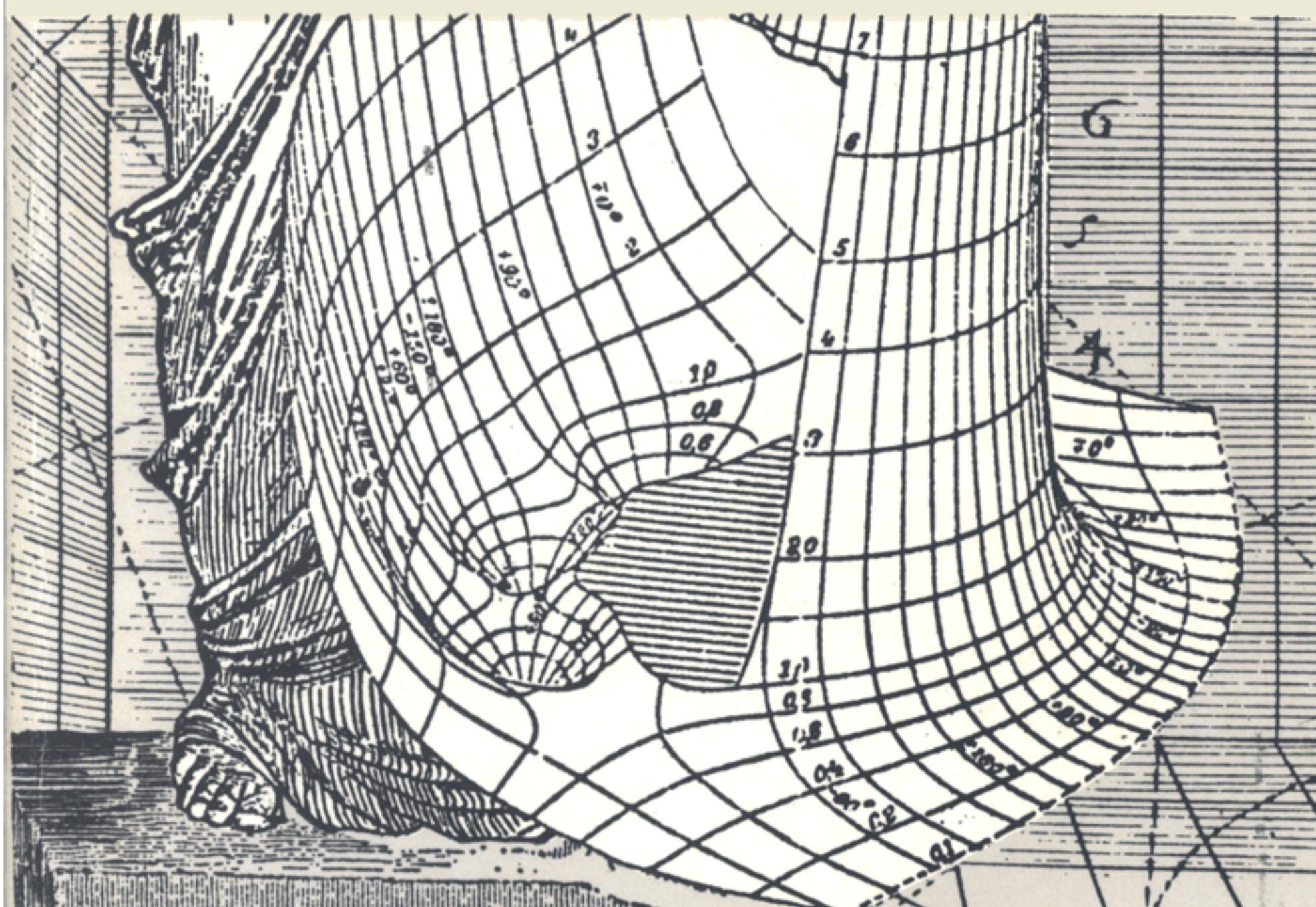


# Teoría administrativa de la ciencia política



Omar Guerrero



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**TEORÍA ADMINISTRATIVA  
DE LA CIENCIA POLÍTICA**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

SERIE

ESTUDIOS 67

*Teoría Administrativa de  
la Ciencia Política*

OMAR GUERRERO



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
México, 1982

**NOTA:**

Este texto se editó en forma reducida en Cuadernos del Departamento de Ciencia Política, Núm. 2, *Teoría administrativa de la ciencia política*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1976.

