde 1980, como un campo importante en la administración pública.⁸⁴

Después de haber realizado el trabajo clásico con Howard McCurdy en 1984, Robert E. Cleary (1992) vuelve a revisar 165 disertaciones doctorales en 1990.⁸⁵ Después de la polémica desatada por el artículo de McCurdy y Cleary aparecieron reacciones y respuestas. Jay White (1986) confirmaba las preocupaciones en el conocimiento generado en las investigaciones, pero argumentaba que existían otros modelos para validar las investigaciones científicas. Robert Stallings (1986) enfatizaba la importancia de focalizar las investigaciones en el corazón de los problemas de la administración pública. James Perry y Kenneth Kraemer (1986) y Stallings y Ferris (1988) extendían el estudio a sus propias conclusiones en las investigaciones. Incluso el reporte final de la NASPAA (Asociación Nacional de Escuelas de Asuntos Públicos y Administración) en 1987 declaraba que el desarrollo en curso de las investigaciones en administración pública y su investigación es menos acumulativa que en otros campos que tienen más desarrollo. Consecuentemente, sugiere la necesidad de concretar: 1) la distinción entre qué es público y privado en administración y 2) la interfase entre políticas y administración (como parte de lo dicho por Stallings sobre la importancia de estudiar el corazón de los problemas).

Cleary encuentra cambios fundamentales en las áreas de estudio en más de 10 años.⁸⁶ El número de disertaciones en teoría organizacional y comportamiento, en finanzas y presupuesto se incrementaron substancialmente, en relación con el número de disertaciones en teoría administrativa, y en administración pública comparada había decrecido. Asimismo, hay una reducción en los estudios de caso, lo que sugiere un buen signo en el campo de estudio. Concluye afirmando que disertaciones doctorales sugieren que más estudiantes realizan investigaciones de calidad respecto a las realizadas hace 10 años.

Continuando con la polémica en tomo a la metodología empleada en las investigaciones en el campo, Richard C. Box (1992) realiza un examen en el

84 Hays, Steven W. y Duke, Bruce, "Professional Certification in Public Management: A status Report and Proposal", *Public Administration Review*, vol. 56 (September/October), 1996.

85 Cleary, Robert E., "Revisiting the Doctoral Dissertation in Public Administration: An Examination of the Dissertations of 1990", *Public Administration Review*, vol. 52 (January/February), 1992.

86 Cleary identifica otras transformaciones: el número de doctorados en administración pública se ha incrementado de 142 en 1981 a 165 en 1990; 20 mujeres hablan escrito disertaciones en 1981, en 1990 se habían duplicado en 41; el número de universidades graduadas con doctorados se incrementó de 57 en 1981 a 65 en 1990; el porcentaje en el número de doctorados por universidad fue el mismo en ambos periodos de 2.5; sin embargo, una universidad producía 46 doctorados; en 1990, otra institución producía 18.

debate en las investigaciones en administración pública.s? Su argumento principal es que todas las revisiones realizadas (McCurdy y Cleary; Perry y Kraemer; Stallings y Ferris) en las disertaciones publicadas en la *PAR*, provocaron una visión pesimista en el campo y que esta visión es resultado de una inapropiada posición en tomo a las investigaciones en administración pública.

Un problema central es la comparación con otras disciplinas. Para Box existen tres dificultades en la elección de las disciplinas comunes de las ciencias sociales como una comparación universal para evaluar la calidad de investigación en administración pública. En primer lugar, se asume que los tradicionales métodos positivistas son los apropiados para una comparación que no puede ser discutida. Sin embargo, existen otros métodos como el interpretativo y el crítico que contribuyen en la acumulación del conocimiento en el campo de estudio. En segundo lugar, las series de autores en la investigación en administración pública pueden ser deficientes en las prácticas comunes de otras disciplinas, pero esta situación se basa en una percepción personal sobre las diferentes formas empíricas de validación. Tanto, que la investigación en el campo es aplicada, no teórica y poco acumulativa, así como que la administración pública es una disciplina inferior a otras disciplinas, es tan relativa por las metodologías que cada disciplina utiliza y a partir de qué patrones y estándares se está midiendo. En tercer lugar, la comparación con otras disciplinas en las investigaciones realizadas en el campo de estudio es más apropiada respecto a la administración pública.

Para Box, las series concluyeron acerca de la investigación en administración pública con base en una selección defectuosa en comparación con otras disciplinas. Así, la suposición de que los problemas y las prácticas de administración pública serían mejor entendidos mediante la aplicación de las técnicas de investigación usadas por lo común en la ciencia social puede producir evaluaciones innecesariamente negativas de trabajo en la administración pública.

En resumen, la investigación en la administración pública se encuentra en la necesidad del cambio constructivo que resulte desde la discusión saludable sobre la naturaleza de los problemas para ser dirigida, las metodologías apropiadas, el enlace de la teoría y la práctica, y las formas en la investigación pública de administración puede útilmente compararse al de otros campos. Pero el pesimismo sobre el campo tiene una vista estrecha de la naturaleza del conocimiento e investigación de las metodologías, la cual es prematura y con alcance inexacto.⁸⁸

87 Box, Richard E., "An Examination of the Debate Over Research in Public Administration", *Public Administration Review*, vol. 52 (January/February), 1992.

88 *Ibid.*, p. 69.

Box concluye que las necesidades de los estudiantes y profesionistas de la administración pública pueden mejorarse estudiando las formas de conocimiento aplicadas a otras disciplinas en la construcción de la teoría y la práctica, y que esto es esencial, ya que existe una variedad de metodologías aceptadas como formas válidas para percibir la realidad.

Por su parte, James W. Douglas (1996) analiza 11 revistas que se publicaron entre 1986 a 1993 para establecer la relación entre los programas con la producción de facultades y programas, con la producción de estudiantes graduados.⁸⁹ El análisis arroja resultados importantes:

1. Entre los años de 1986 a 1993 cerca de 1 100 miembros provenían de 300 instituciones y habían contribuido con 1 500 artículos publicados en las revistas analizadas.
2. Las instituciones con diferencias en productividad de 1981-1985 contra 1986-1993, que ocuparon los primeros 10 lugares fueron: Georgia, Southern California, Syracuse, Indiana, Virginia Tech, SUNY Albany, Florida State, George Washington, Georgia State y Missouri Columbia.
3. La mayoría de los programas producen más artículos de administración pública que de políticas públicas. Únicamente tres programas (Arizona State, Washington y Michigan) producen un largo número de artículos de políticas públicas y sólo Syracuse es el campo donde más se producen artículos de políticas públicas.
4. La forma de conocer la productividad es la graduación de los estudiantes y sus disertaciones publicadas; veinticinco escuelas fueron las que produjeron mayores artículos entre 1986 a 1993. Los temas de los graduados eran: administración pública, gobierno y asuntos públicos y ciencia política.
5. De la lista de autores (aproximadamente 1 100) sólo el 13% del total han publicado más de dos artículos entre 1986 a 1993.

Posiblemente el hallazgo más interesante sobre un punto no explorado en el estudio previo de producción escolar es la relación entre el rendimiento de la facultad y el

89 Douglas, James W., "Faculty, Graduate Student, and Graduate Productivity in Public Administration and Public Affairs Programs, 1986-1993", *Public Administration Review*, vol. 56 (September/October), 1996. Las revistas son: *Journal of Policy Analysis*, *Policy Studies Journal*, *Policy Studies Review*, *Administration and Society*, *Public Administration Review*, *American Review of Public Administration*, *Public Administration Quarterly*, *International Journal of Public Administration*, *The Public Manager*, *National Civic Review* y *The Journal of Public Administration Research and Theory*.

logro de los estudiantes graduados. Las escuelas más productivas tienden a educar a los estudiantes graduados más productivos. Aunque esta relación no sea de ninguna manera concluyente (sólo 11 revistas se examinaron), ofrece una dirección para la investigación futura. Esta pregunta reviste especial importancia si los programas doctorales están insuficientemente preparados para conducir a la investigación a sus estudiantes. En los estudios futuros quizá se examinen a fondo esos programas que son más exitosos en producir los estudiantes de la cima.⁹⁰

En otro artículo, James D. Slack, Nancy Myers, Lisa Nelson y Kimberly Sirk (1996) analizan el papel de la mujer en las investigaciones de la administración pública norteamericana.⁹¹ Indican que durante 56 años (1940-1955) las mujeres han contribuido en tres formas: 1) como coautoras con miembros de su propio sexo o con coautores hombres; 2) las publicaciones de mujeres eran menos comunes que las de los hombres y 3) las mujeres contribuyen más a las investigaciones que en el pasado.

A manera de conclusión de la polémica

Uno de los últimos trabajos en la polémica de las investigaciones en administración pública es el artículo de Jay D. White, Guy B. Adams y John P. Forrester (1996), quienes analizan el papel de la educación en el ámbito doctoral en las investigaciones como parte del crecimiento en el conocimiento.⁹² Después de hacer un recuento de los estudios recientes relativos a las prácticas en investigación (White y Adams, 1994); otros sobre las investigaciones doctorales (Adams y White 1994; Cleary, 1992; McCurdy y Cleary, 1984; Stallings, 1986; y White, 1986), y los que examinan los campos de investigación en publicaciones de revistas (Houston y Delevan, 1990; Perry y Kraemer, 1986; Stallings y Ferris, 1988), aunque hay otros grupos de estudios que analizan prácticas filosóficas relativas a la generación de conocimiento y al desarrollo de la teoría en el campo (Adams, 1992; Balfour y Mesaros, 1994; Box, 1992; Hummel, 1991; y White, 1986).

⁹⁰ *Ibid.*, p. 439.

⁹¹ Slack, James D., Myers, Nancy, Nelson, Lisa y Sirk, Kimberly, "Women, Research, and Mentorship in Public Administration", *Public Administration Review*, vol. 56 (September/October), 1996.

⁹² White, Jay D., Adams, Guy B. y Forrester, John P., "Knowledge and Theory Development in Public Administration: The Role of Doctoral Education and Research", *Public Administration Review*, vol. 56 (September/October), 1996.

Los autores llegan a dos conclusiones que parecen razonables. Primero, los programas doctorales en la administración pública son para los graduados productores, quienes publican en números grandes, o en cualquier materia; muchos graduados publican cualquier cosa. Esto parece una consecuencia lógica de la mala calidad de las disertaciones en las investigaciones en el campo. Segundo, los programas doctorales en administración pública aparecen como el único abastecedor de una pequeña parte de la administración pública profesional. Los autores se preguntan si el estudio adicional puede confirmar que la administración pública profesional puede provenir principalmente de la ciencia política en forma de programas doctorales como su fuente tradicional.

White, Adams y Forrester encuentran que la productividad en las publicaciones doctorales en administración pública ofrece serias cuestiones acerca de la naturaleza fundamental y los propósitos de la educación doctoral y la investigación en administración pública. Primero, basado en recientes evidencias la educación doctoral y la investigación en administración pública generalmente no contribuye en el conocimiento y en el desarrollo de la teoría en el campo. Segundo, se asume que la educación e investigación doctoral mejora el conocimiento y las habilidades de la mayoría de los tenedores del grado. Simplemente, la calidad de las disertaciones en las investigaciones es cuestionable, ya que mucha de la investigación se estropea y existen carencias de rigor respecto a las normas críticas de investigación.

Comparando la calidad de las disertaciones con otras disertaciones escritas por estudiantes de otros campos, uno encuentra que algunos aspectos en la administración pública necesitan ayuda para aportar una contribución mínima a la investigación doctoral y a la teoría y desarrollo del conocimiento en el campo de estudio. La gran mayoría de la práctica en investigación en administración pública fue realizada por profesionistas, por lo que las disertaciones siempre forman parte de las experiencias de los autores en un programa o una política pública. Con indicadores como el trabajo teórico, la investigación y la relevancia teórica, la importancia de la temática y la práctica de las disertaciones en las investigaciones en administración pública siguen siendo de baja calidad.

Un modelo nuevo en la investigación y la educación doctoral en administración pública que abiertamente abandone la meta de conocimiento y el desarrollo de la teoría, sin embargo, seguramente resaltaría en el campo la identidad algo hueca y socavaría aún más severamente cualquier futuro y requiere una independencia académicamente respetable desde la ciencia política. Haría también lo más probable para nuestros colegas en la comunidad académica más ancha para **preguntar** el valor

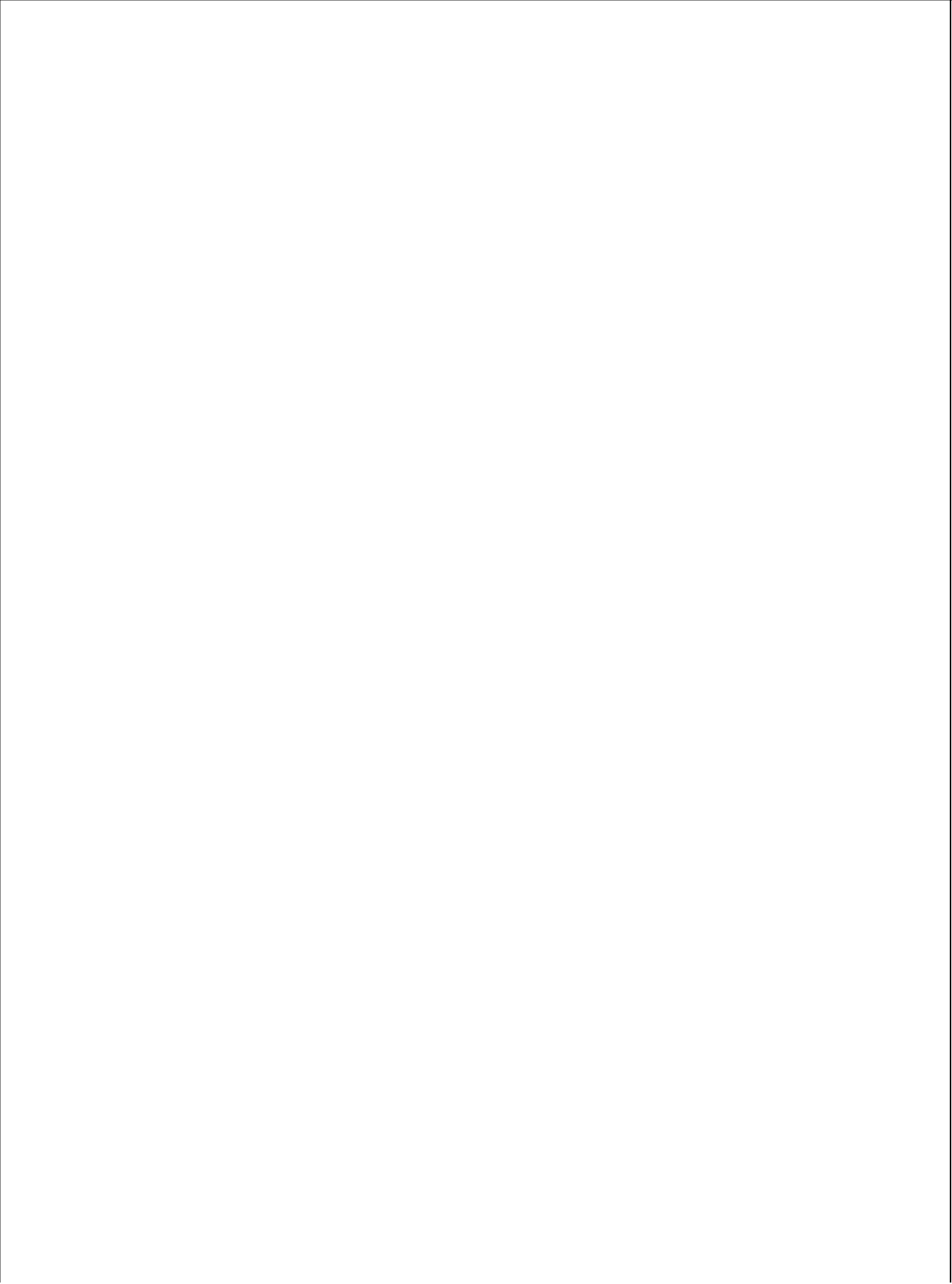
verdadero de un doctorado público de administración, o para qué materia, cualquier grado en la administración pública.P"

Algunos han argumentado que el mejoramiento puede requerir alojar a la administración pública dentro de la ciencia política (Mainzer, 1994). Si la administración pública debe tener un futuro viable en la academia, entonces necesita más para consolidarse en la investigación y la educación doctoral. Con base en las reciente evidencias, esto será un acantilado, un precipicio, pero debe hacerse. El futuro académico de toda la administración pública como ciencia depende de esta probabilidad.

Wildavsky señala que el mensaje positivo es que colectivamente sabemos, acerca de la Administración Pública, más que antes, aunque no podemos decir con exactitud qué sabernos.?" Esta discusión en torno a la investigación, metodología y rigor científico de la administración pública norteamericana, forma parte de una mayor polémica en el seno de la disciplina, que contrasta con la posición europea, la cual tiene otros fundamentos y criterios de estudio, asunto que será tratado de manera más amplia en el siguiente capítulo.

93 *tu*«. p. 451.

94 Wildavsky, Aarón, "Introducción: ¿Administración sin jerarquía? ¿Burocracia sin autoridad?" Lynn, Naomi y Wildavsky, Aarón (comps.), *Administración Pública. El Estado Actual de la Disciplina*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C., Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 35. Señala Wildavsky: "Perry y Kraemer dicen que nuestra investigación no incrementa el conocimiento, tiene escaso apoyo financiero y no es muy apreciada por los profesionales. Rainey se refiere a 'una amplia percepción de insuficiencia de la investigación relevante'. Caiden observa que los estudios de la administración pública son fragmentados. Peor aún: los esfuerzos que se hacen para unificar la disciplina mediante la teoría de la elección pública podrían conducir a la 'degradación ambiental y a la desintegración social'. Con una orientación crítica más amable, Freid explica pacientemente 'por qué la teoría universal sigue siendo elusiva'. Por su parte, Nigro cree que la administración del personal público es un tema imposible [...] Aunque existen alternativas viables --como asegura Golembiewsky- el 'carácter esquizoide' de las opiniones referentes a la administración, que conduce a formular recomendaciones contradictorias, dificulta el progreso. A su vez, Kaufman se muestra preocupado por el hecho de que la alianza fortuita de los movimientos en pro del liderazgo ejecutivo y la competencia neutral, que mejorara el servicio público, ha declinado sin que la sustituya una alianza nueva. Y mientras Goodsell está dispuesto a defender un papel nuevo y firme para el administrador público 'como profesor de gobierno que sirve a la sociedad', también se muestra preocupado, como lo estamos todos, por la credibilidad del profesor".



VII

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO CIENCIA

En este capítulo, como a lo largo de esta investigación, se analiza la Administración Pública en sus dos acepciones: 1) un área de investigación intelectual, una disciplina o estudio (Administración Pública) y 2) un proceso o actividad que tiene como propósito administrar los asuntos públicos (administración pública).¹ Esta doble connotación nos permite estudiar a nuestra disciplina en esa doble unidad: primero el estudio del objeto como ciencia de la Administración Pública y en segundo lugar, como objeto de estudio vinculado a la actividad misma de la administración pública.

En este doble proceso de conformación -estudio del objeto (materia) y objeto de estudio (disciplina)- en el que la Administración Pública se ha desarrollado históricamente, existen por lo menos seis "nudos históricos" -el epistemológico, el científico, el interdisciplinario, el jurídico, el político y el administrativo- que al mismo tiempo que la nutren y la revitalizan con aportaciones a su campo de estudio, le han impedido constituirse como una ciencia plena, autónoma e independiente. La Administración Pública en su desarrollo teórico y conceptual se encuentra enredada con estos nudos. En la medida que los "nudos históricos" puedan ser destrabados y superados con investigaciones creativas e innovadoras, nuestra disciplina de estudio podrá consolidarse como ciencia en el nuevo milenio.

La administración pública se eleva a calidad de ciencia hasta el siglo XVIII, justamente cuando el Estado moderno entra en la etapa de configuración administrativa que hoy continúa ostentando de manera más desarrollada. Sus rasgos prominentes son la separación entre administración y justicia, la asunción de deberes sociales con carácter público, la emergencia de la interioridad como

1 Waldo Dwight, *Estudio de la Administración Pública*, Madrid, Aguilar, 19M, p. 8.

motor de un proyecto de desarrollo nacional y el establecimiento de carreras administrativas de servicio público.?

