

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
COMO DISCIPLINA CIENTÍFICA

Omar Guerrero*

UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO
COORDINACIÓN DE HUMANIDADES
CENTRO DE ESTUDIOS SOBRE LA UNIVERSIDAD

Este artículo tiene como propósito analizar la calidad y el estatus de la administración pública, como disciplina científica.

En el estudio de la administración pública concurren tres problemas estrechamente relacionados y que son, a la vez, tres dimensiones de análisis de la propia administración pública como objeto de estudio.

En primer lugar, la administración pública aparece como un fenómeno social concreto, que desde tiempos inmemorables se ha manifestado en forma de *acción gubernamental*. Todos los pueblos civilizados de la antigüedad, a nuestros días, del Egipto faraónico al mundo moderno, han contemplado formas concretas de administración que han hecho realidad la acción gubernamental en el seno de la sociedad. La administración pública pues, es un fenómeno histórico y social susceptible de identificación, sistematización y explicación científica.

En segundo lugar, la administración pública ha sufrido un gradual e inevitable proceso de complejidad creciente, que día a día la ha ido convirtiendo en una actividad profesional. Ya desde la antigüedad asistimos a la creación y desarrollo de escuelas para funcionarios dedicadas a la formación de administradores al servicio del gobierno. Son famosas las escuelas de mandarines chinos y los colegios de funcionarios en Dos Sicilias y el Imperio Otomano, en épocas pasadas. En el mundo capitalista, que comenzó a formarse hace cinco siglos, la profesionalización de la administración pública adquirió aun mayor intensidad en la medida en que los quehaceres gubernamentales pasaron a ser estudiados en las universidades europeas en plena expansión. La administración pública, desde entonces, pasó a ser una profesión universitaria ligada a la problemática social y a la reflexión intelectual de la vida académica.

Finalmente, la administración pública por su identi-

* Doctor en Administración Pública, Secretario Académico de la División de Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Premio anual de Administración Pública, 1978.

ficación como objeto de estudio y su introducción al plano académico de las universidades, se convirtió en una materia de interés científico. Sin embargo, el interés académico por observar y explicar los principios que rigen el estudio de la administración pública llegó retrasado y, por este desfase, la laguna de conocimiento histórico ha impedido establecer con claridad sus fronteras como disciplina y cimentar con todo rigor su condición de materia científica.

La administración pública, por las causas arriba aludidas, se convirtió muy pronto en una "tierra de nadie" y por tanto en un centro de controversia en el que todo género de disciplinas se disputaron su dominio. En este ambiente de incertidumbre aparecieron los primeros estudios de la administración privada con Taylor y Fayol, creándose una atmósfera donde parecía encuadrar a la perfección su identidad con la administración pública. Este ambiente en el que la administración pública y la administración privada se disuelve en la ciencia administrativa general, que privó en Estados Unidos y Europa cinco décadas atrás, es aun vigente en nuestro país.

Creemos que uno de los graves obstáculos del estudio científico de la administración pública en México, lo constituye la identificación de la administración pública y la administración privada, identificación que evapora "de un plumazo" radicales diferencias sociales, políticas y, lo que es muy importante, diferencias históricas. Es imperativo que la enseñanza de la administración pública dentro de las universidades tenga como base la existencia sustancial de la propia administración pública, como materia sustancial y diferente a la administración privada.

Otro grave problema consiste en el espíritu exclusivamente pragmático que impera en el estudio de la administración pública. Tal espíritu tiene como fundamento la idea de que la administración pública es una práctica, y lo es en efecto; pero todo comportamiento hu-

mano también lo es y esto no imposibilita su conocimiento sistemático, su construcción conceptual. Precisamente porque es una práctica, aún más, una *práctica profesional* enseñada al nivel universitario, la administración pública constituye una materia de indudable interés científico. El puro pragmatismo, pues, no es argumento alguno para soslayar la indudable necesidad de considerar la administración pública como objeto de estudio científico.

El ambiente pragmático que se mueve en las universidades mexicanas donde se enseña la administración pública, se combina con la casi total ausencia de investigación básica. Es cierto afortunadamente que en México se ha desarrollado durante la última década un importante caudal de investigación aplicada a nuestras organizaciones administrativas, principalmente por instituciones públicas o semioficiales. Sin embargo, la investigación, aplicada también ha reforzado el pragmatismo y reducido el estudio de la administración pública en México al desarrollo de una *teoría aplicada* que no se encuentra amparada y alimentada en una *teoría explicativa*; es decir, que la teoría aplicada se reduce a la solución de problemas que únicamente evidencian efectos, porque sus causas sólo son explicables por una teoría precisamente explicativa. Debemos pasar, ya, a la implantación de la investigación básica que nos ponga frente a la realidad de los problemas que enfrenta la administración pública mexicana.