**DR. © 1982, Universidad Nacional Autónoma de México**

**Ciudad Universitaria, México, 04510 D. F.**

**DIRECCIÓN GENERAL DE PUBLICACIONES**

**Impreso y hecho en México**

**ISBN 968-58-0357-9**

## Í N D I C E

PRÓLOGO A LA PRIMERA EDICIÓN	9
PRÓLOGO A LA SEGUNDA EDICIÓN	11

### PRIMERA PARTE

#### LA ADMINISTRACIÓN Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

I. El concepto de administración	13
1. Reflexión sobre el objeto de administración	14
2. Reflexiones sobre el concepto de administración	15
II. La administración pública como especialidad	21
1. El concepto de administración pública	21
2. Los cambios en la periferia y el centro	22
3. La administración pública como disciplina	28

### SEGUNDA PARTE

#### LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO DISCIPLINA CIENTÍFICA

I. La formación del objeto de la administración pública	35
1. Origen histórico: nace el leviatán administrativo	35
2. La encrucijada institucional: helenismo, despotismo oriental y romanización	39
3. Concreción institucional del concepto de adminis- tración pública	42

<b>II. El pensamiento administrativo antes de Wilson</b>	<b>47</b>
1. El vacío teórico	47
2. Las respuestas teóricas	51
<b>III. La formación del campo teórico de la administración pública</b>	<b>59</b>
1. Wilson y la ciencia administrativa	59
2. La era ortodoxa	61
3. Ortodoxia y disidencia	65
<b>IV. La consolidación del campo teórico de la administración pública</b>	<b>73</b>
1. Wilson y su herencia	73
2. La era política	74
3. Ciencia política, administración pública y administración de empresas privadas	82
<b>V. Definición del campo teórico de la administración pública</b>	<b>85</b>
1. Acuerdo y síntesis	85
2. Perspectiva del presente	88
3. Análisis y soluciones	93
<b>VI. Epílogo: atributos constantes de la administración pública</b>	<b>99</b>
1. Conciencia en el estudio de la administración pública	99
2. Identificación del objeto	100
3. Alcance y límites del objeto	104
4. Identificación de la disciplina	106
<b>Bibliografía</b>	<b>109</b>

Se terminó la impresión del libro  
*Teoría administrativa de la ciencia política*, el día 23 de julio de 1982  
en los talleres de la Editorial Libros  
de México, S. A. Av. Coyoacán 1035,  
México 12, D. F. La tirada fue de  
1300 ejemplares.

## PRÓLOGO A LA PRIMERA EDICIÓN

Las premisas y tendencias seguidas por la administración pública en su trayectoria histórica, como una teoría administrativa de la ciencia política, constituyen una preocupación permanente en el pensamiento político. La administración pública, viejo objeto, nuevo estudio, es una área de conocimiento indispensable para todo investigador que desee penetrar en la problemática que entraña la acción de todo Estado; el gobierno, "cerebro" conductor de los sistemas políticos, afecta con su comportamiento el orden social y la distribución de recursos entre los grupos que integran la sociedad. La administración pública, aspecto dinámico del gobierno, sirve como conducto para el establecimiento de la dominación autoritaria del Estado y para el ingreso de las demandas provenientes de la sociedad.

Así, la comprensión de los medios al través de los cuales actúan los mecanismos gubernamentales y las formas de respuesta de la sociedad, se fundamenta en el estudio de la administración pública como un campo de la ciencia política que tiene como centro de interés la organización, dirección y movilización de fuerza de trabajo y recursos en pro de fines socialmente colectivos.