La administración pública obtiene legitimidad académica, por cuanto que su emergencia como teoría se fundamenta en la necesidad de que un objeto de conocimiento puede ser descrito, explicado y evaluado dentro del universo empírico en el que se encuentra inmerso, participando al mismo tiempo en su explicación general. Dicha administración constituye una forma de pensamiento social, y como cualquier pensamiento acerca de la sociedad humana, comprende tres elementos para su conocimiento: descripción, explicación y evaluación.^é

Se asume como premisa básica que la Administración Pública es una ciencia, que ha dejado de ser arte, debido a dos condiciones fundamentales: cuenta con un objeto de estudio histórico y con un estudio del objeto diverso, plural y rico en aportaciones provenientes de diversos enfoques. En Administración Pública sigue prevaleciendo el objeto de estudio sobre el estudio del objeto, es decir, la materia impone sus condiciones a la disciplina. Al finalizar, se confronta el debate en torno al futuro de la Administración Pública en dos vertientes: como ciencia en desarrollo o bien como ciencia fragmentada.

En alguna medida, con esta investigación se ha tratado de cumplir con lo dicho por Mosher y Cimmino en el año de 1960:

Las páginas que presentamos a continuación tienen el privilegio, y también la responsabilidad, de contribuir a romper el silencio creado en Europa en torno a la Ciencia de la Administración; y acogiéndose a los esfuerzos ya realizados en algunos ambientes científicos europeos, tienen la ambición de demostrar la universalidad del fenómeno administrativo a través de la conjunción del pensamiento tradicional europeo con la importante contribución de ideas y de experiencias de la doctrina estadounidense.'

La evolución y la historia más reciente de la administración pública demuestran que el fin de la disciplina en la sociedad contemporánea está ligado íntimamente al progreso y a la civilización, y si los ideales en que se inspiran no aparecen todavía adecuadamente definidos, esto se debe 'a la escasa importan-

2 Guerrero, Ornar, *Teoría Administrativa del Estado*, en prensa, p. 41.

3 *Ibid.*, p. 42. Ornar Guerrero cita a Eugene Meehan, *Pensamiento Político Contemporáneo*, Madrid, Revista de Occidente, 1973, p. 14.

⁴ Mosher, Frederick y Cimmino, Salvatore, *Ciencia de la Administración*, Madrid, RIALP, 1961, p. 19.

cia que se ha atribuido hasta tiempos recientes a los estudios de administración pública.

Nudos históricos de la Administración Pública

El objeto de estudio de la administración pública existe desde los albores de la humanidad, mezclado con una variedad de funciones religiosas, espirituales, sociales, económicas, judiciales y de gobierno. La separación de lo público y lo privado sólo permitió que el estudio del objeto se consolidara como campo de estudio. En ese largo proceso histórico de formación, tanto la actividad vinculada a la administración pública como la Ciencia de la administración no lograron superar problemas estructurales que pueden identificarse como "nudos históricos".> Estos nudos se encuentran tanto en el objeto de estudio como en el estudio del objeto, como lo muestra el siguiente cuadro.

Nudos históricos de la Administración Pública

<i>Nudos del estudio del objeto</i>	<i>Nudos del objeto de estudio</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Nudo epistemológico • Nudo científico • Nudo interdisciplinario 	<ul style="list-style-type: none"> • Nudo jurídico • Nudo político • Nudo administrativo

Fuente: elaboración propia.

Estos "nudos históricos" han impedido responder a los cuestionamientos que Caiden se formulaba hacia el fin del milenio:

¿Debería existir un campo independiente de estudio o es parte de algo más, algo menos exclusivista y con mayores fundamentos teóricos? Si es digno de reconocimiento como campo independiente de estudio, ¿cuál sería su enfoque o palanca principal? ¿Qué tema en común liga a todas, las especialidades? ¿Qué límites deben delinearse alrededor de ésta para **separarla** de otras disciplinas? Quizá más importante: ¿debe exis-

S Sánchez González, José Juan, "Los nudos históricos de la Administración Pública", *Revista de Administración Pública*, núm. 100, México, INAP, 1999, pp.113-141. Cabe señalar que los llamados "nudos históricos" han sido **expuestos y** comentados **cada uno** de ellos en capítulos **anteriores**, por lo que sólo se hace una referencia general a éstos. Se ha profundizado más en los apartados correspondientes;

tir del todo o liquidar su negocio y desaparecer en la obscuridad de la noche, procurando dejar tras de sí el menor rastro posible?"

La ciencia de la Administración Pública ha transitado de ser *arte* a un conjunto de técnicas y herramientas, aunque no logra —en más de un siglo en su etapa moderna— consolidar el carácter de *disciplina científica* debido a los "nudos históricos y estructurales que se lo han impedido", entre los que se encuentran el nudo epistemológico, el científico, el interdisciplinario, el jurídico, el político y el administrativo.

El "nudo epistemológico"

El nudo epistemológico se refiere a la elaboración y conformación de una teoría central de la Administración Pública. Algunos autores señalan que no puede existir una teoría de la Administración Pública, porque no tiene el alcance teórico para sustentarse como tal; en su caso, proponen en su lugar el estudio de la Administración Pública." Dwight Waldo coincide en este aspecto, ya que sostiene que más que hablar de una teoría de la Administración Pública existe un estudio de la Administración Pública, sistemático, complejo, diverso, fragmentado y a veces contradictorio.⁸

En esta posición afirma que no es posible sustentar principios generales aplicables a la Administración Pública, porque éstos varían en cada país y no existen principios de validez universal. En esta discusión se enfrentaron Robert Dahl y Herbert Simon en la década de los cuarentas. En 1947 Dahl realiza una revisión de los progresos teóricos de la ciencia administrativa." en la cual encuentra tres condiciones que la limitan: 1) Las generalizaciones derivadas de las operaciones de la administración pública; en un Estado en particular, no se puede ni universalizar ni aplicar a la administración pública de otros estados; 2) no existen generalizaciones universales verdaderas acerca de la administración pública, sin que previamente haya un estudio profundo de las características

6 Caiden, Gerald, "Revitalización de la Administración Pública", *RAP. Ensayos sobre la Nueva Administración Pública*, núm. 91, México, INAP, 1996.

7 Guerrero, Ornar, *La Administración Pública del Estado Capitalista*, México, Fontamara, 1988, p. 36. "La teoría de la Administración Pública capitalista está por elaborarse. Tal es la razón por la cual) alternativamente, es preferible hacer referencia al estudio de la Administración Pública."

8 Waldo, Dwight, *Estudio de la Administración Pública*, Madrid, Aguilar, 1964.

9 Dahl, Robert, "La Ciencia de la Administración Pública: Tres problemas", *RAP*, núm. 40, octubre-diciembre, México, INAP, 1979.

nacionales. Hay principios universales o éstos son aplicables a un medio nacional o internacional específico; y 3) el estudio de la administración pública "se convertiría inevitablemente en una disciplina, con bases mucho más amplias, apoyada no en un conocimiento estrechamente definido de técnicas y procesos, sino ampliado hacia los factores condicionantes, variables históricas, sociológicas, económicas y que dan a la administración pública de cada país su sello".¹⁰

Por su parte, Herbert Simon, para responder a Dahl, señala que existen dos grupos sobre el problema de la cientificidad de la Administración Pública.¹¹ El primer grupo de estudiosos sostiene que la Administración Pública debe ser una *ciencia aplicada* ocupando todos los valores e intereses relacionados con la organización administrativa. El segundo grupo, en el que se identificaba Simon, propone crear una *ciencia pura* del comportamiento humano en la organización —en particular, de las organizaciones gubernamentales— quienes están descontentos con la teoría administrativa tradicional para edificar una teoría más sólida sobre los cimientos de la psicología social.

En la actualidad, Robert Denhardt identifica una variedad de influencias en la teoría de la Administración Pública contemporánea.¹²

En mi opinión, la teoría de la administración pública obtiene de esa diversidad su mayor fuerza y su limitación más grave. Por una parte, son necesarios los teóricos de la administración pública a fin de entender un amplio conjunto de perspectivas relevantes para su tarea de construcción teórica. La teoría de la administración es enormemente rica y compleja. Por otra parte, la diversidad de la administración pública significa a menudo que el campo carece de identidad. *Muchos cuestionan incluso si es posible hablar de una teoría coherente e integrada de la administración pública.*¹³

La teoría de la Administración Pública requiere establecer los límites de su campo de estudio por la diversidad de enfoques prevalecientes para construir su propia disciplina científica. Para nuestros fines, resulta fundamental que de

¹⁰ *Ibid.*, p. 11.

¹¹ Simon, Herbert, "Un Comentario a 'La Ciencia de la administración Pública'", *RAP*, núm. 40, octubre-diciembre, México, INAp, 1979.

¹² Denhardt, Robert B., "Teoría de la Administración Pública: el Estado de la Disciplina", Lynn, Naomi y Wildavsky, Aarón (comps.), *Administración Pública. El Estado Actual de la Disciplina*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. y Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 90. Este artículo es un excelente **trabajo** que realiza una revisión profunda de los principales artículos y libros sobre la teoría de la administración pública.

¹³ *Ibid.*, p. 44.

una vez por todas, se defina claramente el sentido epistemológico de la Administración Pública; para ello podría considerarse como una ciencia aplicada en continuo desarrollo y evolución que pertenece a las Ciencias Sociales, tal como lo demuestra su objeto de estudio, el cual ha existido desde las primeras civilizaciones de la historia.

El "nudo científico"

El "nudo científico" consiste en la polémica del carácter de arte, filosofía, profesión o ciencia de la Administración Pública. Para Luther Gulick la administración pública más que un arte, es una ciencia. Cita el ejemplo de la metalurgia, que hace varios siglos era un arte, antes de llegar a una ciencia.¹⁴ En ese mismo sentido, Leonard D. White sostiene que la Administración Pública es un arte elevado, que progresivamente se convierte en una ciencia.¹⁵

Por el contrario, Marshall Dimock ha dicho que la Administración Pública no es un arte o una ciencia, que en realidad se trata de una filosofía que tiene como principios servir al hombre. "...la administración [oo]. No es ni siquiera una ciencia y jamás debiera convertirse en un método rígido e invariable. Es más que un arte: es una filosofía".¹⁶ Bajo este argumento de Dimock, la Administración Pública se encuentra vinculada a las ciencias humanísticas y filosóficas, más que a las ciencias sociales.

Quienes le niegan su carácter científico argumentan que la Administración Pública, por su propia naturaleza humana cambiante, no puede reducirse a leyes de validez universal, puesto que cada situación administrativa es única, dado el elemento dinámico que la caracteriza. Se agrega además que los factores que inciden en ella están condicionados a tal variedad de complejidad cuantitativa y cualitativa, que práctica y teóricamente los hechos no se repiten y por lo tanto son únicos; en lugar de principios, lo que se ofrecen son preceptos.¹⁷

¹⁴ McCurdy, Howard E., *Una Bibliografía sobre Administración Pública*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1981, p. 22.

¹⁵ White, Leonard D., *Introducción al Estudio de la Administración Pública*, México, Compañía General de Ediciones, 1964.

¹⁶ Dimock, Marshall E., *Principios y Normas de Administración*, México, Libreros Mexicanos Unidos, 1965, p. 21 (título original: *A Philosophy of Administration*).

¹⁷ Jiménez Castro, Wilburg, *Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa*, México, FCE, 1963, p. 23. "Si como ciencia se entiende un **esquema de cosas** en las cuales cada **aspecto particular** cubierto debe tener un valor matemático, entonces la administración no es una ciencia. [oo.] Si, por el contrario, **se puede usar correctamente** el término ciencia para aplicarlo a un cuerpo exacto de conocimientos y **trabajar y**

Un punto de vista intermedio en el debate de la científicidad de la Administración Pública señala que una ciencia enseña a "conocer" y el arte a "hacer". La ciencia y el arte son campos complementarios de esfuerzos, no son mutuamente excluyentes.¹⁸ Una posición que no resuelve el problema de fondo sostiene que la Administración Pública tiene todas las características de una ciencia debido a que sustenta principios de validez universal como la planeación, jerarquización, coordinación, organización, centralización y descentralización, entre otras. Es una técnica porque utiliza métodos y procedimientos uniformes. Es arte, porque el éxito de la gestión estatal dependerá de la habilidad, destreza y arte del funcionario o empleado en la ejecución de la función pública, para lo que utiliza la toma de decisiones, liderazgo, autoridad y motivación.!?

Dwight Waldo señala que el conflicto entre si la Administración Pública es un arte o una ciencia refleja la naturaleza de la administración pública que tiene importantes atributos de ciencia y arte conjuntamente. Supone la pretensión de soslayar los problemas de definición, para conciliar los resultados cediendo de ambos lados, de proseguir con el estudio y la práctica de la administración pública, cualquiera que ésta sea,²⁰ aunque se insista que la materia y la disciplina son elementos esenciales para considerar a la Administración Pública como ciencia.

En ese sentido, como objeto de estudio, la administración pública es un arte debido a que permite conjugar esfuerzos para la realización de una complejidad de actividades públicas, pero que en su continuo desarrollo su estudio puede consolidarse como un campo del saber científico. P La administración pública es una disciplina propia y exclusiva que cuenta con la ciencia de la administración. Es una ciencia antigua, que tiene su propio objeto de conocimiento; es una disciplina en gestación y desarrollo entre las diversas ciencias sociales.

practicar con base en él como pronóstico, y si así lo aceptamos y deseamos, podemos hablar entonces apropiada y convenientemente de una ciencia de la administración."

¹⁸ Terry, George R., *Principios de Administración*, México, Compañía Editorial Continental, 1971, p.31.

¹⁹ Amaro Guzmán, Raymundo, *Introducción a la Administración Pública*, México, Mc Graw-Hill, 1986, p. 13.

²⁰ Waldo, Dwight, *op. cit.*, p. 7. "Que la Administración Pública sea un arte o una ciencia depende del significado y acento que se atribuya a aquellos términos. La respuesta se verá afectada por la clase de administración pública a que se refiera, el estudio o disciplina de una parte, la actividad o proceso de otra." (*Ibid.*, p. 26).

²¹ Guerrero, Ornar, *Teoría de la Administración Pública*, *op. cit.*, p. xiii.

El "nudo interdisciplinario"

El "nudo interdisciplinario" se refiere a la diversidad de aportaciones que la Administración Pública recibe de otras disciplinas (Economía, Derecho, Sociología, Historia, Ciencia Política y Psicología, entre otras) que la han enriquecido, pero al mismo tiempo la atrapan en su propio laberinto cognoscitivo.²² De antiguo, la Ciencia Administrativa ha contado con las aportaciones de diversas ciencias sociales, que en su proceso de formación teórica --el estudio de la Administración Pública-- le permitieron contar con elementos de análisis y herramientas conceptuales para explicarse el ámbito de la administración pública, aunque al mismo tiempo limitaron su desarrollo, como fue el caso de la influencia excesiva del Derecho en sus planteamientos teóricos.

Debido a que cualquier gobierno debe estar legítimamente establecido en los términos que señalan sus normas legales y que su operación y funcionamiento se encuentran considerados en su marco legal, la Administración Pública se vincula al Derecho. Todo gobierno debe afrontar problemas económicos, tanto a nivel macro como microeconómico, por ello la Administración Pública se relaciona con la Economía. Todo gobierno debe resolver problemas y conflictos sociales que surgen de una sociedad más participativa; por lo tanto, la Administración Pública se relaciona con la Sociología a partir de definirse como ciencia de la sociedad. Todo gobierno planea, organiza, controla, ejecuta, coordina y evalúa las actividades para alcanzar los propósitos del Estado, por eso la Administración Pública y las técnicas administrativas se vinculan mutuamente. Finalmente, todo gobierno es producto de una confrontación de intereses que buscan preservar el poder, los cuales se expresan en la arena política; por tal razón resulta difícil, si no imposible, separar a la Administración Pública de la Ciencia Política.^P

También la Historia aporta información valiosa que contribuye al conocimiento del objeto de estudio, así como al estudio de la Administración Pública. Cuando se inició el estudio administrativo, la atención se centraba sobre datos legales, militares y políticos; la historia de los reyes y de los presidentes,

22 Cabe señalar que para efectos de estudio, el "nudo multidisciplinario" se analiza de manera profunda y separada en los tres siguientes nudos: el "nudo jurídico", el "nudo político" y el "nudo administrativo", ya que éstos representan aspectos estructurales que todavía prevalecen en la Ciencia de la Administración moderna y permanecen en el objeto de estudio que es la actividad pública gubernamental.

23 Castelazo, José R., "Hacia la Formación de una Teoría de la Administración Pública", *La Teoría Política y Administrativa Contemporánea Sobre los Países en Vías de Desarrollo*, núm. 5, México, Colegio de Licenciados en Ciencia Política y Administración Pública, 1979.

de las batallas y de las guerras, de las constituciones y de las leyes, no parecían importantes para la Administración. Posteriormente, ciertos historiadores han vuelto su atención a la historia de la Administración misma: en la Iglesia, el Estado, los negocios, la militar y dondequiera que se haya desarrollado.> Los estudiosos de la Administración Pública están más interesados en la Historia hoy que en el pasado.

Por último, la Psicología ofrece a la Administración Pública principios que se aplican para mejorar las relaciones humanas de grupos y equilibrar la personalidad de sus componentes; al mismo tiempo, la Administración Pública permite a la Psicología el campo experimental para que sus principios se apliquen y prueben en organizaciones humanas y que éstos adquieran cuerpo doctrinal." El estudio de la Psicología en cuanto se refiere a lo social, es, en consecuencia, importante para el estudio administrativo, debido a que puede encontrar hallazgos y datos de la psicología social que aportan información relativa al comportamiento administrativo en organizaciones públicas.

El "nudo interdisciplinario" implica discrepancias y polémicas en tomo a la ubicación disciplinaria de la Administración Pública, cuestión que adquiere una doble dimensión: ausencia de definición y no de identidad.> La Administración Pública ha sido reclamada como un campo de estudio de distintas disciplinas, por lo que le han ofrecido su tradición académica y su instrumentación metodológica.

El "nudo interdisciplinario" ha sido determinante para la gestación y desarrollo de la Administración Pública como campo de estudio, por lo que deberá profundizarse en sus fundamentos y alcances para definir los límites de nuestra disciplina científica con las otras disciplinas de las ciencias sociales. Las "ciencias madres" de la Administración Pública, a lo largo del presente siglo han realizado aportaciones valiosas para la disciplina; es tiempo que la Administración Pública cuente con su propio objeto de conocimiento en la actividad organizada del Estado; la materia reclama su propia disciplina.

El "nudo jurídico"

Por la excesiva influencia que ha tenido el Derecho Administrativo en la Administración Pública (incluso en algún tiempo se confundieron), el "nudo

24 Waldo, Dwight, *op. cit.*, p. 100.

25 Jiménez **Castro**, Wilburg, *op. cit.*, p. 26.

26 Guerrero, Ornar, *La Administración Pública en el Sistema Capitalista*, *op. cit.*, pp. 20-21.

jurídico" es analizado en forma separada. Pese al aporte que los cameralistas y otros estudios habían ofrecido antes de la Revolución Francesa a la Ciencia de la Administración, ésta sufre un estancamiento en su desarrollo por el surgimiento y expansión del Derecho Administrativo. De tal forma, los ensayos que sustentan la Ciencia de la Administración son sustituidos por la rica tradición jurídica del Derecho Administrativo surgido a partir del siglo XIX. Resulta inquestionable que el Derecho Administrativo y la Administración Pública son áreas interdisciplinarias independientes, con fisonomías académicas propias, pero con una íntima vinculación entre sí, sin que se pretenda subordinar la Administración Pública al Derecho; por el contrario, el Derecho Administrativo representa un complemento de las normas constitucionales que sirven de sustento principal a la Administración Pública.

Llevar al extremo el "nudo jurídico"²⁷ implica que la administración pública sea concebida como el conocimiento y la aplicación mecánica de los preceptos legales, lo que provoca que no se cultive ni la teoría ni el arte de administrar; los cargos ejecutivos son para personas ajenas a las técnicas y los ideales de la administración; las prácticas administrativas se caracterizan por la obediencia rígida y estricta al Derecho, sin la capacidad creadora que ellas requieren; se hace un exagerado uso de procedimientos judiciales y se da un predominio a las opiniones legales sobre los argumentos administrativos; y la obsesión con el aspecto jurídico en los asuntos públicos eclipsa los problemas de creación y administración de las normas.