Finalmente, creemos que todos estos problemas concurren en otro, de igual gravedad; nos referimos a la inexistencia de instituciones académicas que promuevan y desarrollen la investigación básica. Desafortunadamente en las universidades mexicanas no existen centros de estudio en administración pública o los que existen no cuentan con investigadores ni con recursos que los haga funcionar debidamente. Por tanto, el principio de la solución de los problemas del estudio científico de la

administración pública yace en la formación y el desarrollo de centros de investigación científica en administración pública, que sirvan de foco irradiador para la formación de investigadores de carrera que acrecienten el conocimiento de la materia, de profesores de carrera que enseñen sobre la base de investigaciones serias y suficientes y de profesionales universitarios que hagan de la práctica administrativa un modelo de rendimiento y capacidad, al margen de toda rutina empírica.

Conforme todo lo anterior, pensamos que el estudio de la administración pública como disciplina científica para nuestro caso, el de México, se debe plantear en dos planos: uno académico, el otro de organización académica.

En el plano académico, el estudio de la administración pública requiere de manera indispensable el remarcamiento preciso de su ámbito o materia en relación con otras disciplinas, principalmente la administración privada, así como la construcción de la *teoría de la administración pública* como elemento vertebral del estudio, la enseñanza y la formación profesional de administradores públicos.

PLANO ACADÉMICO

Establecimiento del campo de la administración pública

Toda consideración de la administración pública como disciplina científica deberá partir de su concepción como disciplina semiautónoma, es decir, como disciplina incorporada al marco incluyente de la ciencia política. La administración pública es una área o dominio de la ciencia política, pero una área o dominio que aunque basada en los principios que rigen la política, tiene al mismo tiempo sus propios problemas y consideraciones. Sin embargo, el problema de la administración pública no estriba tanto en su diferenciación con la política,

sino en su distinción de la administración privada. Este último deslince es prioritario.

La experiencia académica demuestra que la mejor manera de llegar a las distinciones es por medio del método histórico-comparado, que permite separar y contrastar el origen, los conjuntos y los elementos que integran a cada uno de los fenómenos en comparación. El método histórico-comparado por excelencia es el del materialismo histórico, porque permite contrastar las formaciones sociales y políticas a partir de las condiciones materiales en las cuales se han incubado, precisando por tanto su situación histórica concreta.

Según los estudios de Marx, la humanidad ha vivido diferentes fases de progreso social, es decir, diferentes modos de producir sus medios de existencia, a saber: despotismo oriental, esclavismo, feudalismo y capitalismo. En cada cual la interconexión entre el desarrollo de las fuerzas productivas y las relaciones de producción, engendró formas sociales, políticas e ideológicas que les son correspondientes. En los modos de producción oriental, esclavista y feudal, las formaciones sociales y políticas se caracterizan, precisamente, por su identidad, es decir, por la identidad del Estado y la sociedad; por tanto, no existe sino una sola forma de administración: la del Estado, la *pública*.

El capitalismo, en contraste a los modos de producción que le precedieron, se caracteriza precisamente por la separación de la sociedad y el Estado, por la distinción entre la vida privada y la vida pública. En el modo de producción capitalista las actividades productivas y comerciales son desglosadas de la generalidad y convertidas en atribución privada de individuos, cuya existencia se define desde entonces por su lugar en la producción social; al mismo tiempo, las funciones generales se separan de las actividades particulares y pasan a ser una atribución gubernamental que asume el Estado. Así, en tanto que en el seno de la sociedad civil aparecen

tantas administraciones privadas como tantos organismos civiles existen, en el Estado se forma y desarrolla una sola forma de administración caracterizada por su naturaleza *pública*, es decir, general.

El análisis comparado, entonces, nos demuestra la incongruencia e invalidez de la identidad administración pública-administración privada, porque nos señala con toda precisión la existencia única de la administración gubernamental en las sociedades precapitalistas y su existencia compartida, pero separada, con la administración de negocios en el modo de producción capitalista. En suma, el análisis comparado establece con meridiana claridad las fronteras sociales y políticas de la administración pública y privada en el modo de producción capitalista; nos ayuda a entender la administración gubernamental como la realización de los cometidos generales encomendados al gobierno, en contraste al ejercicio de las actividades particulares atribuidas a las instituciones privadas de la sociedad civil y cuya responsabilidad descansa en la administración de negocios.