Al titular este ensayo *Teoría administrativa de la ciencia política* he querido expresar el sentido político, histórico y teórico de una investigación emprendida en búsqueda de un objeto específico de conocimiento: la acción gubernamental. Tal acción, a la luz del tiempo, comprende la proyección de determinadas premisas que dan sentido al desarrollo de la administración pública como una disciplina o dominio de la ciencia política; tal acción, a la luz del pensamiento teórico, establece la formulación de tendencias que a modo de enfoques marcan la diversidad metodológica de la comunidad científica para tratar un objeto de estudio. En este orden de ideas, que deberán ser dispensadas por el lector, hemos producido un ensayo destinado al análisis del estudio de la administración pública, mas no el objeto de

este estudio; esto es, nuestra preocupación es describir y explicar las premisas y tendencias de la administración pública en su transcurrir histórico hasta conformarse en una teoría administrativa de la ciencia política. Al efecto, con el fin de obtener una distinción clara entre el estudio y el objeto, ya que ambos comparten el mismo término, consideramos al primero como Administración Pública —así con mayúsculas— y al segundo administración pública. Esta distinción, empero, ha sido formulada únicamente como una convención que contribuye a esclarecer el uso alternativo de la palabra.

Esta investigación se ha visto limitada por la ausencia o dificultad de acceso de algunas obras; del mismo modo, otras más no han podido ser utilizadas. En estas condiciones tuvimos la necesidad de hacer uso de referencias, fragmentos o pasajes citados por otros autores; así, los trabajos de Frontino, Filoteo y Fils-Nel, cronistas administrativos de la antigüedad, como los de Bonnin, Goodnow y Willoughby fueron abordados gracias a las transcripciones, reseñas o comentarios de distintos autores, mismos que han sido incluidos en las fichas bibliográficas respectivas. En el mismo sentido, algunas obras inaccesibles sólo sirvieron para ser citadas como referencias. Salvo estos inconvenientes, nuestras posibilidades para la obtención de materiales de consulta fueron muy ricas, sobre todo gracias a la colaboración del Centro de Documentación de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

Cabe mencionarse que esta obra es producto, primero, de varios años de investigación y enseñanza en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales; segundo, el corolario de estudios doctorales a modo de investigación monográfica previa a la presentación a la tesis de grado.

Finalmente, deseo expresar mi gratitud a la profesora Erika Doring por sus valiosas observaciones al manuscrito y, especialmente, al profesor Octavio Rodríguez Araujo, amigo, maestro y colega, por su paciencia e interés en la dirección de este trabajo, desde su diseño hasta su conclusión. Sin embargo, todo lo que se lee en líneas es de mi única y exclusiva responsabilidad.

OMAR GUERRERO

## PRÓLOGO A LA SEGUNDA EDICIÓN

La lectura y preparación de este ensayo, inicialmente elaborado como un cuaderno de uso interno entre la comunidad escolar y académica de nuestra Facultad, me ha puesto directamente frente a la fase primaria de mi formación como estudioso de la administración pública y me ha provocado, debo decirlo, casi el irrefrenable deseo de corregirlo a fondo. Afortunadamente, semejante deseo ha podido ser reprimido en aras de la temporalidad del ensayo y, también, por el agregado de la primera parte que en su forma original fue escrita como un estudio para optar por la definitividad de asignatura en 1974.

Mucho de lo aquí escrito no corresponde ya, estrictamente, a los planteamientos actuales de la administración pública tal y como los he formulado en mis trabajos más recientes; empero, debo reconocer que fue *Teoría administrativa de la ciencia política* la que me situó en el seno del pensamiento administrativo ante el cual he sostenido una polémica sistemática, tanto verbal como escrita, ya sea en la cátedra o en la investigación. Fue esta obra, asimismo, la que cimentó y consolidó mis concepciones acerca de la naturaleza política de la administración pública.

Este ensayo fue elaborado e, igualmente, reelaborado, no tanto para el iniciado como para quienes comienzan a adentrarse en el fascinante mundo del estudio de la administración pública, en especial para estudiantes que recién comienzan en el aprendizaje de nuestra materia.