El "nudo político"

El "nudo político" se refiere a la inherencia y complementariedad de la política a los asuntos de la maquinaria pública. La Administración Pública moderna nació en 1887 con el artículo de Woodrow Wilson, con la idea básica de que ésta se encontraba desligada de la política. En ese mismo sentido, Moreland sostiene que la política decide sobre los objetivos por lograr; la administración pone la política en ejecución. La ciencia política trata esencialmente con los métodos por los cuales se formula la política pública y la ciencia de la administración pública comienza donde la política termina.^P

²⁷ Muftoz Amato, Pedro, *op. cit.*, p. 39.

²⁸ Moreland, W. H., "La Ciencia de la Administración Pública", *Publicación conmemorativa del 25 aniversario de l'INAP, México 1955-1980*, INAP, p. 262.

La dicotomía política-administración tenía como propósito separar artificialmente lo que no era posible dividir; la actividad pública se encuentra inmersa en un ámbito público: se administra con la política. Las afirmaciones de Wilson en el sentido de que "la administración está fuera de la esfera de la política", de que "el campo de la administración es un campo de negocios separado de la política" y de que las "cuestiones administrativas no son cuestiones políticas" establecen como premisa una distinción que por sus términos absolutos no se justifica. La Administración Pública nace como un subcampo de la Ciencia Política y como parte de las ciencias sociales. En ese sentido, John M. Gaus refleja la actitud de una gran mayoría de administrativistas, cuando declara que "Una teoría de la Administración Pública, en nuestro tiempo, significa también una teoría de la política".?

La actividad gubernativa se realiza en un entorno político, por lo que separarla en forma "imaginaria" resulta inadecuado. Este "nudo político" se encuentra enmarcado en aquellos que continúan sosteniendo que la administración pública se encuentra separada de la política; en realidad, el nacimiento de la propia Administración Pública en su etapa moderna es producto de un subcampo de la Ciencia Política. Esta dicotomía es artificial; en la realidad no es posible separarla por el elemento de discrecionalidad en que los servidores públicos realizan sus tareas en un ambiente politizado.

El "nudo administrativo"

El "nudo administrativo" se encuentra enmarcado en las tendencias a vincular los asuntos de la administración privada a la administración pública, como si tuvieran el mismo objeto de estudio y los mismos principios se aplicaran de manera homogénea en ambos campos de estudio. En este nudo prevalece la idea de que si la materia es la misma, la disciplina es igual. La administración pública y la privada son ramas especializadas de la misma ciencia administrativa y, por lo tanto, sus principios tienen bases científicas comunes, puesto que ambas son parte de un todo.

Aunque se acepta que existen diferencias, éstas son más bien circunstanciales (fines, funciones, campos de actividad, entre otras) y del tamaño de las

²⁹ *ibid.*, p. 17.

³⁰ Gaus, John M., "Trends in the Theory of Public Administration". *Public Administration Review*, núm. 10, 1950, 161-168. Citado por Waldo, *op. cit.*, pp. 96-97.

organizaciones. Waldo afirma que la administración de negocios y la Administración Pública crecieron como disciplinas aliadas y sus préstamos son recíprocos. La tendencia de muchos de los fundadores de la Administración Pública fue la de aplicar métodos propios de los negocios de gobierno, como el movimiento de la dirección científica; entonces la deuda de la Administración Pública a aquella es realmente grande.^P

Conviene apuntar que la diferencia esencial entre la administración pública y la privada radica básicamente en los fines de ambas organizaciones. Debe considerarse que el Estado moderno tiene como finalidad la promoción del bien común y representa el ente jurídico y político que ejerce mayor poder soberano, siendo la administración pública su instrumento activo, la parte más visible, para satisfacer los intereses generales de la comunidad, en contraposición de la empresa privada que se encuentra estrechamente vinculada a los requerimientos del mercado.

A manera de síntesis, puede afirmarse que la dificultad de la Administración Pública en esta búsqueda de su objeto y estudio del objeto, han dejado "extensas áreas del bosque e importantes especies de árboles" como el derecho público, la diplomacia (relaciones internacionales), el gobierno (ciencia política) y la defensa (ciencias militares); otros trozos han sido importados por las ciencias de la salud, la justicia penal, las ciencias policiales, el bienestar social y otras profesiones relacionadas con los servicios públicos.

La Administración Pública como ciencia

Si la expresión "ciencia administrativa" que se remonta al siglo XIX, la disciplina que ella designa es más antigua y más reciente a la vez. Es más antigua, puesto que se encuentra en la ciencia administrativa de los precursores desde el siglo XVIII, y es al mismo tiempo más reciente, no obstante que ni el objeto, ni el propósito, ni los métodos de la ciencia administrativa han permanecido idénticos a ellos mismos desde esa época.^P Entre la antigua "ciencia de policía", considerada como el pasado remoto de la ciencia administrativa y esta nueva disciplina que reclama su autonomía y reivindica su estatuto 'de ciencia social de pleno derecho, existe una filiación indirecta y la continuidad más aparente que real, considerando las rupturas y mutaciones que han afectado la evolución de este campo de conocimiento.

31 Waldo, Dwight, *op. cit.*, p. 112.

32 Chevallier, Jacques y Loschak, Daniele, *La Ciencia Administrativa, México*, INAP-FCE, 1983, p.7.

Un grave problema durante largo tiempo es considerar el conocimiento de la administración como un conocimiento práctico y concreto, útil al administrador para realizar eficazmente su tarea; la ciencia administrativa se reducía al arte de administrar bien. La idea de un conocimiento teórico y "científico" de la administración ha aparecido más recientemente. La ruptura epistemológica que ella supone en relación con la actitud anterior sigue estorbada por la imposición de la manera de pensar antigua y arraigada en una tradición secular.

El ascenso de la ciencia administrativa al rango de ciencia social depende esencialmente del punto de vista adoptado acerca de su objeto: la administración pública debe ser tratada no como una entidad superior y trascendente al campo de las relaciones sociales, sino como un hecho social singular, que no adquiere significación si no es puesto en relación con los otros hechos sociales y agregado a los procesos existentes en el conjunto de la sociedad. [...] la administración no está situada fuera del tiempo: es un dato histórico contingente, el producto de una sociedad en cierta fase de su evolución.^P

En ese sentido, la administración pública no es un conjunto cerrado que se mueva por sus propias leyes; por el contrario, está inserta en un orden estructurado. La administración pública no es inmutable ni intangible; es una materia dinámica y cambiante que sufre las repercusiones de las tensiones, así como las crisis que afectan al ambiente en que se desenvuelve.

La Administración Pública es una ciencia, a pesar de las opiniones en contra. Paradójicamente, esta disciplina, estrechamente relacionada con organizaciones de rígida estructuración jerárquica, se encuentra muy desorganizada. Sin embargo, ni su fragmentación ni su carencia de una teoría general la descalifican como disciplina.^v Para McCurdy, por ejemplo, la medicina, después de todo, ha sobrevivido como disciplina durante siglos sin una teoría general, debido a que, como la Administración Pública, es esencialmente curativa. Como tal, el campo de estudio tiene un lugar dentro de las ciencias sociales que reclama:

La prueba de su existencia como disciplina se puede encontrar: primero, en un núcleo central de valores, conocimientos y teorías, usualmente asociados con los fundadores, que disfrutaban académicamente de una reputación carismática; segundo, en

³³ *Ibid.*, p. 63.

³⁴ McCurdy, Howard E., *Una Bibliografía sobre Administración Pública*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1973, p. 18.

un objeto de estudio, las organizaciones, y tercero, en cierta proyección social, como lo demuestra la existencia de departamentos universitarios y Facultades que llevan su nombre, una Asociación y un Congreso anual, profesionales dedicados, al menos una revista y la esperanza de una oficina gubernamental o, mejor aún, un órgano especial en la Oficina Ejecutiva del Presidente.P

Para Mosher y Cimmino es un hecho que el término *Ciencia de la Administración* ya forma parte del uso corriente y lo aceptan, aun considerando que la materia está muy lejos de considerarse sistematizada científicamente.t" Aunque hay algunos que sostienen que no existe una Ciencia de la Administración y que es vana su enseñanza, subrayando el hecho de que es sólo arte. Sin embargo, la definición de administración como arte no desprestigia la disciplina, sino que al contrario la exalta. Para estos autores debe advertirse la inutilidad de la disputa acerca de la naturaleza de *ciencia* o *arte* atribuida a la administración pública, sosteniendo que en cualquier caso la disciplina no es solamente un arte, sino la más grande de las artes, "aquella que permite a cualquier manifestación del saber humano, ya sea como acto creativo (arte), ya sea como construcción metodológica (ciencia), vivir y prosperar't.??

La escasa sistematicidad de la materia, la necesidad de individualizar una unidad de análisis en la que estén reflejados todos los aspectos del fenómeno administrativo y a través de la cual sea posible descubrir su verdadera esencia, la conveniencia, además, de tener abierta siempre la puerta del conocimiento humano, impone que se hable de la investigación administrativa y hacen, como consecuencia, necesario el examen de los aspectos metodológicos más significativos de la materia. Insistimos en este punto porque sabemos que si cualquier disciplina objeto de estudio científico lleva consigo, inevitablemente, la necesidad de una continua investigación, el estudio de la administración hace de semejante necesidad un elemento vital para la existencia misma de la Ciencia de la Administración.V

Para Mosher y Cimmino una función principal de la Ciencia de la Administración es construir, sistematizar, consolidar criterios de significado general a la que pueda referirse para conseguir una acción administrativa más ortodoxa y racional; en otras palabras, alcanzar un conjunto de nociones destinadas a repre-

35 *Ibidem*.

36 Mosher, Frederick y Cimmino, Salvatore, *Ciencia de la Administración*, Madrid, RIALP, 1961, p. 532.

37 *Ibid.*, p. 532.

38 *IU*«, pp. 531-532.

sentar la teoría de la administración pública, fuera de cualquier esquema rígido que perjudicaría el carácter dinámico impreso al fenómeno administrativo.

En suma, en la Administración Pública se puede afirmar que existen al menos dos posiciones en tomo a la científicidad de nuestra disciplina: 1) la Administración Pública como una ciencia aplicada en gestación y 2) la Administración Pública como una ciencia fragmentada. Ambas posiciones comparten puntos de vista comunes, pero en esencia asumen diversas interpretaciones.

La Administración Pública como ciencia en gestación

La Administración Pública es una ciencia aplicada en constante desarrollo y evolución que no termina de consolidarse y que requiere nuevas aportaciones e innovaciones para contribuir a consolidar la científicidad de su estudio del objeto, mientras que su objeto de estudio tiene existencia propia desde la misma formación de las primeras civilizaciones de la humanidad. En ese sentido, el objeto de estudio precede al estudio del objeto de la Administración Pública. A más de un siglo en su etapa moderna, la Administración Pública no ha terminado de constituirse de manera definitiva en disciplina científica. Es una ciencia en plena gestación y desarrollo, que cuenta con una larga tradición histórica y teórica; sin embargo, los "nudos históricos" que se fueron conformando en su devenir histórico, tanto al interior como al exterior, han limitado su consolidación como campo científico.

Dejando aparte el interés que pueda tener la rígida interpretación del concepto de ciencia, nosotros pensamos que la materia objeto de este texto tiene, sin duda, categoría científica, porque emplea una auténtica metodología científica, porque tiene un tema central propio y un núcleo distinguible claramente y capaz de fijar los límites y las relaciones con las otras disciplinas sociales. No es necesario, a nuestro parecer, que una disciplina, para ser considerada como ciencia, haya de tener una metodología exclusivamente 'suya, ya que son muchas las ciencias que utilizan diversas metodologías, de la misma forma que la administración hace uso indistintamente del método estadístico, del matemático, del histórico, del experimental, del descriptivo, etcétera.³⁹

39 Mosher, Fredericky Cimmino, **Salvatore**, *op. cit.*, p. 537.

Frente a la multiplicidad de los discursos que reclaman para sí a la ciencia administrativa, podríamos abandonar la búsqueda de un ilusorio principio de unidad, para aceptar la idea de que no existe *una* ciencia administrativa, sino tantas disciplinas como discursos distintos u objetos de estudio existan en el dominio de los estudios administrativos. Sin embargo, poco a poco comienza a emerger una disciplina que se constituye en ruptura por referencia a ellos, pero sin borrar todas las ideas, todas las nociones, todos los conocimientos que ellos traen consigo.

La ciencia administrativa aparece en esta perspectiva como una ciencia social todavía en gestación, cuyo objeto no es una realidad ya existente, lista para ser estudiada, sino que pide ser reconstruida a la luz de una problemática teórica específica, y que, para responder a los criterios de cientificidad, debe al mismo tiempo superar un cierto número de obstáculos espistemológicos y forjar los instrumentos de análisis adecuados.é"

La Administración Pública se ha desarrollado como un campo científico, caracterizado por su *locus* y *focus*. Robert T. Golembiewski" señala que el *locus* es el "dónde" institucional del campo, por lo que el *locus* recurrente de la administración pública es el gobierno burocrático, pero no siempre éste ha sido *ellocus* tradicional. En cambio, *elfocus* es el "qué" del campo; uno de esos *focus* de la administración pública ha sido el estudio de los principios de administración. Para Golembiewski la Administración Pública es una ciencia en desarrollo y consolidación a través de sus *locus* y *focus*.

El que la administración pública no esté segura de sus bases puede deberse no tanto a la naturaleza cambiante de su foco, como al complejo de inferioridad de sus acólitos y a sus incertidumbres frente a las fuertes y persistentes críticas a su desempeño profesional y a sus deficiencias escolásticas. Con la evolución de la sociedad global y el rezago del reconocimiento humano respecto a la necesidad de una administración pública más globalizada, su foco se muestra confuso y encasillado, además en la percepción del estado administrativo como un instrumento de aspiraciones nacionales y de la burocracia pública como el único o principal distribuidor de los bienes y servicios gubernamentales.V

40 Chevallier, Jacques y Loschak, Daniele, *op. cit.*, p. 31.

41 Golembiewski, Robert, *Public Administration as a Developing Discipline, Part 1: Perspectives on Past and Present*, Nueva York, Marcel Dekker, 1977.

42 Caiden, Gerald, "Revitalización de la Administración Pública", *op. cit.*, p. 29.

Golembiewski (1996) propone una visión futurista con cuatro contribuciones para mejorar el estado del campo de estudio, por lo que lo focaliza a través de 12 "acciones" que pueden ayudar a la disciplina." En suma, la Ciencia Administrativa aparece como una ciencia social todavía en gestación, cuyo objeto de estudio no es una realidad determinada, se encuentra lista para ser estudiada. Sin embargo, reclama ser reconstruida a la luz de una problemática teórica específica y para responder a los criterios de la científicidad; debe superar un conjunto de obstáculos epistemológicos y al mismo tiempo forjar los instrumentos de análisis adecuados.v'

La Administración Pública: ciencia fragmentada

Por su parte, otra posición sostiene que la Administración Pública es una ciencia fragmentada, un rompecabezas que todavía no ha terminado de conformarse y al mismo tiempo consolidarse." El estado actual de la ciencia administrativa tiene un carácter complejo y fragmentando; complejo por la heterogeneidad de las aportaciones sucesivas que la han constituido y fragmentado porque las corrientes que la conforman abordan el estudio de la administración pública con preocupaciones demasiado diferentes para poder fundirse espontáneamente en una disciplina integrada y única.

La ciencia administrativa se presenta en nuestros días como un conjunto de discursos fragmentados, estratificados en el tiempo y yuxtapuestos en el espacio, más que reunidos en un proyecto global y articulados en torno a una problemática coherente, hasta el punto de que cabe legítimamente preguntarse qué autoriza a hablar de una *ciencia* en singular, y también, simplemente, de *ciencia*!"

Frente a la multiplicidad de los discursos que reclaman para sí a la ciencia administrativa, se podría abandonar la búsqueda de un principio de unidad

43 Golembiewski, Robert T., "The Future of Public Administration: End of a Short Stay in the Sun? Or a New Day-A-dawning?", *Public Administration Review*, vol. 56, núm. 2 (March/April), 1996. Para Golembiewski: 1) la administración pública de hoy ha sido significativamente socavada por un punto de vista poderoso, que consigue la atención inmediata; 2) la discusión consigue dirigirse a mostrar varios ataques ineficaces, que han sido montados por los publiadministrativistas; 3) la atención al proceso de discusión de la dicotomía política/administración, y 4) su propuesta enfoca los tipos de teorías empíricas y su turbación común.

44 Chevallier, Jacques y Loschak, Daniele, *op. cit.*, p. 31.

45 *Ibidem.*

46 *Ibid.*, p. 9.

ligándolos entre sí, y aceptar la idea de que no hay una *ciencia administrativa*, sino tantas ciencias como discursos distintos en el dominio de los estudios administrativos. Sin embargo, parece emerger sobre la base de estos conocimientos heterogéneos una disciplina en gestación que constituye una ruptura con referencia a las otras interpretaciones y discursos. En ese sentido, cobra vigencia lo dicho por Ornar Guerrero: "Es tiempo que la teoría de la administración pública supere las tendencias fragmentadas de su campo y se establezca un paradigma válido en la actualidad".⁴¹

La fragmentación de la ciencia administrativa deriva de la diversidad de los contextos nacionales en los que se ha desarrollado y de las orientaciones variables en función de las tradiciones y circunstancias de cada país. La ciencia administrativa se encuentra dividida entre una aproximación a los fenómenos administrativos, sumamente influenciada por el enfoque jurídico, orientada al estudio de la administración pública, sobre todo en Europa y un acercamiento más formativo, inspirado por las investigaciones realizadas en los Estados Unidos acerca de las organizaciones.

En el origen de la ciencia administrativa encontramos dos clases de investigaciones diferentes por su objeto. Una primera corriente, aparecida muy pronto en Europa, se apoya en la administración pública, que constituye un campo de investigaciones relativamente bien delimitado. Una segunda corriente, cuyo surgimiento es mucho más reciente, agrupa las investigaciones emprendidas en derredor del tema de la organización, objeto de apariencia multiforme y que trasciende las fronteras de la administración estatal, para englobar todo lo que se vincula con la gestión de negocios públicos o privados: aquí se trata más aún de administración ("administrar es organizar" decía Fayol), pero considerada en otro nivel y bajo otro aspecto."

Para Chevallier y Loschak, aunque resulta excesivo oponer una ciencia administrativa europea a una ciencia administrativa americana, la diferencia que las separaba inicialmente ha sido eliminada en parte; pero continúa lejos de realizarse una *conciliación* entre ambas, tanto en lo concerniente al objeto de estudio asignado a la ciencia administrativa como al acercamiento, debido a las confrontaciones de concepciones, si no incompatibles sí diferentes.

Para otro autor, puede inferirse que: 1) la Administración Pública norteamericana como disciplina surge a raíz del artículo de W. Wilson; 2) que en la década de los años cuarentas se desarrolla todo un movimiento crítico; y 3) que

41 Guerrero, Ornar, *Teoría Administrativa de la Ciencia Política*, op. cit., p. 71.

48 Chevallier, Jacques y Loschak, Daniele, op. cit., p. 12.

a partir de la década de los cincuentas se fragmenta el objeto de estudio, pero que esta fragmentación no descarta que ésta sea considerada como disciplina.t? Incluso, esta fragmentación del objeto de estudio en diferentes enfoques nos demuestra que el objeto de estudio de la disciplina tiene existencia propia, aunque de manera fragmentada.

Elementos para la construcción de la Administración Pública como ciencia

Una vez realizado el recorrido histórico, teórico, metodológico, epistemológico y profesional de la administración pública, es posible sugerir algunas medidas que pueden contribuir a la construcción de una ciencia de la administración pública o ciencia administrativa. Aunque parece demasiado ambicioso e incluso fuera de los alcances conceptuales de esta investigación y con todas las reservas de presentar algunas propuestas sujetas al análisis y la crítica razonada, se presentan como temas de una agenda de la Administración Pública para el tercer milenio. En nuestra disciplina es indispensable continuar con la antigua tradición de aportar conocimientos como la realizada por los camera-listas, los estudiosos de la ciencia de la policía, Bonnin en Francia, Lorenzo van Stein en Alemania y Woodrow Wilson en los Estados Unidos, así como los pensadores que contribuyeron al objeto de estudio y al estudio del objeto desde diversas disciplinas.