Construcción del estudio de la administración pública

Toda práctica descansa en un conocimiento sistemático que la hace transmisible, que la hace comprensible e, incluso, modificable. Toda práctica, todo oficio, todo trabajo, es perfeccionable en la medida en que puede ser comprendido y explicado, sistematizado y enseñado como una habilidad mejorada. Todo esto es igualmente válido, aún más, en una profesión universitaria como la administración pública.

Por ello, el desarrollo de la administración pública como práctica profesional descansa, sustancialmente, en la sistematización de su conocimiento. Sin embargo, la administración pública es la única disciplina social que a la fecha no ha sistematizado su conocimiento, porque no ha establecido su tradición intelectual genuina, por-

que ha reclamado como progenitores a santones de la administración privada y a "sabios" de otras disciplinas. Hasta ahora no se nos ocurrió que la administración pública, siendo una disciplina politológica y teniendo como la ciencia política sus fuentes en la filosofía política, podría encontrar en la misma filosofía política su propia tradición intelectual.

Recientes y tentativos estudios realizados en la filosofía política del siglo XVI al siglo XIX, nos permiten establecer tentativamente que las fuentes intelectuales de la administración pública se encuentran en los filósofos políticos. Estos mismos estudios nos muestran asombrosas aportaciones debidas a los pensadores políticos de antaño; para dar una idea de tales aportaciones baste con señalar el estudio de Bodino sobre los comisarios y oficiales administrativos; de Hobbes sobre los ministros públicos; de Rousseau sobre la definición de la administración pública; de Hegel sobre el poder gubernativo y la burocracia; de Hamilton sobre el ejecutivo; de Tocqueville sobre la descentralización gubernamental en Estados Unidos y la centralización administrativa en Europa; de John Stuart Mill sobre el servicio civil; y de Marx sobre el desarrollo de la administración pública moderna.

Establecida la tradición intelectual de la administración pública contamos con firmes cimientos para construir la teoría moderna de la administración pública y someter a crítica, valorar con profundidad, la real importancia del pensamiento administrativo contemporáneo, es decir, descifrar el significado de la dicotomía política-administración como marco metodológico que engendró el estudio actual de la administración pública, y comprender el sentido que guarda el replanteamiento del estudio administrativo en la década de los cincuenta por medio del concepto de *política pública*.

Es la tradición intelectual en la filosofía política la que nos da la clave del moderno estudio de la adminis-

tración pública; es la que nos permite comprender la relación entre los pensadores políticos de la antigüedad y los autores contemporáneos. Sólo esta relación es capaz de ofrecernos la teoría administrativa vertebral que nos permita construir en México, una ciencia de la administración pública.

PLANO DE ORGANIZACIÓN ACADÉMICA

Todo este esfuerzo de construcción científica de nuestra materia de estudio no es posible, si como condición no desarrollamos antes las instituciones académicas que lo hagan realidad, es decir, centros de investigación e investigadores de carrera. Sólo podremos desarrollar la profesión si antes desarrollamos la enseñanza; pero sólo lograremos esto si como condición podemos mejorar la investigación.

Debemos esforzarnos, en primer lugar, por perfeccionar la licenciatura; sin embargo, sólo podremos mejorar la licenciatura si perfeccionamos el profesorado por medio de estudios de posgrado. En la medida en que contemos con catedráticos profesionales con grados superiores, con una adecuada formación pedagógica, con una disciplina de investigación básica, se podrán constituir centros de investigación donde la producción de teoría se traduzca en planes y programas de estudio realistas, es decir, basados en nuestra realidad administrativa y no en esquemas importados de países desarrollados.

La investigación básica mejorará, a la vez, la investigación aplicada y la docencia, generando también como consecuencia el perfeccionamiento de la práctica profesional. El ejercicio profesional será mejor, rendirá más si deja de basarse en prácticas viciadas, anquilosadas y en destiempo; será superior si se fundamenta en una enseñanza objetiva que brota como producto de una in-

vestigación enraizada en la realidad social, en nuestra realidad como país pobre y subdesarrollado. Será así cuando hayamos hecho de la administración pública una ciencia, cuando la hayamos olvidado como catecismo religioso y recetario de cocina.