OMAR GUERRERO

## **PRIMERA PARTE**

### **LA ADMINISTRACIÓN Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

I.	El concepto de administración	13
1.	Reflexión sobre el objeto de administración	14
2.	Reflexiones sobre el concepto de administración	15
II.	La administración pública como especialidad	21
1.	El concepto de administración pública	21
2.	Los cambios en la periferia y el centro	22
3.	La administración pública como disciplina	28

## PRIMERA PARTE

### LA ADMINISTRACIÓN Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

#### I

##### *El concepto de administración*

El espíritu de esta obra pretende ser científico y académico; se preocupa por el estudio de la administración pública como disciplina universitaria. Tiene como objeto la explicación de la administración pública como una disciplina científica, diferente al resto de las ciencias sociales, pero hace especial referencia a la llamada administración en general. Tiene como postulado fundamental la consideración de la administración pública como un campo de estudio sustantivo, cuyo objeto de conocimiento es descrito, explicado y evaluado en forma científica.

La administración pública, se ha dicho, es tan vieja como el hombre; sin ser tan pretenciosos, pensamos que su origen se remonta, cuando más, a las épocas de las grandes civilizaciones desarrolladas en las zonas fluviales: Egipto, Mesopotamia, China, India, Mesoamérica, Perú y otras más.

Las obras de Childe (*¿Qué pasó en la Historia?*), Wittfogel (*Despotismo Oriental*), Weber (*Economía y Sociedad*), Marx (*Formaciones Económicas Precapitalistas*) y Eisenstadt (*Los Sistemas Políticos de los Imperios*) nos dan suficiente luz al respecto. Pero no podemos tratar siquiera someramente este punto; el objeto de nuestro trabajo es la administración pública como especialidad. Dado por sentado el remoto origen del comportamiento y la organización administrativos, debemos centrar la atención en el campo de estudio de la disciplina.

La administración pública, en contraste a otras disciplinas científicas, carece de una distinción idiomática entre el objeto del co-

nocimiento y su estudio. Carece del "logos" (estudio, descripción) tan útil para diferenciar al fenómeno real de su conceptualización abstracta. Con las palabras *administración pública* entendemos, a la vez, el comportamiento administrativo y su estudio; esto confunde, generalmente, el tratamiento particular en cada dimensión.

Para los alcances de este ensayo, deseamos aclarar que nuestra argumentación se refiere a la disciplina; no obstante, al estudiar la disciplina se trata paralelamente al objeto, pero mediante el discurso teórico. Así, al deslindar los campos de estudio respectivos de la administración general y la administración pública, separamos, a la vez, sus objetos de conocimientos distintivos.

### *1. Reflexiones sobre el objeto de la Administración*

Cuando evocamos la noción de *administración* concebimos un fenómeno social sustancial, distintivo, diferente a otras expresiones de la vida social. Como comportamiento sustancial, la administración ha sido académicamente susceptible de ser tratada y estudiada también en forma independiente. Entonces, cuando pensamos o hablamos de administración, lo hacemos conceptualmente; cuando un fenómeno real es conceptualizado, se debe a que su esencia es claramente identificable. En este sentido, el idioma es una consecuencia de la formación de los conceptos.

Conforme esta idea, podemos afirmar que en el pasado y en el presente, la palabra administración debió y debe connotar el fenómeno conceptualizado. No obstante, en su desarrollo como disciplina, la administración sufrió graduales deformaciones conceptuales; los administrativistas, en un esfuerzo de identificación del fenómeno, deterioraron el significado de la palabra asociándola a formas de comportamiento social incoincidentes. No debemos, sin embargo, levantar una condena contra los tratadistas; toda especialidad en formación paga el noviciado. Ha llegado el momento, pues, de reconocer el valor pleno de las raíces etimológicas que fundamentan las categorías básicas de una ciencia. La palabra administración, que al mismo tiempo significa el fenómeno, el concepto y la disciplina, conserva plena vigencia como sendero seguro cuando deseamos identificar el campo de estudio de la

ciencia en cuestión. Nuestra idea parece apoyarse en base sólida, cuando tomamos en consideración el papel que juega en las lenguas de los países occidentales un idioma tan importante como el latín.