La necesidad de recuperar la idea de Estado en la administración pública

El objeto de estudio de la administración pública ha sido el Estado. La dicotomía política-administración alejó a la disciplina de su análisis y estudio. Por ello, el gobierno, la burocracia, las organizaciones, las políticas públicas, el *management* público o los asuntos públicos, se convirtieron en objetos de estudio con las implicaciones teóricas, conceptuales y metodológicas que esta situación generó. El Estado fue olvidado y relegado como una pieza de museo de la historia.

49 González, Beauregard, *La Administración Pública Norteamericana. Origen, Crítica y Crisis*, núm. 35. México, Fontamara, 1987, p. 7. Este autor señala: "Concluimos que tanto en los orígenes, en la crítica, como en la crisis de la administración pública norteamericana las posiciones y las teorías que sobresalen carecen de una perspectiva epistemológica que los vincula con la realidad histórica concreta".

¿Puede la administración pública prescindir de la idea de Estado? Mark R. Rutgers afirma que para refundar la administración pública es necesario utilizar el concepto de Estado, por lo cual retoma las reflexiones de Lorenzo von Stein (1815-1890).⁵⁰ Para Von Stein el concepto de Estado es esencial para cumplir el papel de mediación y resolver conflictos sociales, así como guardián de las libertades de los individuos en la sociedad.⁵¹

Según Rutgers, Von Stein aporta el concepto de Estado como una base normativa para el estudio de la administración pública. Las discusiones del estudio de la administración pública se caracterizan por tres temas: 1) la integración de las diferentes aproximaciones al fenómeno administrativo; 2) el concepto orgánico de ciencia y arte; y 3) la interacción entre aproximaciones científicas y prácticas.

En primer lugar, la integración del conocimiento es un estudio histórico en la administración pública. El estudio de la administración pública es un campo de diversas disciplinas, especialmente la ciencia política, las tradiciones cameralísticas, el derecho administrativo y el estudio del gobierno. Para Von Stein todas las ciencias y humanidades pueden ser consideradas como "ciencias de la sociedad" y la integración de las diferentes aproximaciones que abarcan una ciencia del estado (*Staatswissenschaft*). En segundo lugar, el concepto de administración pública proviene de la esfera activa que es el Estado. La administración pública es la actividad organizada del Estado. La administración pública es una función primaria del Estado a través del poder ejecutivo. El poder ejecutivo es entendido de dos formas. Por un lado, puede ser considerado como la actividad por la que el Estado realiza su potencial, independientemente del objeto de su actividad, por lo que es una ejecución. Por otro lado, la administración es un organismo (organización) en la que se realiza la actividad posible.

En tercer lugar, Von Stein establece una relación entre ciencia y arte como habilidad. Llega a la conclusión que el estudio de la administración pública

⁵⁰ Rutgers, Mark R., "Can the Study of Public Administration do Without a Concept of the State? Reflections on the Work of Lorenz von Stein", *Administration & Society*, vol. 26, núm. 3, November. Sage Publications, Inc., 1994.

⁵¹ *Ibid.*, p. 399. "Para Von Stein, el Estado se refiere a la totalidad de los individuos en un país; es, tan constatable anterior, una personalidad abstracta. Así el concepto de Estado se refiere a una personalidad-gobernante de una comunidad política que ocupa un territorio específico. Es importante para comprender a Von Stein que no observa el Estado como una esfera que tiene una soberanía independiente por arriba de la gente. Como veremos después, él quiere asegurar que el individuo tiene personalidad-gobernante dentro de las capacidades del Estado. Para Von Stein, el Estado constituye sólo una esfera autónoma con una función reguladora."

debe comenzar fuera de la teoría si quiere ser práctico. De conformidad con su enfoque básico, la relación entre la teoría y la práctica es el pensamiento dialéctico: en sus formas puras, ni teoría ni práctica por sí mismas pueden abarcar el conocimiento. Von Stein sugiere que una filosofía de Estado --o cualquier perspectiva filosófica- puede ser suficiente. En consecuencia, afirma la imposibilidad de hacer una copia de la administración pública sin tomar en consideración las limitaciones y circunstancias concretas de la realidad social. Estas consideraciones conducen a la conclusión quizás sorprendente que finalmente la teoría, no sólo del Estado sino de la vida y la realidad como una totalidad orgánica, deben ser el punto de partida para el estudio de la administración pública. La división de atención y la interdependencia de los temas y los enfoques pueden crearse y sintetizarse a un nivel teórico único. La práctica no puede ser un indicador confiable para entender y estudiar los fenómenos administrativos. Según Rutgers, Von Stein comienza por plantear una teoría filosófica abstracta sobre la realidad en general para llegar a su concepción de administración pública. Entonces, después de haber establecido una estructura filosófica-conceptual, comienza a observar los puntos prácticos de la administración pública.

La anterior discusión de Von Stein muestra en sus ideas la importancia de la teoría, especialmente una teoría del Estado, como una condición precedente para el estudio de la administración pública. Lo mismo aplica para su discusión de la condición científica del estudio de la administración pública. Para Von Stein (1887), el estudio de administración-pública constituye la "cima" de todas las ciencias.⁵²

La ciencia del Estado es definida por Von Stein como el estudio de cómo el Estado da cuenta de sí mismo por medio de su administración pública. Cómo la administración pública debería organizarse es el objeto del estudio de la administración pública. Es el estudio de las necesidades y las regulaciones por medio de las cuales el Estado puede asegurar la personalidad-cumplimiento de sus temas. En 1887, Von Stein retrata el estudio de administración pública para tratar de descubrir qué es universal entre los diferentes aspectos de ella. Élla llama la *idea de administración*.

Para el estudio de los aspectos específicos de la administración, la asistencia se necesita desde los otros campos dentro de la ciencia de Estado. Ambos, los aspectos teóricos y los prácticos de la administración pública, pueden integrarse

⁵² *tu*«, p. 404.

en un sistema de ciencias. Es el objeto específico del estudio de administración pública para establecer, para todas las actividades del Estado, las relaciones causales entre el reino social y la acción gubernamental y las consecuencias de éstos dentro del Estado como una totalidad. Así despliega un coherente sistema de estudios pertinente a la administración pública que incluye estudios políticos, sociales y legales. El estudio de administración pública así constituye el ápice de las ciencias estatales. Sin embargo, apenas es aceptable para dar al estudio de administración pública tal posición destacada dentro de las ciencias. Todavía es discutible que el estudio de la administración pública constituya una clave en el estudio de las interacciones entre la ciencia y sociedad.

En suma, Von Stein no pudo haber previsto que el Estado moderno fuera un Estado administrativo; no conoció la sociedad masiva moderna, ni previó el desarrollo tecnológico ni la globalización. Pero en la actualidad la administración pública tiene que encarar todas estas demandas. El estudio de la administración pública debe tener una predisposición hacia un concepto positivo del Estado si queremos el desarrollo de la materia. Aunque se llega a la conclusión de que una teoría estatal es esencial al estudio de administración pública, se debe buscar una definición fundamental y definitiva del Estado que pueda contribuir a la disciplina.

El fin interdisciplinario

La administración pública que pretende ser ciencia debe terminar con la ilusión interdisciplinaria (multidisciplinaria) de las aportaciones de los otros campos de estudio para buscar el establecimiento de una teoría propia. Las aportaciones de las otras disciplinas -derecho, economía, ciencia política, sociología y psicología- fueron fundamentales para el desarrollo de la ciencia administrativa, pero al mismo tiempo impidieron el crecimiento del conocimiento de la administración pública. La posición ortodoxa fue afirmar que la administración pública era un estudio interdisciplinario, por lo que no requería de una teoría central (Mainzer).⁵³ ¿Cuáles son los defectos que se atri-

⁵³ Mainzer, Lewis C., "Public Administration in Search of a Theory. The Interdisciplinary Delusion", *Administration & Society*, vol. 26, núm. 3, November, Sage Publications, Inc, 1994. Mainzer se pregunta: "¿Cura la perspectiva interdisciplinaria el problema supuesto de la limitada visión de una única perspectiva disciplinaria? Yo pienso que no. La NASPAA en su *Informe del Task Force sobre el Futuro de la NASPAA* refiere como práctica a la administración pública Calleja') y como 'un campo interdisciplinario en la academia'".

buyen a la investigación interdisciplinaria en la Administración Pública? Mainzer responde a esta pregunta con cuatro elementos: ⁵⁴

1. El estudio interdisciplinario de la administración pública demanda mayor conocimiento. Al existir diversas disciplinas en el campo de estudio, se vuelve indispensable un mayor grado de conocimiento.
2. El estudio interdisciplinario de la administración pública carece de *unfocus* principal. Esto significa que al contar con diversas disciplinas, *elfocus* de la administración pública se diversifica en lugar de ubicar un solo objeto de estudio.
3. El estudio interdisciplinario de la administración pública en realidad eleva algunos estudios a expensas de otros. Por ejemplo, se sustituyen los estudios económicos o de *management* por los de ciencia política. Igual situación ocurre con los métodos que se emplean para la investigación de la administración pública.
4. El estudio interdisciplinario de la administración pública aspira a ser ciencia con el apoyo de los valores de la tecnología, pero suprime las consideraciones éticas. Las cuestiones éticas son fundamentales en todo estudio político y, por lo tanto, de la administración pública.

El estudio de la administración pública fue trasladado de la ciencia política a un campo interdisciplinario. Para Golembiewsky (1989), la administración pública pasó de ser un campo de estudio exportador de teoría para llegar a ser un importador de conocimientos. P cuando debería ser en sentido contrario; es tiempo de que la disciplina exporte conocimiento útil a las otras disciplinas (madres) de la administración pública.

En ese mismo orden de ideas coincide Henry al señalar que la Administración Pública tampoco triunfará como campo de estudio si continúa aferrándose, como lo hacen la mayoría de los programas de administración pública, a su modelo interdisciplinario. V Por lamentable que parezca, los programas interdisciplinarios de las universidades son, en el mejor de los casos, periodos de transición que marcan la evolución de un subcampo de otra disciplina al de un campo dotado de rigor académico, independencia intelectual, autonomía admi-

⁵⁴ *tu*, p. 383.

⁵⁵ *tsu*, p. 364.

⁵⁶ Henry, Nicholas L., "La Raíz y las Ramas: Peripecias de la Administración Pública Hacia el Futuro", Lynn, Naomi y Wildavsky, Aarón, *Administración Pública. El Estado Actual de la Disciplina*, México, Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 66.

nistrativa y arraigado profesionalismo. Los programas interdisciplinarios son esfuerzos simbólicos de los administradores universitarios por parecer adecuados y solucionadores de problemas, a fin de colocar temporalmente a sus instituciones en una posición más favorable como un potencial receptor de más estudiantes, subsidios o dotaciones, o para asilar a profesores problemáticos y en ocasiones mediocres. La Administración Pública no debe seguir siendo interdisciplinaria durante largo tiempo.

En la administración pública, la comodidad profesional amenaza detener el discurso en el nombre del estudio interdisciplinario. Este enfoque pretende modelar la ciencia o la profesión de esta manera, afirmando ser más comprensivo y sin dogmas. Pero el enfoque interdisciplinario nos aleja de una conversación más profunda para que la administración pública pueda convertirse en ciencia.

El regreso de la Ciencia Política como punto de referencia de la Administración Pública

El origen moderno de la administración pública con Woodrow Wilson nació con la pretendida dicotomía política-administración, aunque en realidad Waldo consideraba que la administración pública había surgido como una subdisciplina de la ciencia política. Cuando la administración pública partía del hecho de que las acciones del gobierno eran de naturaleza política, el crecimiento y diversificación del campo de estudio fue mayor. Los estudios del objeto como la teoría de las organizaciones (Simon) y las teorías gerenciales que se convirtieron en el *management* público, se alejaron de los planteamientos políticos por considerar que no contribuían a la ciencia administrativa. Sin embargo, los resultados actuales muestran lo contrario; incluso se buscó un estudio interdisciplinario, pero se olvidó de la ciencia política.

De acuerdo con Mainzer (1994) un estudio realizado por la NASPAA mostraba una disminución de la ciencia política en las maestrías de administración pública, lo que ha propiciado probablemente una mayor separación de los programas de la ciencia política y la administración pública.⁵⁷ Los programas de

⁵⁷ *Ibid.*, p. 372. ¿Por qué se interpreta a la ciencia política como una parte que no puede contribuir a la teoría de la organización? Waldo explica que el silencio de la ciencia política es porque "el núcleo de consistencia" es producto de la teoría contemporánea de la organización que proviene de valores que se **empotran hondamente** en nuestra cultura. Estos principios son: científicos, racionalidad, eficacia, eficiencia y productividad. El concepto de "**poder**" es poco usado en la teoría de organización. Por ello, es más útil el modelo de Robert Michels que el de Herbert Simon.

ciencia política habían sido substituidos por materias de economía y cursos de computación. Para Mainzer este fue un ataque de más de un siglo de tradición entre la administración pública y la ciencia política. Esta separación ha propiciado en la educación profesional de la administración pública que otras disciplinas fueran consideradas más prioritarias y que los estudios de caso se contemplaran como estudios prácticos independientemente de cualquier disciplina. La administración pública prefería estudios pragmáticos, gerenciales y estudios de caso, aparentemente más allá de la teoría y los dogmas.

Aunque totalmente consciente de los antecedentes políticos de la ciencia de la administración pública, Frederickson, quien se identificó con la Nueva Administración Pública, ofrece una visión interdisciplinaria del estudio: "Yo soy de la idea que la administración pública seguramente no es una disciplina, ni debería serlo. Si no es una profesión, seguramente ha tomado muchas de las características de una profesión, y si no es un campo interdisciplinario, entonces allí probablemente hay tal cosa". Él argumenta que no existe un cuerpo de teoría que actualmente domine la disciplina; más bien, hay una diversidad de paradigmas. "La administración pública es rica con sus perspectivas, teorías y, como los campos de medicina y la educación, no necesita que allí sea una teoría ya aprobada."⁵⁸ Sin embargo, Frederickson distingue entre la administración pública y la ciencia política al afirmar que la perspectiva política puede contribuir a los estudios de administración pública y a los tomadores de decisiones (*policymakers*). Señala que debe añadirse la equidad social a los valores tradicionales de economía y eficiencia para el desarrollo de diversas perspectivas a las organizaciones y la administración pública. Para Frederickson: "La administración pública une las disciplinas y, después, toma partes pertinentes de las disciplinas y los aplica a problemas públicos".⁵⁹

En la realidad, los campos diferentes de la administración pública comparten los mismos problemas, aunque cada disciplina los estudia con un enfoque diferente y específico. Por ello, es esencial que la administración pública vuelva a su origen – la ciencia política – para estudiar el fenómeno administrativo en su naturaleza política. Para Mainzer, el estudio político de la administración pública no requiere tener una ideología particular. Aun cuando se acepta que las perspectivas políticas de mayor importancia para la administración pública han incluido temas de interés, como relacionar la expresión con la ejecución de la voluntad del Estado o la voluntad popular, el pluralismo de los

⁵⁸ *Ibid*" p. 374. Citado por Mainzer.

⁵⁹ *Ibidem*.

grupos de interés, el imperio de la ley y el control judicial de la administración, denuncias sociales de justicia de clase de opresión y racismo, régimen de valores de separación de facultades y balances.

En esta perspectiva cobra importancia lo que señala Gabriel Almond en el sentido de que la Ciencia Política ha sido desde el pasado el escenario de una acalorada polémica entre quienes consideran esta disciplina como una ciencia exacta -formal, matemática, estadística y experimental- dedicada a la construcción de "leyes generales" probadas, y otros, menos optimistas y más eclécticos, que sostienen que todos los métodos de acceso al conocimiento, tanto los propiamente científicos como otros muy rígidos como los de la historia, la filosofía y el derecho, son igualmente útiles.^{s?} En esta segunda posición se encuentra Almond, que afirma que las relaciones en las ciencias sociales están regidas por la memoria, el aprendizaje, las aspiraciones y la persecución de objetivos.

[...] la historia de la Ciencia Política como disciplina contemporánea ha estado signada por diversas escuelas y corrientes que desean adjudicarse las definiciones, funciones y paternidad de ese campo de estudio. Las pretensiones parten desde la autoría y sustento teórico hasta la vasta interpretación y análisis de los fenómenos sociales. De ahí que, por exclusión, haya surgido en la década de los sesenta una propuesta que afirma que se han vivido etapas cíclicas de confusión de conceptos y metodologías en el estudio de la ciencia política.^{s!}

Para Almond, la Ciencia Política se encuentra inmersa entre diversas escuelas y corrientes como si fueran "mesas separadas", que impiden conformar una "mesa central" donde puedan confluir todas las orientaciones prevalecientes de la disciplina. Esta misma situación es equiparable en la Administración Pública, lo que ha propiciado una fragmentación y diversidad de orientaciones en relación con el objeto de estudio. Sin embargo, esta condición no imposibilita que la Ciencia Política sea un punto de partida esencial para la conformación de una teoría de la Administración Pública.

60 Almond, Gabriel A., *Una Disciplina Segmentada. Escuelas y Corrientes en las Ciencias Políticas*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 31.

61 Pineda Guadarrama, Juan de Dios, "Estudio Introductorio", Almond, Gabriel A., *Una Disciplina Segmentada. Escuelas y Corrientes en las Ciencias Políticas*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica, 1999, pp. 7-8.

Por su parte, Fesler señala que la Administración Pública es una parte integrante, interactiva y subordinada del gobierno. Por lo tanto, no podrá entenderse separada del gobierno. El entendimiento del gobierno es tarea de la Ciencia Política. En conclusión, el estudio de la Administración Pública forma parte de la empresa más amplia de la Ciencia Política.^{s-}

La administración pública necesita recuperar la perspectiva política para que el crecimiento del conocimiento en la materia permita construir una teoría "central" de la administración pública. Mientras el estudio interdisciplinario fue determinante en la importación de conocimiento de otras disciplinas y en la conformación de una orientación disciplinaria, esta fue una de las debilidades estructurales -nudos históricos- para que la administración pública no fuera considerada una ciencia y sólo se definiera como una profesión, es más, ni siquiera con el rango de disciplina. La Ciencia Política puede contribuir a darle identidad, coherencia, unidad y perspectiva a la Administración Pública.

La dimensión histórica de la Administración Pública

El estudio de la Administración Pública, en sus diversas interpretaciones de los "objetos de estudio", ha relegado a la historia dentro de los mismos. El objeto de estudio es una materia histórica que no puede ser estudiada de manera aislada y fuera de su contexto histórico-social. Pretender estudiar a la disciplina a partir de Woodrow Wilson (1887), sin considerar las significativas aportaciones de los cameralistas, la ciencia de la policía, los Consejeros de Príncipes, Lorenzo von Stein en Alemania y Bonnin en Francia, así como las contribuciones del derecho administrativo y constitucional europeo, es olvidar el legado histórico de la administración pública en la conformación de su objeto de estudio.

La controversia con la administración pública norteamericana y la ciencia administrativa europea muestra esta tendencia, mientras que la ciencia administrativa retoma la herencia de las ciencias camerales y el derecho administra-

62 Fesler, James W., "El Estado y su Estudio: el Todo y las Partes", Lynn, Naomi y Wildavsky, Aarón (comps.), *Administración Pública. El Estado Actual de la Disciplina*, México, Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 150. Para Fesler, "Algunos estudios de la administración pública han concluido que nuestra relación con la ciencia política no es benéfica para nuestro campo. En muchos casos, esa conclusión deriva de un apego a la administración genérica, pública y privada, y de una creencia relacionada en que otras disciplinas contribuyen más que la ciencia política a entenderestegéllero" (*Ibid.*, p.148).

tivo en sus estudios, a partir del principio de que se trata de una ciencia. Por su parte, la administración pública tiene su origen en la dicotomía política-administración de Woodrow Wilson, nace como el gobierno en acción, y como una ciencia de los negocios públicos del gobierno, pero en su desarrollo histórico se cuestiona su carácter científico. La dimensión histórica de la administración pública es un aspecto central en la conformación de una teoría administrativa.