TOMO XI: 121 ■ Rodolfo Lara y Jorge Madrazo. LA MUJER EN LA UNIVERSIDAD, EL CASO DE LA UNAM; 122 ■ Camilo Mena. BREVE HISTORIA DE LA UNIVERSIDAD CENTRAL DE ECUADOR; 123 ■ Guillermo Soberón. LAS UNIVERSIDADES MEXICANAS Y EL DESARROLLO DEL PAÍS; 124 ■ Angel Vian Ortuño. POEMA Y PROBLEMA SOCIAL DEL DESARROLLO CIENTIFICO-TECNOLOGICO; 125 ■ Diego Valadés. LAS LEYES ORGANICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO; 126 ■ Gilberto Silva Ruiz. NUEVOS "ESPACIOS ACADEMICOS". UNA ALTERNATIVA MAS A LA DESCENTRALIZACION DE LA EDUCACION SUPERIOR EN MEXICO; 127 ■ Fernando Curiel. LA RADIODIFUSION UNIVERSITARIA; 128 ■ Luis J. Molina Piñeiro, Marcela Barnettche Montero, Arturo Sánchez Vázquez. ANALISIS DE CONTENIDO DE LOS EDITORIALES EN DIEZ DIARIOS DEL D. F., EN TORNO A LA SUSPENSION ILEGAL DE LABORES EN LA UNAM, PROMOVIDA POR EL STUNAM, DURANTE EL LAPSO JUNIO-JULIO DE 1977; 129 ■ José Eduardo López Latorre. SITUACION HISTORICA DE LA EDUCACION SUPERIOR EN MEXICO; 130 ■ Cuauhtémoc Valdés Olmedo y Guillermo Soberón Acevedo. ESFUERZOS RECIENTES DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO EN EL DESARROLLO DEL PAÍS; 131 ■ Fernando Jiménez Mier y Terán, COYUNTURA EN QUE SURGE LA LEY ORGANICA DE LA UNAM; 132 ■ Jorge Mario García Laguardia. LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA EN AMERICA LATINA Y MEXICO; 133 ■ Jorge Fernández Valera. LA EXTENSION UNIVERSITARIA; 134 ■ Manuel Barquín. LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA, ANTES Y DESPUES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1979;



RECTOR

DR. OCTAVIO RIVERO SERRANO

SECRETARIO GENERAL ACADEMICO

LIC. RAUL BEJAR NAVARRO

SECRETARIO GENERAL ADMINISTRATIVO

C.P. RODOLFO COETO MOTA

COORDINADOR DE HUMANIDADES

LIC. DIEGO VALADES

CENTRO DE ESTUDIOS SOBRE LA UNIVERSIDAD

ACT. CUAUHTEMOC VALDES OLMEDO

DESLINDE

CUADERNOS DE CULTURA POLITICA UNIVERSITARIA

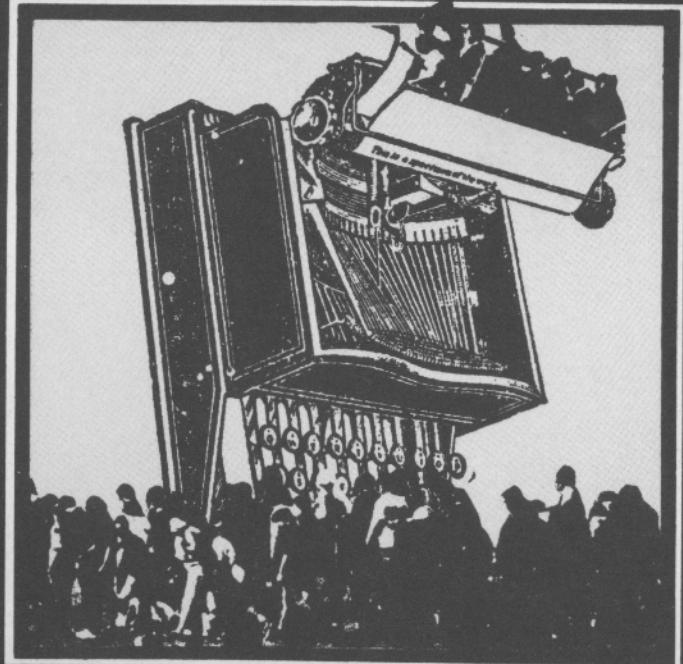
MARZO 1981

135

PRECIO \$ 5.00

LA ADMINISTRACION PUBLICA COMO DISCIPLINA CIENTIFICA

OMAR GUERRERO



CENTRO DE ESTUDIOS SOBRE LA UNIVERSIDAD
COORDINACION DE HUMANIDADES

UNAM