La palabra administración tiene el mismo significado en los idiomas derivados del latín; del mismo modo, es en los países que hablan estas lenguas donde se ha tenido su desarrollo mayor (incluyendo Alemania) el estudio de la administración. Sin pretender sobrevalorar el papel de la etimología, deseamos sentar que el vocablo administración tiene una exacta correlación con el fenómeno conceptuado, lo que puede observarse evocando sus raíces:

*Administración* derivada del vocablo latín *administratio* compuesto por *ad* (a) y *ministrare* (servir, cuidar), y era empleado entre los romanos para referirse al acto o la función de prestar un servicio a otras personas. El centro de la palabra *administratio*, como se puede percibir, la ocupa el vocablo *ministrare* que deriva del sustantivo *minister* (el que sirve o ayuda); *minister*, a su vez, deviene de *minis*, voz referida a lo menor, como contraste de *magis*, lo mayor. De este modo, el *minister* es un funcionario subordinado a la autoridad del *magister*, cuya tarea se circunscribe a la realización de funciones subalternas.<sup>1</sup>

Primero entre los romanos, en la época de Diocleciano y Constantino, y luego entre los bizantinos y los merovingios, era común denominar a los funcionarios que ocupaban la base de la jerarquía de los oficiales civiles con el nombre de *ministeriales*, para señalar su categoría subalterna. Pero de ninguna manera tuvo este concepto una connotación despectiva o peyorativa; *administrare* significaba entre los romanos la solución, con un esfuerzo extra por parte de los oficiales (*ad ministrare*), de las necesidades de la sociedad.

## 2. Reflexiones sobre el concepto de administración

Como lo expresa su significado etimológico, la administración

<sup>1</sup> López Álvarez, Francisco, *La administración pública y la vida económica en México*, pp. 22-23.

guardó, como institución política, un carácter eminentemente funcional bajo la autoridad política de la magistratura. No obstante su claro sentido conceptual, la palabra administración fue sufriendo constantes y acusadas deformaciones en el transcurso de su desarrollo académico. Dentro de un ambiente de aspiraciones científicas, la noción de administración fue tomando diferentes significados; de este modo, mientras que en Estados Unidos, Woodrow Wilson asociaba el término al estudio de la administración del Estado, pero con estricta separación de la política, Max Weber auspiciaba el concepto de *burocracia* (en lugar al de administración) para describir el proceso creciente de complejidad sufrido por las grandes organizaciones del pasado y del presente: los imperios, la iglesia católica, los ejércitos, el Estado y las grandes empresas privadas. Paralelamente, en Estados Unidos y en Francia, Frederick Taylor y Henri Fayol abordaron el estudio de las empresas industriales aplicando a sus procesos de dirección, previsión, organización, coordinación y control, la calidad y noción de administración.

Así, bajo perspectivas contrastadas, la palabra administración, usada desde su origen hasta el siglo XIX en su sentido original, fue sufriendo en el siglo presente una gradual deformación y un uso polivalente. Los progenitores de la disciplina, así como sus prosélitos, tratando de delinear su perfil, deformaron su centro, es decir, la definición de su objeto.

Otro factor que contribuyó a la disolución de las fronteras del concepto de administración con respecto a las disciplinas sociales, así como en relación a las ciencias físicas y biológicas, fue el reconocimiento y la difusión de las llamadas "escuelas" o "corrientes" del pensamiento administrativo. Dentro de esta tónica, la categoría administración, en lugar de integrar un dominio académico definido como se pretende en cualquier especialidad académica, se subdividió en los diferentes frentes establecidos por sus "padres fundadores": Wilson, Weber, Fayol y Taylor. Desde entonces, la mayoría de los pensadores dedicará un mínimo de páginas para disertar acerca del *status* científico de la especialidad. La pregunta, desde aquellos días, será ésta: la administración es una ciencia o un arte? La entronización de bastiones doctrinarios dentro del campo de la disciplina derivó en un desarrollo frag-

mentado en "enclaves" independientes, donde cada "padre" de la llamada ciencia de la administración sentó sus reales con el apoyo incondicional de sus "discípulos".