Como ya se ha dicho, la actividad organizada del Estado, la administración pública, ha sido una actividad histórica que desde las primeras civilizaciones los sumerios, hititas, asirios, caldeas y persas, hasta los grandes imperios como Roma, Grecia, Egipto, China, India, Bizancio, entre otros, comienzan a conformar el objeto de estudio de la administración pública. La dimensión histórica es vital para contribuir en el carácter histórico, sobre todo a partir de que no existe un solo método de investigación -positivista- sino el interpretativo y el crítico, que son métodos aplicados en las ciencias sociales. La historia es una referencia central en cualquier estudio de la administración pública, tanto en el pasado como en el futuro de la disciplina.

La separación teoría y práctica de la Administración Pública

La discusión de la separación entre la teoría y la práctica en la administración pública es un tema esencial en la revisión del crecimiento del conocimiento en la teoría administrativa. Como actividad y práctica el objeto de estudio de la disciplina es tan antigua como el gobierno mismo (Wilson), por lo que su existencia está fuera de cualquier discusión.-incluso como profesión ésta tiene un enorme pasado.

Sin embargo, el paso de la actividad a la teoría y a su dimensión epistemológica ha sido cuestionada debido a que los llamados "principios de administración" sólo eran "proverbios" (Simon), que no existían suficientemente estudios de administración pública comparada (Dahl), que más que una ciencia o disciplina, la administración pública era una simple "carrera administrativa" (Parker), que la disciplina había entrado a una crisis de identidad y crisis intelectual para contar con un paradigma válido para las diversas interpretaciones del campo de estudio (Ostrom).

Por ello, quien sostiene que las investigaciones surgidas de los publiadministrativistas no pueden ser las requeridas en el campo de la teoría está en lo cierto, en el sentido de que los valores prevaecientes en la práctica del servicio público no corresponden necesariamente al ámbito teórico. No obstante,

como sucede con otras disciplinas, debe existir un puente, un punto de contacto, donde la práctica y la teoría de la administración pública puedan converger en necesidades y requerimientos mutuos. Probablemente, el futuro y la permanencia de la Administración Pública como ciencia dependen de este necesario vínculo entre la práctica y la teoría de la disciplina. La teoría que se encuentra distante de su actividad y objeto de estudio, es un conocimiento que no es útil a los profesionistas ni a los estudiosos del campo de estudio.

Denhardt afirma que la administración pública es más bien una profesión que combina muchas perspectivas teóricas diferentes." Debido a que ninguna disciplina particular puede proveer ahora el conjunto de conocimientos requeridos por los administradores del sector público, parece razonable que los programas se vuelvan coherentes por medio de su orientación profesional. Desafortunadamente, esta concepción de la administración pública como una profesión quizá en mayor medida elimina la posibilidad de alcanzar una orientación teórica propia o de satisfacer plenamente las necesidades de los practicantes del campo. Para este autor, la información proveniente de otras disciplinas podría ser útil en el tiempo, pero ninguna de tales disciplinas captará directamente la diferencia si hay algo distintivo en las organizaciones públicas. Si se parte de que la Administración Pública sólo debe tomar los materiales de otras disciplinas, se corre el riesgo de fortalecer lo superfluo del trabajo en las organizaciones públicas mientras se olvida lo esencial.

Aunque tengo duda en emplear los términos puro y aplicado a dos momentos diferentes de la práctica de la investigación, creo que los teóricos de la administración pública, así como otros investigadores del campo, tienen una obligación doble: fortalecer los conocimientos acerca de las organizaciones públicas en general y transmitir nuestro entendimiento del mundo de las organizaciones públicas a quienes están activos en ese mundo.s?

Para resolver la cuestión de la teoría y la práctica, ese problema se relaciona con las controversias más generales referentes a la base apropiada para adquirir conocimientos en nuestro campo y en las ciencias sociales en general. El énfasis ha cambiado con claridad durante los últimos decenios; sin embargo, todavía no se ha explorado plenamente la relación que existe entre diversos

⁶³ Denhardt, Robert B., "Teoría de la Administración Pública: el Estado de la Disciplina", Lynn, Naomi y Wildavsky, Aarón (comps.), *Administración Pública. El Estado Actual de la Disciplina*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. y Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 115.

⁶⁴ Denhardt, Robert, *op. cit.* p. 116.

modos de adquisición del conocimiento y diversos patrones de la acción humana, ni se ha logrado buscar procedimientos para integrar los diversos enfoques existentes.⁶⁵

Para Perry y Kraemer la perpetuación de la distinción entre la teoría y la práctica se atribuye primordialmente a la limitada autoridad científica de la teoría de la Administración Pública y no al valor de la teoría en sí misma. La Administración Pública se beneficiaría con la creación de importantes instituciones de investigación básica y aplicada, responsable ante sus clientes, pero libres para perseguir sus objetivos separados.v

La historia muestra que el objeto de estudio (la actividad o materia) por lo general se encuentra siempre adelante de su estudio del objeto (teoría o disciplina). Esto es así porque la actividad organizada del Estado es tan cambiante por las nuevas tendencias mundiales y las propias necesidades de cada nación. En la medida que el estudio del objeto contribuya al conocimiento del objeto de estudio, en esa medida la ciencia administrativa estará cumpliendo una de las más importantes misiones para las que fue creada. Aunque el estudio del objeto (disciplina) tiene su propia agenda de conocimiento, a través de los estudios administrativos la Administración Pública puede ir consolidando su papel de ciencia autónoma e independiente.

La necesidad de una Administración Pública comparada

Como ya fue referido en el capítulo anterior, según Curtis Ventriss (1991), en 1947 Robert Dahl sostenía que uno de los tres problemas de la administración pública era que la mayoría del estudio de la administración pública no era comparativo, por lo que una ciencia de la administración pública reclama este conocimiento.s? En las décadas de los cincuentas y sesentas en los Estados Unidos

⁶⁵ *Ibtd.*, p. 118. Señala el autor:las teorías de la administración, sobre todo las teorías de la administración democrática, podrían llegar a ser modelos para la teoría de la organización en general. Todo esto conduce a un nuevo enfoque para definir el campo de la administración pública, un enfoque bosquejado en otra parte (Denhardt, 1984), en el sentido de que estudiamos no sólo la administración pública sino también las organizaciones públicas, y que nos interesa el cambio de la administración en búsqueda de valores sociales definidos desde una perspectiva pública".

⁶⁶ Perry, James L. y Kraemer, Kenneth L., "Metodología de la Investigación en la Administración Pública: Problemas y Modelos", Lynn, Naomi y Wildavsky, Aarón (comps.), *Administración Pública. El Estado Actual de la Disciplina*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 456.

⁶⁷ Ventriss, Curtis, "Contemporary Issues in American Public Administration Education: The Search for an Edueducational Focus", *PubJicAdministration Review*, vol. 51 (January/February) 1991.

se realizaron mediante la asistencia técnica estudios de administración pública comparada, pero por diversas razones este movimiento desapareció. Para algunos ésta es una de las posibilidades para que la administración pública pueda ser una subdisciplina que se distinga de otras de similar enfoque internacional.

La administración pública como ciencia requiere realizar mayores estudios comparativos para que los estudios administrativos cuenten con un carácter de réplica en cualquier país que se aplique. Este es uno de los problemas centrales en la construcción de una teoría de la administración pública, en parte porque los esquemas de regiones como Estados Unidos y Europa no son aplicables automáticamente en los países en desarrollo. Aunque cada país tiene su propia situación administrativa en su conformación, organización y desarrollo, la administración pública puede contribuir con conocimiento útil y generalmente aceptado para que adquiera el carácter de científico.

La riqueza de los estudios de la administración pública comparada permiten obtener conocimiento útil sobre el efecto del contexto político, la importancia de la cultura, el papel de los participantes en las políticas públicas y en general un conjunto de factores que pueden servir de detonadores o de obstáculos en la puesta en marcha de una política en una sociedad determinada.

Robert C. Fried señala la importancia de contar con una teoría de la Administración Pública comparada:

Si tuviéramos una teoría universal de la administración pública comparada, quizá fuese algo como esto: tendríamos frente a nosotros un esquema para clasificar los sistemas administrativos de los 150 países del mundo (cabe esperar que hubiera menos de 150 categorías en esta clasificación), los criterios de clasificación serían fáciles de usar y todos aceptaríamos los resultados de la clasificación. Una vez que hubiésemos ubicado a cada sistema administrativo nacional en su categoría, nuestra teoría nos diría muchas cosas acerca de ese sistema. [...] Si tuviéramos una teoría, sería por supuesto algo más que una taxonomía; también nos diría por qué se parecen entre sí los sistemas, por qué difieren y cuáles consecuencias derivan de estas semejanzas y diferencias.⁶⁸

Para Fried una teoría de la administración pública comparada se basaría en hechos empíricos: las variables principales serían cuantificables; la clasifica-

⁶⁸ Fried, Robert C., "Administración Pública Comparada: la Búsqueda de Teorías", Lynn, Naomi y Wildavsky, Aaron (comps.), *Administración Pública. El Estado Actual de la Disciplina*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 416. Para profundizar en este tema se recomienda ver este artículo.

ción se basaría en indicadores empíricos, y las interrelaciones entre las variables, actuales y a través del tiempo, se medirían en fórmulas probabilísticas, recursivas y de regresión múltiple.⁶⁹

Al igual que los estudios de caso, las investigaciones comparativas aportan conocimiento empírico que debidamente procesado y sintetizado puede convertirse en conocimiento con rango de teoría. Por ejemplo, la privatización, la desregulación, la descentralización y/o desconcentración, avanzan o se detienen por las características del gobierno que los impulsa, pero sobre todo por la idiosincrasia de su gente. En la medida que exista un mayor número de estudios de administración pública comparada en la disciplina, será posible contestar al cuestionamiento de Robert Dahl de que la disciplina ha comenzado a resolver esta problemática.

Recurrir a la política y a la administración pública comparada permite mostrar cuáles han sido las diversas soluciones que en el mundo se han dado a los retos administrativos, y las formas en que se pueden evitar los errores cometidos en ese proceso, adaptar los aciertos y tomar en consideración la especificidad de los contextos concretos."? En primer lugar, la tarea de gobernar es una tarea crecientemente compleja y difícil en todo el mundo, por lo que la administración pública comparada enseña mucho de los aciertos y errores de otros países y las naciones latinoamericanas. En segundo lugar, en el mundo se ha revalorado la importancia de la reforma administrativa como soporte de otras reformas -servicio civil de carrera-; en tercer lugar, las reformas administrativas son una tarea complicada debido a los actores involucrados, la crisis de los paradigmas y los diversos dilemas existentes en el campo." Guy Peters afirma que el estudio comparado de la administración pública es fundamental, no sólo para el entendimiento de las cuestiones administrativas, sino también para comprender el contexto en que se realizan las reformas administrativas.

⁶⁹ *Ibidem*. Entre los temas de la agenda de la administración pública comparada estarían: la interdependencia de las naciones en el sentido político, económico, militar y ecológico; en derechos humanos; la coproducción (sector público y privado); la experiencia del Tercer Mundo; y el estudio de la desburocratización (*perestroika*) en Europa Oriental, entre otras grandes temáticas.

⁷⁰ Méndez, José Luis, "Estudio Introductorio", B. Guy Peters, *La Política de la Burocracia*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-FCE, 1999, p. 9. "La pregunta central que la política comparada nos debería ayudar a responder sería: ¿es posible descentralizar el poder y al mismo tiempo a) **combatir** en lugar de favorecer las tendencias a la corrupción en la región, y b) fortalecer en lugar de debilitar la capacidad de los Estados latinoamericanos para guiar de manera adecuada el desarrollo nacional?"

⁷¹ *Ibid.*, p. 58.

La administración pública comparada es una rama especializada en el estudio de la administración pública. El desarrollo de las teorías de la organización y de la gerencia en un nivel general pueden ayudarnos a entenderla, pero no debemos esperar que todas las respuestas provengan de ese terreno, por fértil que sea. La naturaleza pública de la administración pública y la necesidad de entender el contexto social, cultural y político de las organizaciones hacen de la administración pública algo especial. Por lo tanto, la adaptación de enfoques administrativos más generales --algo que consideraríamos fructífero para su desarrollo-- deberá hacerse con mucho cuidado y con la debida consideración de factores contextuales y situacionales.^P

La administración pública norteamericana ha pecado de localista y de realizar investigaciones y estudios sobre los tópicos que más les preocupan --políticas públicas, *management*, teoría organizacional, reinención del gobierno, paradigma posburocrático, aspectos presupuestales, fiscales, personal, entre otros-- pero ha olvidado que una buena parte de ese conocimiento no es replicable en los mismos términos en los países desarrollados y en desarrollo. Esta situación ha limitado el conocimiento generado en este país, por lo que es necesario, dentro de los estudios que realiza, concentrar el interés en los estudios comparativos con otros países. Este es un tema esencial para que la Administración Pública pueda avanzar en la consolidación de ciencia.

La importancia de la investigación administrativa

Para James Perry y Kenneth Kraemer, la Administración Pública se encontraba en una etapa temprana de desarrollo cuando Luther Gulick (1937) propuso una ciencia de la administración. Su propuesta se convirtió en una fuente de controversias acalorada y continua (Dahl, 1947; Simon, 1947) centrada en la concepción positivista y otras concepciones de la metodología de investigación apropiada. Este debate, que continúa hoy, ha desviado a la Administración Pública del problema real. En realidad, el problema no es el método positivista frente a otros métodos de investigación, sino de la calidad, la continuidad y la utilidad de la investigación, cualesquiera que sean los métodos utilizados. La prueba de la metodología consiste en saber si produce un conocimiento útil a través del tiempo a un campo de estudio definido.⁷³ Estos autores señalan que:

⁷² Peters, B. Guy, *La Política de la Burocracia*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-FCE, 1999, p. 50.

⁷³ Perry, James L. y Kraemer, Kenneth L., *op. cit.*, p. 451.

a) la naturaleza ecléctica de la administración pública dificulta la identificación de las metodologías que definen al campo o se asocian exclusivamente con él; b) la investigación refleja muy escasa comunicación interdisciplinaria; e) la investigación de la administración pública no ha sido acumulada; d) el puente entre la investigación y la práctica es una consideración importante en la selección de la metodología de la investigación, y e) el apoyo institucional otorgado a la investigación es inadecuado para remediar las deficiencias de conocimiento en la administración pública.?"

Perry y Kraemer sostienen que gran parte de la tarea investigadora de la Administración Pública se concentra en las etapas iniciales del desarrollo de la teoría (enfoque del problema e identificación de variables), prestando escaso interés en la investigación más avanzada, lo que refleja la maduración de las teorías prevalecientes." El problema de la ausencia de un conocimiento acumulado puede derivar en ciertos problemas específicos asociados a los incentivos de la investigación o a las preferencias del investigador por ciertas metodologías de la investigación.

Para Mosher y Cimmino la necesidad de la investigación que demuestra nuestra disciplina se deriva de su escasa sistematicidad.?" Aparte de construir la premisa y el fin para los estudios administrativos, la investigación científica se manifiesta como problema de método en la conducta y en el camino de tales estudios, como medio para un conocimiento adecuado del fenómeno en su aspecto dinámico, como puente entre la teoría y la práctica, a fin de que ambos aspectos de dichos estudios se pongan al servicio del progreso social.

La importancia de la investigación es, en general, tanto para las ciencias físicas o naturales como para las sociales, con una justificación, para estas últimas, que no pueden vanagloriarse de una tradición de investigación tan antigua como las primeras, y que a causa de la dificultad de definir sus objetivos deben concretamente a la investigación la posibilidad de fijar, sobre bases válidas, los respectivos conocimientos. "El problema de la investigación administrativa se presenta concretamente en estos términos: el haber olvidado hasta hoy aquellos aspectos de la realidad administrativa cuyo análisis podía y puede llevarse a cabo fácilmente con el método científico."77

74 *Ibid.*, p. 452. Estos autores proponen tres medidas para mejorar la investigación en la Administración Pública: a) concentrarse en los fenómenos centrales; b) institucionalizar la investigación en el campo de estudio; y e) mejorar las metodologías específicas.

75 *Ibid.*, p. 456. Para profundizar más en el tema de la investigación en la Administración Pública puede consultarse este artículo.

76 Mosher, Frederick y Cimmino, Salvatore, *op. cu.*, p. 545. Para estos autores, la investigación es aquel esfuerzo sistemático dirigido a aumentar los conocimientos propios de una disciplina.

77 *Ibid.*, p. 548.

Para Mosher y Cimmino, la investigación operativa, la cibernética, los modelos matemáticos, el análisis estadístico proporcionan servicios destacados para la medición objetiva y concreta de los datos administrativos, pero nos hacen conscientes también de la necesidad de medir, dentro de los límites de lo posible, los valores intrínsecos en el hecho administrativo. La investigación aplicada en este campo no puede olvidar los elementos éticos de la realidad objeto de estudio y debe, por todos los medios, penetrar científicamente el mundo de los valores administrativos, tal vez adaptando los métodos de análisis actuales o elaborando otros nuevos.

La investigación administrativa tiene un punto de partida bien definido: procurar una primera ordenación de la materia para hacer accesibles los resultados alcanzados por esta vía a todos aquellos que hacen un arte de la administración. Pero existe una segunda propuesta que la investigación puede y debe tener: la síntesis del conocimiento en tomo al fenómeno administrativo, "síntesis que hoyes sólo un anhelo, pero que mañana podrá ser una realidad si es cierto que tal deseo constituye el motivo fundamental de la presente generación en cualquier campo del saber".

La investigación administrativa posee otra característica muy significativa: la escasa sistematicidad alcanzada en el presente por la disciplina haría muy ardua la enseñanza si no fuera con el apoyo de la investigación. La administración pública requiere una constante difusión de las investigaciones administrativas y la necesidad permanente de continuar promoviendo mayores estudios que puedan sistematizar los conocimientos en la materia. En este contexto, dentro de la investigación en la administración pública, para Kennet L. Kraemer y James L. Perry (1989) es necesario modificar en algunos patrones la forma en que se realizan las investigaciones, los apoyos institucionales y los conocimientos que puedan obtenerse en la disciplina.⁷⁹

El conocimiento científico es producto de la interrelación que se da entre los métodos, la teoría, las técnicas y la experimentación. Estos elementos ayudan a explicar, interpretar y transformar la realidad, es decir, a dirigir el cambio.⁸⁰ Dejar fuera algunos de estos elementos en el estudio y la práctica de la investi-

78 Mosher, Frederick y Cimmino, Salvatore, *op. cit.*, p. 549.

79 Kraemer, Kenneth L. y Perry, James L., "Institutional Requirements for Academic Research in Public Administration", *Public Adminstratton Review*, vol. 49 (January|February), 1989. Para estos autores, la calidad de investigación ha sido criticada en la década de los ochentas, aunque esta situación se ha modificado. Existen cuatro tipos de soportes institucionales: 1) los valores institucionales apoyados por las investigaciones; 2) la **capacidad para realizar acciones de investigación**; 3) recursos destinados a la investigación; y 4) un esfuerzo institucionalizado.

80 González, Beauregard, *op. cit.*, p. 27.

gación de la administración pública equivaldría a un intento de deformar la estructura de la propia ciencia. Debe entenderse a la ciencia como una estructura o sistemas de teorías, leyes y categorías que se presentan en tres niveles: el teórico, el metodológico y el técnico.⁸¹ El estudio de la Administración Pública debe contar con una visión "totalizadora", que permita rebasar el simple rol técnico de la mayoría de las investigaciones en la disciplina. Mediante el estudio de los métodos y técnicas, el investigador podrá abordar la problemática con una mayor rigurosidad científica.

Para Henry, existen por lo menos tres aspectos fundamentales que es necesario resolver en el ámbito de la Administración Pública.⁸² La primera preocupación es institucional. Para que la disciplina sobreviva en las universidades, deberá obtener el control de las carreras de sus profesores. En segundo lugar, el mejoramiento y la expansión de la educación doctoral en Administración Pública son esenciales. Finalmente, debiera canalizarse hacia carreras académicas a un mayor número de estudiantes de doctorado en Administración Pública. Aunque no se cuenta con información sobre el número de estudiantes doctorales a tiempo parcial en Administración Pública, sin duda, como proporción del total, ese número es muchas veces mayor que el observado en los campos de la Ciencia Política y la administración de empresas.