El problema, sin embargo, no termina aquí; muchas de esas escuelas fueron reconocidas de manera artificiosa por pensadores postimeros y, con su construcción tendenciosa, colaboraron al deterioro del campo. No vamos a polemizar aquí si Taylor o Weber tuvieron o no discípulos, lo que deseamos señalar es que, si las corrientes existieron, en cuanto tales, se necesita por parte de los interesados demostrar la coherencia que guardan para ser reconocidas como cuerpos unificados de pensamiento; y si con miras de unificar la disciplina es deseable mantenerlas como corrientes, obviamente distintas, específicas que fluyen en el seno de su campo.

El resultado de la desmembración de la ciencia de la administración en las diferentes escuelas, fue la fragmentación de su campo y la deformación de su centro. El *centro* de una disciplina coincide con el concepto del fenómeno que es objeto de estudio; el *campo* de una disciplina se refiere al alcance de la descripción y la explicación de su objeto de estudio, es decir, abarca las diferentes gamas y facetas que se desprenden y comprenden ese objeto. Evidentemente el desarrollo del centro y del campo de la administración no respondió a tales premisas.

Aunque hemos aceptado, convencionalmente, que Wilson, Weber, Taylor y Fayol son los fundadores de la ciencia de la administración no queremos omitir la posibilidad de otorgar la verdadera paternidad a otros pensadores; sin ir muy atrás en el fondo de la historia, pensamos que se debiera considerar la obra de Juan Bodino, *Los Seis Libros de la República*, y la de Alexis de Tocqueville, *El Antiguo Régimen y la Revolución*, como dos antecedentes valiosos del tratamiento específico, en este caso con referencia especial de la administración pública, en torno al concepto de administración.

Si pudiéramos observar un mapa o un diagrama del desarrollo de la administración, tendríamos ante nuestros ojos un panorama fragmentado. La historia de la disciplina de 1887, año en que Wilson la funda como un campo de conocimiento autónomo, a 1955, en que Dwight Waldo se reconcilia con Herbert Simon

en un esfuerzo de sintetizar la teoría administrativa, es una época de enorme esfuerzo científico y académico por cimentar bases firmes para la administración; pero es un fuerzo disociado y hasta contrapuesto por la multiplicidad de energías intelectuales contrastantes, involucradas en el intento.

Realmente es a partir de 1947 cuando la teoría administrativa comienza a unificarse en torno a la personalidad de Herbert Simon quien, formado en el ambiente “conductista”, que pretende dar unidad a la sociología, ciencia política y psicología, podría inspirar un centro de integración de la disciplina. Simon también bebe en la fuente weberiana algunas categorías, gracias a las traducciones al inglés por Talcott Parsons alrededor de los cuarenta; sobre estas bases, Simon se propondrá construir un centro sólido que dé consistencia a la administración; al efecto deberá trastocar los añejos, pero recios, cimientos montados por el influyente Movimiento de Administración Científica, encabezado por Luther Gulick. Este Movimiento, que era una de las escuelas más poderosas, fundaba su doctrina en la búsqueda de los principios de la administración como una disciplina omnicomprensiva. Simon pensaba que los principios de la administración no eran sino proverbios y que la disciplina requería la construcción de conceptos firmemente establecidos en el conductismo.

En 1948, Waldo se une a Simon en su esfuerzo por replantear el campo de la administración, especialmente de la administración pública; como Simon, Waldo impugnará otra prestigiada escuela auspiciada por la obra de Wilson, y desarrollada fundamentalmente por Frank Goodnow y William Willoughby. Ambos autores postulan la separación completa de la política y los negocios administrativos, pero Waldo probará la calidad mítica de tal dicotomía evocando la obra de los filósofos políticos.

Así, por caminos diferentes y en pugna por la elección de la estrategia para combatir la teoría administrativa clásica, Simon y Waldo, no obstante, integrarán dos grandes núcleos de pensamiento; hasta su encuentro en el año de 1955, Waldo, sin abandonar sus postulados reconocerá la relevancia de las categorías empleadas por Simon como esquema viable para el replanteamiento de la ciencia de la administración. Así, después de casi noventa años de navegar en más de dos aguas, la nave de

la teoría administrativa se desplaza por un solo cauce. Pero la síntesis del pensamiento administrativo no será reconocida plenamente: emisarios del pasado, como Mac Gregor, Koontz, O'Donnell, Katz, Johnson y otros en Estados Unidos, seguirían viviendo las épocas románticas del proceso administrativo de Fayol y Gulick.