En busca de un nuevo paradigma para la Administración Pública

La Administración Pública requiere de un nuevo paradigma que recupere la verdadera naturaleza y dimensión teórica de la disciplina. Los falsos paradigmas no pueden continuar prevaleciendo en el campo de estudio; ya fueron causantes del retraso en la construcción de una teoría central de la administración pública y en la búsqueda de su carácter científico. Coincidimos con McCurdy, cuando señala que:

Los interesados en la supervivencia de la *Public Administration* han comenzado a preocuparse por su fragmentación. No es probable que la disciplina desaparezca por falta de objeto de estudio, pero puede verse amenazada por la pérdida de un núcleo central. Hay una necesidad imperiosa de investigadores jóvenes que puedan relacio-

⁸¹ *Ibid.*, p. 24. "En síntesis, hemos querido **resaltar** el error **metodológico** de **separar los** aspectos epistemológicos de la investigación como proceso de adquirir conocimiento. Este **hecho**, como hemos reiterado, lleva a confundir el método y la **técnica** y **por** consiguiente a dar **énfasis** a los aspectos **técnicos** como la única alternativa en la **producción** de conocimiento."

⁸² Henry, Nicholas, *op. cit.*, pp. 67-68.

nar los enfoques del análisis de sistemas y de los programas públicos, sin menoscabo de sus características respectivas, con un núcleo básico de la *Public Administration*, que posee una teoría central y un poder curativo y está urgentemente necesitada de investigaciones básicas. La alternativa, real por otra parte, se materializará si las disciplinas más antiguas, como la ingeniería, la sociología y la ciencia política empiezan a tratar los problemas de esta "era de las organizaciones" por sí mismas y sin apoyarse en un centro unificador. En este caso, la *Public Administration* puede volver a convertirse en una rama de la Ciencia Política.⁸³

Para McCurdy la disciplina todavía espera la aparición de una teoría del comportamiento de la administración postindustrial radicalmente nueva que no deba su origen ni a Marx ni a Weber. ¿Será posible olvidar las aportaciones de estos autores a la Administración Pública? Nos parece que la respuesta es negativa. En parte porque la Administración Pública ha sido entendida como una disciplina amplia, que se ha llamado "interdisciplinaria", es decir, en la que concurren diversas disciplinas de las ciencias sociales. Sin embargo, una disciplina sin historia y sin unos personajes míticos no puede ser considerada una disciplina. En una época en la que la Administración Pública está intentando encontrar una identidad propia y futura, "una revisión al pasado puede jugar un papel consolador".⁸⁴

El estudio de la administración pública y la investigación dirigida a fijar su contenido científico son una necesidad imprescindible, debido a que sólo el conocimiento del fenómeno administrativo puede ser el punto de partida para un mejoramiento y una reforma de la estructura y de las operaciones administrativas. Para edificar un nuevo paradigma en la administración pública, tendría que responderse a lo que señalan Mosher y Cimmino:

Visto así el problema del estudio de la administración pública, su solución parece estar vinculada a las siguientes cuestiones: ¿qué es la Ciencia de la Administración?, ¿cuál es su contenido?, ¿cuáles son los fines últimos perseguidos por la actividad administrativa? Estableciendo lo que debe ser la materia y cuál debe ser su contenido habremos fijado los presupuestos del carácter científico de tales estudios.⁸⁵

Luther Gulick argumenta que el contenido global del campo de la administración pública está movido por el contexto, no por la lógica, recordando que

⁸³ McCurdy, Howard E., *Una Bibliografía sobre la Administración Pública*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1973, p. 39.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 41.

⁸⁵ Mosher, Frederick y Cimmino, Salvatore, *op. cit.*, p. 563.

"si el gobierno hace algo, es administración pública".⁸⁶ Se trata de un campo del saber que constituye un arte y una tecnología, y que extraña también a la política y el manejo. Los cambios en la administración pública hacia el futuro, para Gulick, exigen más que sólo una reforma; sugiere una activa participación ciudadana, debido a que los programas de enseñanza deben orientarse a formar primordialmente a los seres humanos como ciudadanos. Un nuevo horizonte reclama que la fe y la confianza en el gobierno se recupere a través de una mejora en la producción y suministro de los servicios públicos, toda vez que el servicio civil debe ser modernizado para dejar de ser inflexible. Gulick cree que el mejoramiento de dichos servicios comprende la contratación de los particulares, así como la creación de nuevas organizaciones públicas y el desarrollo de nuevos sistemas cooperativos.

El nuevo paradigma debe buscar como imperativo la necesidad de disponer de un método adecuado, que permita realizar investigaciones a través de las cuales sea posible formular proposiciones científicas, destinadas a formar el cuerpo teórico de la materia. Sobre estas bases, el estudio de la administración pública presenta perspectivas de desarrollo halagüeñas y ofrece el supuesto para una ósmosis no sólo interdisciplinaria, sino también internacional, sobre los resultados de la propia investigación, contribuyendo a la universalización del fenómeno y a una mejor comprensión del trabajo administrativo.

En la búsqueda de un nuevo paradigma en la Administración Pública, Goodsell propone al menos cinco nuevas áreas de problemas que reflejan su orientación hacia el campo de estudio.^{s?} De manera sintética pueden señalarse en los siguientes términos:

1. *Etnografía administrativa*: se refiere a la cultura organizacional. Este tema ha emergido ya en el campo de la administración de empresas y lo está haciendo ahora en el estudio de la administración pública. Aspectos como los valores compartidos, los hábitos, el folclor, los símbolos y los rituales de las corporaciones son aspectos importantes por considerar en esta vertiente.
2. *Biografía administrativa*: el propósito es escribir sobre las vidas de las personas. En la Administración Pública se requiere más biografía, al

⁸⁶ Gulick, Luther, "Reflections on Public Administration", *Public Administration Review*, vol. 50, núm. 6, United States, 1990, p. 602.

⁸⁷ Goodsell, Charles T., "Nuevos Problemas en la Administración Pública", Lynn, Naomi y Wildavsky, Aarón (comps.), *Administración Pública. El Estado Actual de la Disciplina*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., Fondo de Cultura Económica, 1999, pp. 632-647. Para profundizar en este tema se recomienda este artículo.

igual que más etnografía. En nuestra disciplina no se da crédito a la historia de la vida individual.

3. *Análisis del análisis*: deberá emerger un mayor estudio de la tecnología administrativa. En el pasado, la administración pública ha sido generalmente consumidora de tecnología de manera irreflexible, por lo que es necesario estudiar más adecuadamente las extensas implicaciones de la tecnología administrativa actual.
4. *Perspectiva global*: se requiere una perspectiva más global para el campo de estudio. La comunidad académica de la Administración Pública tiene una visión exclusivamente estadounidense. Es necesario "escapar de la americanización de la administración pública", para trascender las fronteras nacionales de los estudios administrativos. La administración pública comparada puede ser una herramienta para resolver este problema.
5. *Un profesor de gobernación*: a medida que vivimos en un nuevo siglo, surge la necesidad de un profesor de gobernación para la sociedad. Se necesita una disposición para enseñar lecciones constantes de gobernación. "Sólo la administración pública posee el potencial necesario para enseñar a la sociedad cómo gobernarse más allá del año 2000."⁸⁸

Goodsell afirma que el campo de estudio no es estático desde el punto de vista práctico e intelectual. La Administración Pública como "disciplina emergente" enfrenta una diversidad paradigmática, corrientes en conflicto y un ataque permanente contra todas las ortodoxias. Nuestro campo no es ordenado y tranquilo, sino turbulento y vital. Los administradores públicos no debemos sentirnos pesimistas acerca de una disciplina tan vital y dinámica como la nuestra. "Para ser centenaria, la administración pública está notablemente viva de mente y cuerpo."⁸⁹

La Administración Pública: una ciencia plena y autónoma

La Administración Pública es una ciencia aplicada en constante desarrollo y evolución, que no puede desarrollarse como ciencia pura del conocimiento, la cual pertenece a las disciplinas que se encuentran en el ámbito de las Ciencias Sociales. Su objeto de estudio es histórico y se remonta desde las primeras civilizaciones que dejaron huella de su pasado hasta la actualidad; este objeto de

⁸⁸ *Ibid.*, p. 644.

⁸⁹ *Ibid.*, p.647.

estudio se encontraba mezclado con otras actividades propias de la antigüedad como son las religiosas, militares, políticas y económicas. Como actividad, el objeto de estudio fue realizado como arte y en el proceso de diferenciación, especialización y complejidad se constituyó en una disciplina científica, como afirma Leonard White.

Su estudio del objeto tiene antecedentes remotos en los cameralistas y después en las ciencias camerales, en especial la ciencia de la policía; por ello su objeto de estudio nació en el siglo XVII con la obra de Bonnin en 1808 en Francia y Von Stein en Alemania; sin embargo, en su etapa moderna, surge con la obra de Woodrow Wilson en 1887 como Administración Pública.

A pesar de que nuestra disciplina tiene más de un siglo en su etapa moderna, no logró resolver los "nudos históricos" que tanto en su objeto como en su estudio del objeto, le impidieron construirse como una ciencia autónoma, plena e independiente. Para alcanzar este propósito es necesario comenzar desde el principio, revisar a los fundadores de la Administración Pública, regresar a sus obras y sus enseñanzas como parte de la revalorización teórica que permita proponer un enfoque integrador común a todas las corrientes e interpretaciones en el seno de nuestra disciplina. Otra alternativa es encontrar elementos comunes de todas estas corrientes para conformar la integración de diversas interpretaciones que permitan a la Administración Pública consolidarse como campo científico.

Cabe señalar que los "nudos históricos" pueden también mostrar que el objeto de estudio, que es único, tiene diversos enfoques, por lo que tendríamos que hablar de las interpretaciones de los "objetos de estudio", los que han nutrido y enriquecido los conocimientos de la actividad gubernamental, pero al mismo tiempo limitan los alcances teóricos de la Administración Pública. El objeto de estudio es único, sus interpretaciones son tan variadas como enfoques existen al interior de la Administración Pública.

Mientras que el estudio del objeto tiene una variedad de interpretaciones influidas por las disciplinas que integran las Ciencias Sociales, el "nudo interdisciplinario" ha tenido y seguirá teniendo vigencia en la Administración Pública, por supuesto, de manera más limitada que en el pasado cuando estas ciencias prácticamente dominaban la agenda temática de nuestro campo de estudio. El "nudo jurídico" que fue prevaleciente en algunos países que sustituyeron la Administración Pública por el Derecho Administrativo tiene una limitada posibilidad, en la medida que nuestra disciplina continúe aportando elementos para el conocimiento de la actividad pública. Por lo que respecta al "nudo político" que fue impulsado por los seguidores de la dicotomía política-administración, más que un "nudo" se trata de una herencia ancestral que nutre

y vigoriza el conocimiento administrativo. Lo mismo sucede con el "nudo administrativo", que tiene elementos comunes a la Administración Pública, pero que muestra su propia naturaleza política frente a enfoques de negocios limitados a las empresas; el gobierno es diferente, como ha dicho Paul Appleby.

El fundador de la administración pública moderna, Woodrow Wilson dijo con profundo conocimiento y acierto que: "[...] debe haber una ciencia de la administración que enderece los caminos del gobierno, que haga sus negocios menos comerciales, que enderece y purifique su organización y que corone de respeto el cumplimiento de sus deberes. Hay razón para que exista dicha ciencia'U?

Cabe recordar el planteamiento de Karl Popper en la búsqueda de un modelo único de explicación científica, para lo cual recurre a la metáfora de los "relojes" y de las "nubes" para explicar las nociones con sentido común de determinación e indeterminación en los sistemas físicos.?' Mientras que los relojes son sistemas exactos y precisos, propios de las ciencias exactas, por su parte, las nubes como formaciones indeterminadas e ininteligibles pueden ser estudiadas en las ciencias sociales. La administración como la Ciencia Política no estudia "relojes" sino "nubes", como lo ejemplifica Popper. Por ello, no existe un solo modelo científico sino dos realidades en dos modelos. Esto permite suponer que la Administración Pública puede ser una ciencia plena y autónoma dentro de las Ciencias Sociales.

Por otra parte, es estimulante lo que señala Herbert Kaufman al referirse a los nuevos retos de la disciplina, cuando señala: "Los estudiantes de la administración pública de mañana, dondequiera que estudien, encontrarán así un campo más dividido que el de sus predecesores. Creo que el desarrollo les parecerá interesante, pero deberán estar conscientes de la famosa maldición china: 'que vivas tiempos interesantes'. Estos tiempos de reto y esfuerzo, son también estimulantes, excitantes y a menudo productivos".⁹²

⁹⁰ Wilson, Woodrow, *op. cit.*, p. 87.

⁹¹ Almond, Gabriel A., *op. cit.*, p. 64. "Como ejemplo más cabal de un sistema determinista situado cerca del extremo de los relojes, Popper menciona al sistema solar. En este extremo del continuo, se encontrarían objetos como péndulos, cronómetros y automóviles. Como ejemplo de un sistema cercano al otro extremo, 'el indeterminado, de este continuo, menciona un enjambre de mosquitos o abejas en el que cada insecto vuela en forma errática, excepto porque vuelve a acercarse al centro cuando se aleja demasiado de sus compañeros. Cerca de este extremo, encontraríamos nubes de gas, el clima, cardúmenes, sociedades humanas y, tal vez un poco más cerca del centro, a seres humanos y animales aislados."

⁹² Kaufman, Herbert, "El Fin de una Alianza: La Administración Pública en los Años Ochenta", Lynn, Naomi y Wildavsky, Aarón (comps.), *Administración Pública. El Estado Actual de la Disciplina*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 617.

La pretensión de la Administración Pública para el nuevo milenio es convertirse en una ciencia aplicada en gestación con *status* científico fuera de toda discusión que busque su cohesión y su unidad, para constituirse en una disciplina única, con identidad propia, autónoma y de pleno derecho. Objeto de estudio y estudio del objeto, son dos componentes esenciales del carácter científico de la Administración Pública. Hay que partir desde el inicio para dar rumbo y destino a la disciplina. La Administración Pública es una ciencia.

CONCLUSIONES

1

El objeto de estudio de la administración pública, es decir, la actividad organizada del Estado, es un objeto histórico. La tesis de Woodrow Wilson se confirma plenamente: la administración pública es tan antigua como el gobierno mismo. Al igual que la idea central de Gladden, toda historia es necesariamente una historia administrativa. Desde los sumerios, hititas, los asirios, caldeos y persas, la actividad vinculada a la disciplina era desarrollada de manera inherente a otras actividades como las religiosas, protocolarias, de impartición de justicia, de escribanía, entre otras. No existe, por tanto, una clara delimitación o diferenciación de las actividades propias del funcionario público, aunque se encuentran rezagos históricos de su presencia cada vez más necesarias en las antiguas civilizaciones.

Con la llegada de los grandes imperios de la humanidad, entre los que destacan Egipto, Grecia, Roma, India, China, Bizancio, el Islam y el Imperio Otomano, se crea una *protoburocracia* de funcionarios con mayor nivel de especialización y cada vez más claras actividades administrativas. Se trata del antecedente más remoto de la burocracia moderna. En los imperios, se desarrollan mayores sistemas de selección y promoción, como en el caso de China, así como complejos sistemas de enseñanza y aprendizaje como sucedía en el Imperio Otomano. El mismo Confucio sostenía la necesidad de una adecuada preparación de los funcionarios con una sólida formación ética y moralista para las labores gubernamentales.

Aunque la separación de lo público y lo privado no se ha desarrollado —ocurrirá en el capitalismo— esto no impide que el funcionario alcance mayores niveles en la estructura de los gobiernos, en las clases sociales y en la cercanía con el emperador, rey o califa, pero sobre todo con el mayor encargo de responsabilidades y tareas delegadas. La actividad de la disciplina se vuelve necesaria e insustituible frente a las complejas y cuantiosas responsabilidades que asumen los imperios, primero, para ampliar sus conquistas y territorios y

segundo, para administrar las grandes obras y servicios que debe prestar el imperio a sus súbditos. La actividad administrativa de manera primigenia ha nacido y reclama su propio estudio.

II

El estudio del objeto (disciplina) de la Administración Pública es de naturaleza histórica. La ciencia administrativa es una ciencia ancestral que tiene un enorme pasado y un legado histórico vasto en enseñanzas administrativas y de gobierno. Los primeros trabajos administrativos lo demuestran, como los de Confucio, Kautilya con su Arthashastra, los Espejos de Príncipes musulmanes, las contribuciones de Juan Bodino en su separación de Oficios y Comisiones, así como los Consejeros de Príncipes. Destaca por su importancia y enseñanzas administrativas el movimiento carneralista, con Lorenzo von Stein en Alemania y, por su parte, su influencia es perceptible con Bonnin en Francia; todos pueden ser considerados como los basamentos intelectuales más importantes de la ciencia administrativa.

El desarrollo del estudio del objeto es visible entre diversos cultivadores en países europeos como Francia, España, Alemania e Italia. Con diferentes enfoques basados en disciplinas que incluyen el Derecho Administrativo y el Derecho Constitucional, la Ciencia Política, la Economía, la Sociología, la Administración y la Historia, estos campos de estudio contribuyen a la evolución y conformación del estudio del objeto.

Con el trabajo de Woodrow Wilson en los Estados Unidos se inicia una nueva etapa de la ciencia administrativa. Con la pretensión de fundar una disciplina universal sin el desarrollo administrativo europeo, aquella se convierte en un campo de estudio con su identidad (sello particular) y con su idiosincrasia. Lo mismo sucede en Inglaterra, donde prevalece la idea de una filosofía de la administración pública, más que de una ciencia administrativa. Por su parte, en la mayoría de los países europeos, la Administración Pública es concebida como Ciencia Administrativa. Estos tres casos muestran la pretensión de contar con una administración pública eficiente y eficaz, que produzca resultados inmediatos y efectivos.

Por lo que respecta a América Latina, existen antecedentes significativos en el siglo XVIII, en el que se muestra la influencia europea y en algunos casos del cameralismo y la ciencia de la policía en dichas contribuciones. No obstante, el desarrollo en el siglo XX muestra una clara inclinación por las teorías, enfoques y escuelas prevalecientes en la escuela norteamericana. Con algunas des-

tacadas excepciones, no existe un pensamiento latinoamericano que aglutine las necesidades y requerimiento de nuestros países, como lo sostiene Cortiñas-Peláez.

III

Desde la definición etimológica de lo "administrativo" y lo "público", la disciplina muestra su basamento histórico como ciencia. La existencia misma de la materia y su posterior estudio del objeto, muestra que las definiciones buscan establecer esa clara delimitación de su naturaleza, ámbito y límites del conocimiento. La disciplina existe como campo de estudio independiente y autónomo, debido a que la materia en su devenir histórico se ha ido conformando en un campo de estudio delimitado y preciso, pero sobre todo separado de otras disciplinas de las ciencias sociales e, incluso, de la propia Ciencia Política, donde nace y se desarrolla.

Por su parte, una de las definiciones clásicas en la Administración Pública establece que ésta es *la actividad organizada del Estado*. Tanto Lorenzo von Stein como Carlos Marx llegan a esta definición de manera simultánea y paralela. Orlando la define como la Ciencia de la injerencia del Estado. Esta definición central es útil como punto de partida para elaborar otras con mayor grado de complejidad, que permitan definir y conceptualizar de manera más específica y a detalle lo que comprende la Administración Pública.

No obstante, autores de la moderna administración pública como Wilson, White, Dimock, Waldo, Mosher y Nigro, entre otros, no sólo definen el objeto de estudio (actividad) sino que establecen una posición clara en tomo al estudio del objeto (disciplina), al determinar su naturaleza de arte, filosofía, ciencia o profesión. Las definiciones —que denominamos "integrales"— permiten tanto al cultivador como al publiadministrativista mostrar de manera clara y precisa los límites de la ciencia administrativa. Por tanto, no existe una sola definición que permita agrupar a todas aquellas definiciones a las que tuvimos acceso; sin embargo, existen definiciones clásicas que nos permiten tener una idea aproximada de la disciplina.

IV

La admnistrección pública nace como actividad, es decir, como un conjunto de habilidades, técnicas y aprendizajes empíricos que, mediante ensayo y error,

fueron aplicadas por los funcionarios, lo que convierte a la actividad en un arte elevado. Posteriormente, la necesidad de realizar con honradez y transparencia la actividad con valores altamente éticos y morales, requiere de una filosofía que pretende alcanzar la felicidad humana, como lo señalaba von Stein.