En Europa, ni Weber ni Fayol fueron pensadores influyentes. El contexto administrativo de Alemania, Francia e Italia, fue dominado por el imperante derecho administrativo; en Inglaterra, por otro lado, la administración será ocupada y subsumida en los estudios del gobierno. No será sino mucho después, que Molitor, Gournay, Cimmino, Morstein, Marx, Gladden, entre otros, pugnen por la calidad autónoma de la disciplina.

Como lo observamos, el movedizo y evasivo campo de la administración en sus cincuenta primeros años de vida no posibilitó la existencia universal de un concepto de administración; cada autor, dentro de su ecuación personal, definió el fenómeno y su estudio conforme lo percibía. Por esta razón, la obra de Waldo tiene la virtud de sintetizar la teoría de la administración y plantear bases sólidas para la elaboración de un concepto de administración con pretensiones universales. En este sentido, Waldo definió la *administración* como “un tipo de esfuerzo humano cooperativo que pone un alto grado de racionalidad”.<sup>2</sup> Por su densidad, el concepto amerita una breve explicación:

El núcleo de la definición de Waldo es la noción de “racionalidad”; como lo señalan Dahl y Lindblom, “una acción es racional en la medida en que esté correctamente diseñada para llevar al máximo el logro del fin”. En este sentido, la acción está “correctamente” diseñada cuando es eficiente, es decir, cuando la “satisfacción del fin excede el costo de ese fin”.<sup>3</sup> Así, en la administración están involucradas, implícitamente, las categorías de planeación, teleología y coordinación, ya que en el fin perseguido se implica la prognosis y cooperación para evitar la duplicación de esfuerzos, incremento del costo y producción de tensiones internas.

La administración, sin embargo, no tiene un solo fin, sino un

<sup>2</sup> Waldo, Dwight, *Estudio de la administración pública*, p. 14.

<sup>3</sup> Dahl, Robert y Charles Lindblom, *Política, economía y bienestar*, p. 64.

amplio repertorio de objetivos cuya búsqueda sugiere la existencia, correlativa, de la coordinación de un esfuerzo cooperativo. La *cooperación* es, pues, otra noción importante para entender la definición de administración. Como Waldo lo observa, la cooperación es sustancial para la administración porque se produce "efectos que no existirían si la cooperación no tuviera lugar".<sup>4</sup> En este sentido, antes que Waldo, Simon y sus colegas habían definido la *administración* "como las actividades de grupos que cooperan para alcanzar objetivos comunes";<sup>5</sup> en el concepto también se encuentran plasmadas las categorías de cooperación y racionalidad.

Pero la administración no es el único tipo de esfuerzo cooperativo, como lo reconoce Waldo, sino una de las modalidades de la "acción humana cooperativa". La administración es racionalidad y cooperación, pero también algo más: *organización* y *dirección*. La organización expresando "la estructura de las interrelaciones personales autoritarias y habituales", y la dirección "la acción tendiente a lograr la cooperación racional en un sistema administrativo".<sup>6</sup>

En esta forma, los atributos sustanciales de la administración, como comportamiento humano, quedan explicados dentro del ambiente sintético y sistemático creado por Simon y Waldo. La administración, en el sentido de los administrativistas, como racionalidad, cooperación, organización y dirección, sigue conservando su dimensión fáctica, su fidelidad conceptual y su raíz etimológica dentro de este marco. Sabemos que la administración es un campo de estudio relativamente delineado a partir de 1955, en el contexto de la racionalidad y la cooperación; sabemos, también, que el campo de estudios de la administración se distingue del dominio de las otras ciencias sociales, gracias a la descripción y explicación de los fenómenos relativos a la organización y la dirección, de los organismos sociales y políticos. Lo que debemos deslindar, ahora, es la materia de la administración pública.

<sup>4</sup> Waldo, *op. cit.*, p. 14.