La sistematización del conocimiento, la mayor especialización de actividades y tareas, así como la elaboración de estudios administrativos con mayor rigor, permiten que la materia se convierta en una profesión frente a otros oficios y carreras. Cuenta con un ámbito de acción y con una actividad que gradualmente comienza a separar lo público y lo privado. La profesión es un logro mayor de una actividad que está perfectamente diferenciada y separada.

En un posterior momento histórico en el transcurso de la administración pública, los primeros cultivadores e impulsores de la administración pública comienzan a producir conocimientos, primero mediante "principios" y segundo, con estudios que intentan establecer relaciones causales de mayor rigor, lo que permite conformar a la disciplina como ciencia en gestación y desarrollo, quizá fragmentada, pero al fin ciencia. El ejemplo de Popper, relativo a los "relojes" y las "nubes", muestran la dificultad de contar con un método único y universal para las ciencias exactas y las ciencias sociales.

En este proceso de arte, filosofía, profesión y ciencia, resultan indudables las aportaciones teóricas, metodológicas y conceptuales del Derecho, la Economía, la Ciencia Política, la Administración, la Sociología, la Psicología y la Historia, entre otras, que incluso llevaron a la confusión de la disciplina en algún momento de su desarrollo histórico. Por ejemplo, la Administración Pública fue considerada como los aspectos no-jurídicos del Derecho Administrativo. Por ello, Mainzer sostiene que para la disciplina ha concluido el "sueño interdisciplinario", debido a que este enfoque propició que se tuvieran diversas orientaciones "científicas" de estudio y análisis, en detrimento de la construcción de una teoría central de la Administración Pública. El regreso a la Ciencia Política como marco de apoyo, para la refundación de la Administración Pública, busca demostrar lo que ya se sabía: que se administra en un ambiente político. Las cuestiones de la política no pueden quedar fuera de la disciplina, porque como afirmaba Bluntschli: la administración pública empieza donde la política termina.

El adjetivo de "ciencia" que puede aplicarse a la Administración Pública, es posible, de acuerdo con el concepto que se utilice. El concepto positivista de ciencia parece nacer y tener su mayor fundamento en las ciencias exactas y ciencias naturales, por lo que aplicarlo a las ciencias sociales resulta por demás impropio. Las ciencias sociales tienen objetos de estudio de naturaleza dinámica y de mayor complejidad, como para reproducir automáticamente los esquemas

establecidos por el positivismo. Las Ciencias Sociales --como la Administración Pública- deben establecer su propia metodología de estudio considerando aquellos instrumentos teóricos del positivismo que le sean útiles, pero al mismo tiempo, desarrollar las herramientas propias para su mayor rigor científico de acuerdo con su naturaleza específica. *La Administración Pública es una ciencia* --en función del empleo del concepto de ciencia en una orientación pospositivista- que establece su sistematización, especialización y rigor en el conocimiento que produce, con variadas formas de acceder al conocimiento, como lo señala Gabriel Almond.

V

La Administración Pública tiene un objeto de estudio: la actividad organizada del Estado, aunque su estudio presenta diversas representaciones del mismo objeto: el Estado, el gobierno, el poder, el poder ejecutivo, los poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), la burocracia, la organización, el manejo público (*management*) y las políticas públicas (*policy*). Otros objetos --según Luis Aguilar- son como institución estatal, proceso administrativo o razón técnica. Esta variedad de interpretaciones del objeto de estudio muestra la diversidad de enfoques y los efectos del llamado "nudo interdisciplinario", ya que en éstos se muestran de manera más específica los énfasis de cada una de las disciplinas que han contribuido al campo de estudio.

Para Omar Guerrero, de antiguo existen dos "objetos de estudio" plenamente identificados: el Estado y el gobierno. Los nuevos objetos son las políticas públicas y el manejo público (*management*). Mientras que los dos primeros son el basamento en los que nace y se desarrolla primigeniamente la disciplina, los objetos recientes prevalecen como propuestas de análisis y estudio frente a las demandas de una administración pública más acorde con los cambios prevalecientes en la sociedad.

El estudio del poder como objeto de estudio se encuentra asociado enormemente con la Ciencia Política. Lo mismo sucede con el poder Ejecutivo --que muestra la parte más visible del gobierno- el cual se encuentra influido por los otros poderes --Legislativo y Judicial- que tienen incidencia y relación con el Ejecutivo. Estas interpretaciones continúan vigentes en algunos estudios de la materia y deben considerarse como parte de la rica herencia de la administración pública.

Mención aparte merece el estudio de las teorías organizacionales fundadas por Herbert Simon y que constituyen una base **central** en las teorías **adminis-**

trativas con el apoyo de la Psicología y la Sociología. Estos estudios continúan prevaleciendo en la escuela norteamericana y han realizado aportaciones sustantivas para el conocimiento de las organizaciones públicas. El trabajo de Barry Bozeman, que sostiene que todas las organizaciones son públicas, es un claro ejemplo de esta orientación.

La influencia del núcleo original del *public management*, entendido como gerencia pública o gestión pública, muestran una orientación en expansión y desarrollo que continúa influyendo en la Administración Pública. De manera más destacada, las Políticas Públicas han venido a transformar muchas ideas preconcebidas en la disciplina, y al mismo tiempo, aportado importantes categorías de análisis para comprender de manera más cercana a la dinámica y compleja actividad que realiza la administración pública.

La Administración Pública como ciencia tiene que continuar con la búsqueda de un solo y mismo objeto de estudio. Las interpretaciones que prevalecen aportan riqueza al conocimiento de la disciplina, pero al mismo tiempo limitan las posibilidades de la construcción de una teoría central de la Administración Pública. Por otra parte, cada enfoque del objeto de estudio puede ser considerado como un subcampo de estudio de la disciplina. Entonces, no habría solo una Ciencia Administrativa, sino una pluralidad de enfoques que conforman una disciplina llamada Administración Pública, como sucede con el Derecho. Ahí se encuentra la razón de la fragmentación del campo de estudio.

VI

La definición de la naturaleza de la administración pública ha sido un tema que ha prevalecido desde su etapa moderna, es decir, desde el ensayo de Woodrow Wilson en 1887. Cultivadores de la disciplina realizaron importantes contribuciones a esa discusión como White y Dimock. En esta polémica destacan los argumentos vertidos por Herbert Simon y Robert Dahl en un inicio, para después continuar con los argumentos de Parker, Caiden, Ostrom y Mosher en tomo al fin de la administración pública y a su crisis intelectual. La idea de que la disciplina sólo podría ser entendida como una profesión llamada "carrera administrativa", implica las bases de la *crisis de identidad*. Waldo habría señalado que el objeto está en busca de su disciplina. Mosher agregaba que más que un arte o una ciencia, la disciplina sólo podría ser una profesión.

Aunada a esta crisis de identidad, que fue de carácter intelectual como lo afirmaba Ostrom, existe después de la **privatización**, según Haque, una crisis del ejercicio profesional. Derivado de esta corriente, se crítica la necesidad de

una disciplina y una profesión que es cuestionada frente a las teorías gerenciales y a la búsqueda de la eficiencia como un fin, más que como un medio. Esta *crisis profesional*, si se permite el término, debe provocar un replanteamiento de una defensa clara de la disciplina en sus tres niveles -actividad, ciencia y profesión- para darle rumbo, orientación, permanencia y justificación de la Administración Pública, una profunda revitalización, como afirma Caiden.

Aunadas a estas llamadas "crisis" -de identidad y profesional- en la escuela norteamericana el trabajo de Howard McCurdy y Robert Cleary desató una polémica teórica que prevaleció por más de una década, relativa a la insuficiencia en la metodología empleada en la mayoría de las disertaciones doctorales y en los nuevos trabajos de la disciplina. A este debate se sumaron diversos estudiosos como Jay White (1986), James Perry y Kenneth Kraemer (1986), Robert Stallings (1986), James Ferris (1988), Darell Pugh (1989), Robert Cleary (1990), Gregory Deneke (1990), Donald Kettl (1990) y Luther Gulick (1990), entre algunos de los que respondieron a los cuestionamientos de McCurdy y Cleary. No obstante, después de la polémica desatada surgieron argumentos válidos en el sentido de que la disciplina continúa siendo una ciencia en gestación y desarrollo; una ciencia que se está conformando y todavía no acaba de concluir su propia especificidad, a partir de métodos pospositivistas.

VII

Los llamados "nudos históricos" corresponden a diversas etapas de desarrollo de la Administración Pública. El "nudo epistemológico" surge en el momento mismo del nacimiento como disciplina y pretender constituirse en un campo de estudio separado. El "nudo científico" se refiere a que surge como actividad en arte y con la sistematización, especialización y aportaciones busca convertirse en ciencia. El "nudo interdisciplinario" es producto de las diversas disciplinas de las ciencias sociales que apoyan con conocimiento, teorías y métodos el estudio de objeto de la Administración Pública. Por su parte, el "nudo jurídico" proviene de la excesiva influencia del Derecho, hasta el grado de querer eliminar a la disciplina como campo de estudio. El "nudo político" es resultado de que la Administración Pública nace como un subcampo de la Ciencia Política y para lograr su plena identidad necesita reconocerse en sí misma, aunque sin olvidar su fundamento básico. Por último, el "nudo administrativo" prevalece como una obsesiva manera de afirmar que la Administración privada es comparable y equiparable con la Administración Pública. En la medida que estos

"nudos" logren destrabarse definitivamente, la Ciencia Administrativa estará en posibilidad de delimitar y reconocer su ámbito de acción, naturaleza y características particulares.

La Administración Pública es una ciencia, fragmentada por las diversas interpretaciones del "objeto de estudio", pero que continúa constituyendo en la gestación y desarrollo una disciplina científica. Tiene objeto de estudio, estudio del objeto, método, aportación de otras disciplinas, se identifica como profesión y es enseñada y estudiada en universidades e institutos de educación superior en todo el mundo.

Sin pretender establecer una agenda completa de estudio para avanzar en la reafirmación del carácter científico de la disciplina, sugiero como mínimo los temas siguientes: 1) la necesidad de recuperar la idea de Estado en el campo de estudio; 2) finalizar con el sueño "interdisciplinario"; 3) regresar al origen: la Ciencia Política; 4) reforzar la identidad "histórica" de la disciplina; 5) establecer los vínculos para superar la separación teoría y práctica; 6) impulsar una administración pública comparada; 7) continuar con el impulso a un mayor rigor y sistematización en la investigación administrativa; y 8) impulsar un nuevo "paradigma" que aglutine, hasta donde sea posible, todas las diversas interpretaciones de la disciplina. La Administración Pública es una ciencia: la Ciencia Administrativa.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

Libros

- Almond, Gabriel A., *Una Disciplina Segmentada. Escuelas y Corrientes en las Ciencias Políticas*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Amaro Guzmán, Raymundo, *Introducción a la Administración Pública*, México, Mc Graw-Hill, 1986.
- Baena de Alcázar, Mariano, *Curso de Ciencia de la Administración*, Madrid, Tecnos, 1984.
- Barzelay, Michael, *Atravesando la Burocracia. Una Nueva Perspectiva de la Administración Pública*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Beard, Charles A., *Public Policy and General Welfare*, Nueva York, 1941.
- Bodino, Juan, *Los Seis Libros de la República*, Madrid, Aguilar, 1973. También publicados en la *Revista de Administración Pública del INAP*, México, INAP, números 41, 42, 43 Y 44.
- Bonnin, *Compendio de los Principios de Administración*.
- Bozeman, Barry, *La Gestión Pública. Su Situación Actual*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Tlaxcala y Fondo de Cultura Económica, 1998.
- — — , *Todas las Organizaciones son Públicas. Tendiendo un Puente entre las Teorías Corporativas Privadas y Públicas*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Canales Aliende, José Manuel, *Panorama Actual de la Ciencia de la Administración*, Madrid, INAP, 1978.
- Castelazo, José R., *Apuntes sobre la Teoría de la Administración Pública*, México, Colegio de Licenciados en Ciencia Política y Administración Pública, 1979.
- Cortiñas-Peláez, León. *Las Ciencias Administrativas en América Latina*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1972.

- Chevallier, Jacques y Loschak, Daniele, *La Ciencia Administrativa*, México, INAP- FCE, 1983.
- Debbasch, Charles, *Ciencia Administrativa*, Madrid, Escuela Nacional de Administración Pública, 1975.
- Dimock, Marshall E., *Principios y Normas de Administración*, México, Libros Mexicanos Unidos, 1965.
- — — Y Dimock, Ogden Gladys, *Administración Pública*, México, IITEHA, 1967.
- Duhalt Krauss, Miguel F., *Aspectos de la Administración Pública y el Desarrollo en México*, México, Asociación Nacional de Administradores Públicos, A. C., 1970.
- Flathman, R. E., *The Public Interest: An Essay Concerning the Normative Discourse of Politics*, Nueva York, Wiley, 1966.
- Flores Cruz, Cipriano, *La Administración Capitalista del Trabajo*, México, Fontamara, 1986.
- Frederickson, George H., *Nueva Administración Pública*, México, Noema Editores, 1983.
- Garson, David G. y Overman, Samuel E., *Public Management Research in the United States*, Nueva York, Praeger, 1983.
- Gladden, E. N., *Una Historia de la Administración Pública*, México, FCE-INAP, 1989, tomos I y II.
- Golembiewski, Robert, *Public Administration as a Developing Discipline, Part I: Perspectives on Past and Present*, Nueva York, Marcel Dekker, 1977.
- González, Beauregard, *La Administración Pública Norteamericana. Origen, Crítica y Crisis*, México, Fontamara, núm. 35, 1987.
- Gournay, Bernard, *Introduction a la Science Administrative*, Paris, Librairie Armand Colin, 1966.
- Guerrero, Ornar, *Del Estado Gerencial al Estado Cívico*, México, Universidad Autónoma del Estado de México y Miguel Ángel Porrúa, 1999.
- — — , *El Funcionario, el Diplomático y el Juez*, México, Universidad de Guanajuato, Instituto de Administración Pública de Guanajuato, Instituto Nacional de Administración Pública y Plaza Valdés, 1999, p. 73.
- — — , *Introducción a la Administración Pública*, México, Harla, 1985.
- — — , *La Administración Pública del Estado Capitalista*, México. Fontamara, 1988.
- — — , *La Teoría de la Administración Pública*, México, Harla, 1986.
- — — , *Las Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista*, México, Fontamara, 1996.

- — —, *Teoría Administrativa de la Ciencia Política*, México, UNAM, 1976.
- , *Teoría Administrativa del Estado*, México, Oxford University Press, 1999.
- Holloway, John, *Fundamentos Teóricos para una Crítica Marxista de la Administración Pública*, México, INAP, 1982, Serie V, Teoría de la Administración Pública, núm. 2, 1982.
- Hood, Christopher y Jackson, Michael, *La Argumentación Administrativa*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., Universidad Autónoma de Coahuila y Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Jiménez Castro, Wilburg, *Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa*, México, FCE, 1963.
- Jiménez Nieto, Juan Ignacio, *Concepto y Método de la Administración Pública*, Madrid, Tecnos, 1978.
- Martínez, Chávez, Víctor Manuel, *Fundamentos Teóricos para el Proceso del Diseño de un Protocolo de Investigación*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. y Plaza y Valdes, 1998.
- McCurdy, Howard E., *Una Bibliografía sobre Administración Pública*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1973.
- Merrill, Harwood F. (comp.), *Clásicos en Administración*, México, Limusa, 1978.
- Morstein Marx, Fritz, *El Estado Administrativo. Una introducción a la burocracia*, Madrid, Escuela Nacional de Administración Pública, 1975.
- Mosher F. C., *Democracy and the Public Service*, Nueva York, Oxford University Press, 1982.
- Mosher, Federick y Cimmino, Salvatore, *Ciencia de la Administración*, Madrid, RIALP, 1961.
- Muñoz Amato, Pedro, *Introducción a la Administración Pública*, México, FCE, 1973, Tomos 1 y II.
- Nass, Otto, *Reforma administrativa y Ciencia de la Administración*, Madrid, Publicaciones del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, 1964.
- Nigro, Felix A. y Nigro, Lloyd, Nigro, *Administración Pública Moderna*, Madrid, INAP, 1981.
- Nordhoff, Charles, *La Ciencia Administrativa al Alcance de los Jóvenes*, México, Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento, 1890.
- O'Kelley, J. T., *American Pragmatism and Public Administration: Influences and Implications for Theory and Practice*, Disertación para obtener el grado de doctor en Administración Pública de la American University, Washington, 1977.

- Ostrom, Vincent, *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, Alabama, The University of Alabama Press, 1973.
- Peters, Guy B., *La Política de la Burocracia*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Pfiffner, I., *Research Methods in Public Administration*, Nueva York, The Royal Press Co., 1940.
- Rose, Richard, *El Gran Gobierno. Un Acercamiento desde los Programas Gubernamentales*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Ruiz Sánchez, Carlos, *Manual para la Elaboración de Políticas Públicas*, México, UIA-Plaza y Valdes, 1996.
- Shafritz, Jay M. y Hyde, Albert C., *Clásicos de la Administración Pública*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Campeche y Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Sharkansky, Ira, *Administración Pública*, México, Editores Asociados, 1977.
- Simmon, R. y Dvorin, Eugene, *Public Administration. Values, Policy and Change*, Nueva York, Alfred Publishing Co., 1977.
- Simon, Herbert A., *El Comportamiento Administrativo. Estudio de los Procesos Decisorios en la Organización Administrativa*. Madrid, Aguilar, 1988.
- — — , Smithburg, Donald, Thompson, Víctor A., *Administración Pública*, México, Editorial Letras, 1968.
- Stillman, Richard J., *Public Administration. Concepts and Cases*, California, Houghton Mifflin Company, 1976.
- Terry, George R., *Principios de Administración*, México, Compañía Editorial Continental, 1971.
- Valdivia, Guzmán, *La Ciencia de la Administración. La Dirección de los Grupos Humanos*, México, Limusa, 1973.
- Waldo, Dwight (comp.), *Administración Pública. La Función Administrativa, los Sistemas de Organización y otros Aspectos*, México, Trillas, 1985.
- — — , *Estudio de la Administración Pública*, Madrid, Aguilar, 1964.
- — — , *La Administración Pública del Cambio Social*, Madrid, Escuela Nacional de Administración Pública, 1974.
- — — , *Perspectives on Administration*. Alabama, University of Alabama Press, 1956.
- — — , *The Enterprise of Public Administration: A Summary View*, Novato, CA, Chandler & Sharp, 1980.

- Wamsley, G. L., *Refounding Public Administration*, Newbury Park, CA, Sage, 1990.
- Weber, Max, *Economía y Sociedad*, México, FCE, 1964, tomos 1 y 11.
- White, Leonard D., *Introducción al Estudio de la Administración Pública*. México, Compañía General de Ediciones, 1964.

Artículos

- Aguilar Villanueva, Luis, "Estudio introductorio", Aguilar Villanueva, Luis (comp.), *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996.
- — — , "Los Objetos de Conocimiento de la Administración Pública", *RAP*, núm. 54, abril-junio de 1983, México, INAP.
- Ávalos Aguilar, Roberto, "La Crisis de la Administración Pública y su Relación con la Caída de los Paradigmas: en Busca de un Nuevo Paradigma", *RAP*, núm. 86, México, INAP, 1994.
- Baena del Alcázar, Mariano, "La Ciencia de la Administración Pública en España", *Panel La Ciencia de la Administración Pública en Iberoamérica: el Estado del Arte. IJI Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Madrid, España, 14-17 de octubre de 1998.
- Bailey, Mary Timney, "Do Physicists Use Case Studies? Thoughts on Public Administration Research", *Public Administration Review*, vol. 52 (January/February), Estados Unidos, 1992.
- Bañon Martínez, Rafael, "Enfoques para el Estudio de la Administración Pública: Orígenes y Tendencias Actuales", Bañon Martínez, Rafael y Ernesto Carrillo (comps.), *La nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza Editorial, 1997.
- Blunchli, M., "La Administración Pública", *RAP*, núm. 42, abril-junio, México, INAP, 1980. Debbasch, Charles. *Ciencia Administrativa*, Madrid, Escuela Nacional de Administración Pública, 1975.
- Box, Richard C., "An Examination of the Debate Over Research in Public Administration", *Public Administration Review*, vol. 52 (January/February), Estados Unidos, 1992.
- Boyne, George, "The Intellectual Crisis in British Public Administration: is Public Management the Problem or the Solution", *Public Administration*, vol. 74, Winter, United Kingdom, 1996.
- Caiden, Gerald, "In Defense of Public Administration", *Public Administration*, vol. 24, núm. 3, Australia, 1965.

- , "Revitalización de la Administración Pública", *RAP, Ensayos sobre la Nueva Administración Pública*, núm. 91, México, INAP, 1996.
- Castelazo, José R., "Hacia la Formación de una Teoría de la Administración Pública", *La Teoría Política y Administrativa Contemporánea sobre los Países en Vías de Desarrollo*, núm. 5, México, Colegio de Licenciados en Ciencia Política y Administración Pública, 1979.
- , "Relaciones entre la Administración Pública y otras Ciencias Sociales", *RAP*, núm. 40, octubre-diciembre, México, INAP, 1979.
- Cigler, Beverly A., "Public Administration and the Paradox of Professionalization", *Public Administration Review*, vol. 50 (November/December), 1990.
- Cleary, Robert E., "Revisiting the Doctoral Dissertation in Public Administration: An Examination of the Dissertations of 1990", *Public Administration Review*, vol. 52 (January/February), Estados Unidos, 1992.
- , "What Do Public Administration Masters Programas look Like? Do They Do What is Needed?", *Public Administration Review*, vol. 50 (November/December), Estados Unidos, 1990.
- Cozzetto, Don A., "Quantitative Research in Public Administration. A Need to Address Some Serious Methodological Problems", *Administration & Society*, vol. 26, núm. 3, November, Sage Publications, Inc, 1994, pp. 337-343.
- Dahl, Robert, "La Ciencia de la Administración Pública: Tres Problemas", *RAP*, núm. 40, octubre-diciembre, México, INAP, 1979.
- Daneke, Gregory A., "A Science of Public Administration?", *Public Administration Review*, vol. 50 (May/June), Estados Unidos, 1990.
- Davy, T. J., "Public Administration as a Field of Study in the United States", *International Review of Administrative Science*, 1962.
- Denhardt, Robert B., "Public Administration Theory: the State of the Discipline". Lynn, Naomi B. y Wildavsky, Aaron (comps.), *Public Administration. The State of the Discipline*, New Jersey, Chatam House Publishers Inc, 1990.
- Dimock, Marshall, "¿Qué es la Administración Pública?", *RAP*, núm. 44, octubre-diciembre, México, INAP, 1980.
- , "The Study of Administration", *American Political Science Review*, XXX, núm. 1, febrero de 1937.
- Douglas, James W., "Faculty, Graduate Student, and Graduate Productivity in Public Administration and Public Affairs Programs, 1986-1993", *Public Administration Review*, vol. 56 (September/October), Estados Unidos, 1996.

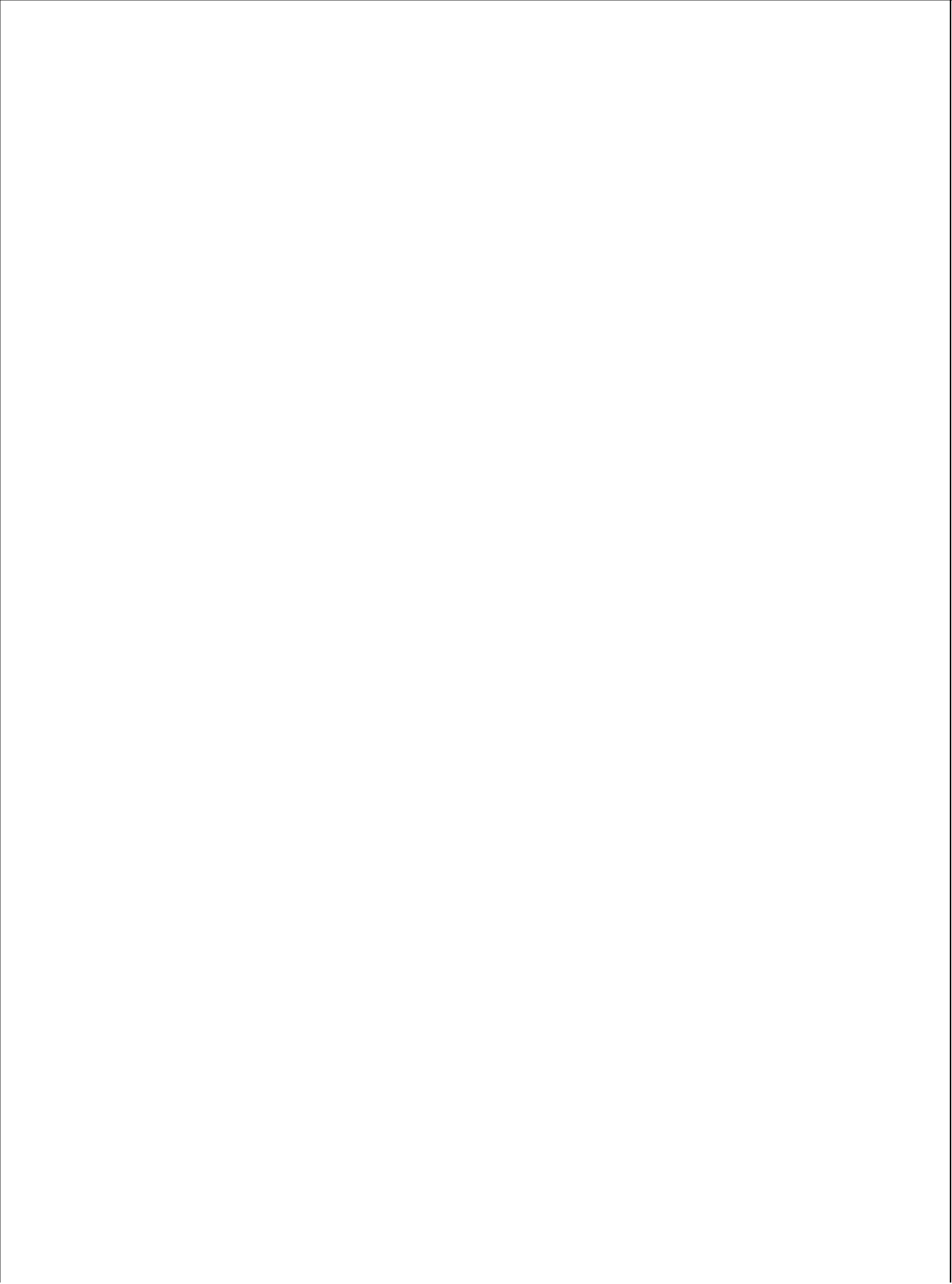
- Flores Cruz, Cipriano, "Bonfin y la Ciencia Administrativa", *RAP*, núm. 54, abril-junio, México, INAP, 1983.
- Follett, Mary Parker, "La Administración como Profesión", Merrill, Harwood F. (comp.), *Clásicos en Administración*. México, Limusa, 1975.
- Frederickson, H. G., "Minnowbrook II: Changing Epochs of Public Administration", *Public Administration Review*; núm. 49, Estados Unidos.
- Gaus, John M., "Trends in the Theory of Public Administration", *Public Administration Review*, núm. 10, 1950, 161-168.
- Gladden, E. N., "La Administración Pública y la Historia", *RAP*, núm. 45, enero-marzo, México, INAP, 1981.
- Golembiewski, Robert T., "The Future of Public Administration: End of a Short Stay in the Sun? Or a New Day-A-dawning?", *Public Administration Review*, vol. 56, núm. 2 (March/April), Estados Unidos, 1996.
- Goodnow, Frank, "Política y Administración: Funciones Primarias del Estado", *Publicación conmemorativa del 25 aniversario del INAP, México 1955-1980*, México, INAP.
- Guerrero Gutiérrez, Eduardo, "Administración Pública: Concepto y Disciplina". María del Carmen Pardo (comp.). *Teoría y Práctica de la Administración Pública en México*, México, INAP, 1996.
- Guerrero, Ornar, "El Management Público: una Torre de Babel", *Convergencia*, núm. 15, septiembre-diciembre, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1998.
- — — , "Las Políticas Públicas como Ámbito de Concurrencia Multidisciplinaria", *Ciencia*, núm. 44, México, 1993.
- Gulick, Luther H., "Reflections on Public Administration, Past and Present", *Public Administration Review*, vol. 50 (November/December), Estados Unidos, 1990.
- — — , "Science, Values and Public Administration", *Papers on the Science of Administration*, New York, Institute of Public Administration, 1937.
- Haque, Shamsul, M., "The Intellectual Crisis in Public Administration in the Current Epoch of Privatization", *Administration & Society*, vol. 27, núm. 4, november, Sage Publications, Inc., 1996.
- Hays, Steven W. y Duke, Bruce, "Professional Certification in Public Management: A status Report and Proposal", *Public Administration Review*, vol. 56 (September/October), Estados Unidos, 1996.
- Honey, J. C., "Research in Public Administration. A Further Note", *PAR*, vol. XVII, 1957.

- Houston, David I. y Delevan, Sybil M., "Public Administration Research: An Assessment of Journal Publications", *Public Administration Review*, vol. 50 (November/December), Estados Unidos, 1990.
- Hummel, Ralph P., "Stories Managers Tell: Why They Are as Valid as Science", *Public Administration Review*, vol. 51 (January/February). Estados Unidos, 1991.
- Ibarra Colado, Eduardo y Montañó Hirose, Luis, "Teoría de la Organización y Administración Pública. Insuficiencias, Simplezas y Desafíos de una Maltrecha Relación", *Gestión y Políticas Públicas*, vol. 1, núm. 1, julio-diciembre, México, CIDE, 1992.
- Kautilga, "Arthasastra", *Revista de Administración Pública (RAP)*, núm. 54.
- Kettl, Donald F., "The Perils and Prospects of Public Administration", *Public Administration Review*, vol. 50 (July/August), Estados Unidos, 1990.
- Kraemer, Kenneth L. y Perry, James L., "Institutional Requirements for Academic Research in Public Administration", *Public Administration Review*, vol. 49 (January/February), Estados Unidos, 1989.
- Lan, Zhiyong, "A Conflict Resolution Approach to Public Administration", *Public Administration Review*, vol. 57, núm. 1 (January/February), Estados Unidos, 1997, pp.27-35.
- Laski, H. 1., "Burocracia". *Administración Pública. La Función Administrativa, los Sistemas de organización y otros aspectos*, México, Trillas, 1985.
- Mainzer, Lewis C., "Public Administration in Search of a Theory. The Interdisciplinary Delusion", *Administration & Society*, vol. 26, núm. 3, noviembre, Sage Publications, Inc., 1994.
- McCurdy, E. Howard y Cleary, Robert E., "A Call for Appropriate Methods", *Public Administration Review*, vol. 44 (November/December), Estados Unidos.
- , Howard y Cleary, Robert E., "Why Can't We Resolve the Research Issue in Public Administration", *Public Administration Review*, vol. 44 (January/February), Estados Unidos, 1984.
- Meier, Kenneth J., "Public Administration as a Science of the Artificial: A Methodology for Prescription", *Public Administration Review*, vol. 56, núm. 5 (September/October), Estados Unidos, 1996, pp. 459-466.
- Méndez, José Luis, "Estudio Introductorio", B. Guy Peters. *La Política de la Burocracia*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-FCE, 1999.
- Merriam, Charles, "Administración Pública y Teoría Política", *RAP*, núm. 44, octubre-diciembre, México, INAP, 1980.

- Moreland, W. R., "La Ciencia de la Administración Pública", *Publicación conmemorativa del 25 aniversario del INAP, México 1955-1980*.
- — —, "El campo de la administración pública", México, RAP, INAP, conmemorativa del 25 aniversario del INAP, julio de 1980.
- Mosher, Frederick, "Research in Public Administration: Some Notes and Suggestions", *PAR*, vol. XVII, 1957, p. 239.
- O'roole, Laurence J. Jr., "Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration", *Public Administration Review*, vol. 57, núm. 1 (January/February), Estados Unidos, 1997, pp.45-52.
- Pardo, María del Carmen, "La Administración Pública en México: su Desarrollo como Disciplina", *Foro Internacional*, vol. XXXIII, núm. 131, enero-marzo, México, Colegio de México, 1993.
- Parker, R. S., "The End of Public Administration", *Public Administration*, Alabama, The University of Alabama Press, 1973.
- Perry, James L. y Kraemer, Kenneth L., "Research Methodology in the Public Administration Review, 1975-1984", *Public Administration Review*, vol. 46 (May/June), Estados Unidos, 1986.
- Peters, B. Guy, "Política Pública y Burocracia", *Foro Internacional*, vol. XXXIII, núm. 131, enero-marzo, México, El Colegio de México, 1993.
- Pineda Guadarrama, Juan de Dios, "Estudio Introductorio", Almond, Gabriel A., *Una Disciplina Segmentada. Escuelas y Corrientes en las Ciencias Políticas*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Pugh, Darrell L., "Professionalism in Public Administration: Problems, Perspectives, and the Role of ASPA", *Public Administration Review*, vol. 49 (January/February), Estados Unidos, 1989.
- Rutgers, Mark R., "Can the Study of Public Administration do Without a Concept of the State? Reflections on the Work of Lorenz von Stein", *Administration & Society*, vol. 26, núm. 3, November, Sage Publications, Inc., 1994.
- Sánchez González, José Juan, "Situación Actual de la Ciencia Administrativa", *Revista conmemorativa del 25 Aniversario del Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública*, México, 1999.
- — —, "Los nudos históricos de la administración pública", *Revista de Administración Pública*, núm. 100, México, INAP, 1999.
- Santana Rabell, Leonardo, "Public Administration Studies in the United States Today: a Synthesis and Overview", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 57, Bruselas, 1991.

- Simon, Herbert, "Un Comentario a 'La Ciencia de la administración Pública'", *RAP*, núm. 40, octubre-diciembre, México, INAP, 1979.
- Slack, James D., Myres, Nancy, Nelson, Lisa y Sirk, Kimberly, "Wornen, Research, and Mentorship in Public Administration", *Public Administration Review*, vol. 56 (September/October), Estados Unidos, 1996.
- Stallings, Robert A., "Doctoral Programs in Public Administration: An Outsider's Perspective", *Public Administration Review*, vol. 46 (May/June), Estados Unidos, 1986.
- Y Ferris, James M., "Public Administration Research: Work in PAR, 1940-1984", *Public Administration Review*, vol. 48 (January/February), 1988.
- Stone, D. C.; "The Changing Public Service: Looking Back... Moving Forward", *Public Administration Review*, núm. 50, Estados Unidos.
- Tead, Ordway, "La Administración como una de las Bellas Artes", Dwight Waldo, *Administración Pública. La Función Administrativa, los Sistemas de Organización y otros Aspectos*, México, Trillas, 1985.
- Thuillier G. y Tulard J., "Problemas de la Historia de la Administración", *RAP*, núm. 49, enero-marzo, México, INAP, 1982.
- Uvalle Berrones, Ricardo, "La Relación Profesional entre las Políticas Públicas y la Administración Pública", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 66, octubre-diciembre, México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1996.
- Ventriss, Curtis, "Contemporary Issues in American Public Administration Education: The Search for an Educational Focus", *Public Administration Review*, vol. 51 (January/February), Estados Unidos, 1991.
- Von Mises, Ludwig, "Administración burocrática", *Administración Pública. La función Administrativa, los Sistemas de Organización y otros Aspectos*, México, Trillas, 1985.
- Waldo, Dwight, "Toward a Paradigm of Future Public Administration", *Public Administration Review*, núm. 33.
- Weber, Max, "Burocracia", Waldo, Dwight (comp.), *Administración Pública. La Función Administrativa, los Sistemas de Organización y otros Aspectos*, México, Trillas, 1985.
- White, Jay D., "Dissertations and Publications in Public Administration", *Public Administration Review*, vol. 46 (May/June), Estados Unidos, 1986.
- , "On the Growth of Knowledge in Public Administration", *Public Administration Review*, vol. 46, núm. 46 (January /February).-Estados Unidos.

- , Adams, Guy B. y Forrester, John P., "Knowledge and Theory Development in Public Administration: The Role of Doctoral Education and Research", *Public Administration Review*, vol. 56 (September/October), Estados Unidos, 1996.
- White, Leonard, "La Administración Pública como Profesión", *RAP*, núm. 44, octubre-diciembre, México, INAP, 1980.
- Wilson, Woodrow, "Estudio de la Administración", Waldo, Dwight (ed.), *Administración Pública. La Función Administrativa, los Sistemas de Organización y Otros Aspectos*, México, Trillas, 1985.



*La Administración Pública como
ciencia. Su objeto y estudio*

Esta obra se terminó de imprimir
en enero de 2001
en los talleres de
Programas Educativos S. A. de C. V.
Calz. Chabacano no. 65, local A,
Col. Asturias, C. P. 06850
México, D. F.

EMPRESA CERTIFICADA POR EL
INSTITUTO MEXICANO DE NORMALIZACION
Y CERTIFICACION A. C. BAJO LAS NORMAS
ISO-9002:1994/NMX-CC-004:1995
CON EL NUM. DE REGISTRO RSC-048
* ISO 14001: 1
NMX-SAA-001:1998 IMNC/
CON EL NUMERO DE REGISTRO RSAA-003

Tiraje 1 000 ejemplares

INAD

/350.0007/S
SANCHEZ GONZ
LA ADMINISTR

FECHA DE VENCIMIENTO	
-------------------------	--

/350.0007/S3
SANCHEZ GONZ
LA ADMINISTR

¿TIENE ALGUNA OBRA O INVESTIGACIÓN Y QUIERE PUBLICARLA?

¡Permítanos divulgar su esfuerzo!

Si nuestro Comité Editorial
dictamina positivamente su obra:

- Participamos en los gastos de producción editorial.
- La entregamos en cuatro meses.
- La distribuimos a nivel nacional e internacional.
- La damos a conocer en los medios de comunicación y en las principales ferias internacionales del libro.

SU OBRA TRASCIENDE CON NUESTRO SELLO EDITORIAL

llámenos al 5-705-5120, 5-705-5646,

5-705-4669, 5-705-0005,

e-mail: editorial@plazayvaldes.com.mx

pagina web: plazayvaldes.com.mx

José Juan Sánchez González

ADMINISTRACIÓN
COMO CIENCIA

P Y V

Esta investigación contribuye al debate de una cuestión fundamental para la disciplina: ¿es la Administración Pública una ciencia? La respuesta a esta pregunta inicia desde el momento mismo del surgimiento de la Administración Pública en su etapa moderna. Primero es Wilson y Goodnow al final del siglo XIX, después en el siglo XX se inicia con White, Gulick, Dimock, Simon, Dahl, Ostrom, Parker, Caiden, Mosher y Waldo, entre los más importantes, quienes cuestionan el carácter científico de la disciplina. Para algunos es sólo un arte elevado, que como la metalurgia o la odontología nacieron como arte y se convirtieron con el tiempo en una ciencia; para otros es una filosofía que puede contribuir a la felicidad del ser humano; hay quienes la consideran un conjunto de técnicas y habilidades que debidamente aplicadas contribuyen a la eficiencia y eficacia del gobierno; otros sostienen que es una ciencia en gestación y desarrollo que se encuentra fragmentada pero que tiene identidad y materia; los más radicales han dicho que no es una ciencia, arte o filosofía, que sólo puede ser considerada una profesión.

La tesis central de esta obra es que la Administración Pública es una ciencia, debido a que: 1) tiene un objeto de estudio tan antiguo como el gobierno mismo; 2) cuenta con un estudio del objeto ancestral, que se consolida a partir de los cameralistas, Bonnin, von Stein y Wilson durante los siglos XIX y XX; 3) tiene un campo profesional para aplicar sus conocimientos en el gobierno; 4) existen universidades que ofrecen la carrera para su enseñanza y que la constituyen en la Ciencia Administrativa; 5) existen disciplinas que han contribuido a su desarrollo teórico, pero cuenta con un objeto de estudio propio que le da identidad; 6) es una disciplina aplicada que se encuentra en gestación; 7) en su ejercicio y práctica nace como arte y en su desarrollo se ha convertido en una ciencia plena y autónoma.

09/04/2001
gandhi
PRECIO LISTA \$195.00
DESCUENTO 30%
ADMINISTRACION PUBLICA COI
PRECIO gandhi \$137.00

ISBN 968-856-882-2

9 789688 1568828

351
535