<sup>5</sup> Simon, Herbert, *et al.*, *Administración pública*, p. I.

<sup>6</sup> Waldo, *op. cit.*, pp. 16-17.

## II

### LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO ESPECIALIDAD

#### *1. El concepto de administración pública*

La caracterización de la administración pública como una especie de la administración general, puede ser efectuada mediante la comparación con su pariente lejano, la administración privada; también puede ser realizada mediante el énfasis de los rasgos que le asocian a la ciencia política. No obstante, optamos por un método alternativo: pretendemos abstraer los elementos distintivos en relación a la administración general, pero también en referencia a la ciencia política; es decir, buscamos deslindar el área específica de conocimiento de la administración pública.

Bajo las premisas enunciadas, lo deseable sería la exposición de las cualidades universales que separan a la administración pública, de la administración general; empero, el intento es presumiblemente improductivo. Como su disciplina madre, la ciencia política, la administración pública ha estado sometida al flujo y reflujo de sus fronteras. Por esta razón, la abstracción de los rasgos sustanciales de la administración pública deben ser comprendidos en el devenir de su desarrollo como especialidad, a partir del género administrativo.

En su desenvolvimiento como disciplina, la administración pública nació como matiz de la administración general. No es un accidente que el primer ensayo sistemático y específico en el campo se llamará *El Estudio de la Administración* y que en él Woodrow Wilson propusiera la constitución de una ciencia general de la administración, dentro de la cual la administración pública sería uno de los aspectos. Por su parte, Taylor y Fayol, preocupados por la productividad de las empresas manufactureras, sólo conciben como administración los procesos que se generan

en su seno; Weber, dedicado a la elaboración de la teoría de la burocracia como fenómeno universal, no realiza investigación alguna de la administración pública como disciplina autónoma.

La administración pública estaba condenada a nacer como una dimensión secundaria de la joven ciencia de la administración y ser relegada a un plano subordinado. Su desarrollo, como lo observa Howard Mac Curdy, manifestaría un movimiento pendular en el que en cada polo estarían situadas la administración general y la ciencia política; de este modo, el acercamiento de la administración pública con referencia a una etapa específica: entre 1887 y 1945 se verificaría la *Era Ortodoxa*; de 1946 a 1963, la *Era Política*; y, a partir de 1964, la etapa actual, la *Era de los Programas*.<sup>7</sup>

La Era Ortodoxa se caracterizó por dos elementos: la dicotomía política-administración y la descripción del objeto de estudio sobre la base del concepto de *eficiencia*. La Era Política se fundamentó en la translación del campo hacia el concepto de *política pública*. La Era de los Programas, por su parte, se centró en el estudio y proposición de productos específicos de acción gubernamental. Cada una de estas etapas, en su momento, estimularía o inhibiría la tendencia natural de la administración pública hacia la búsqueda de su lugar entre las disciplinas científicas.

## 2. Los cambios en la periferia y el centro

En su transcurrir por cada uno de los períodos de su desarrollo académico, la administración pública sufrió importantes cambios en sus fronteras y centro. Durante la Era Ortodoxa, los fundadores de la ciencia de la administración, Wilson, Weber, Taylor y Fayol, propugnaron la formación, cada cual dentro de su perspectiva, de una sola disciplina que comprendiera a la administración en su conjunto; sus discípulos, en vez de integrar las aportaciones individuales de los primeros, establecieron “compartimientos estancos” en el seno de la disciplina y mantuvieron la línea tradicional de dividir la política y la administración, dentro

<sup>7</sup> Mac Curdy, Howard, *Public administration: a bibliography*, Introduction.

del ambiente eficientista. Así, bajo la égida y la inspiración de Taylor y Fayol, Luther Gulick promovió y animó la formación del Movimiento de Administración Científica, que postulaba la eficiencia como el objeto de la administración. Paralelamente, Goodnow y Willoughby, formados en la línea "Wilsoniana", llevarían a su máxima consecuencia la división entre la política y la administración. Para Gulick, Urwick, Goodnow y Willoughby, seguiría vigente la sentencia de Wilson en la que afirmaba que "el campo de la administración pública es un campo de negocios";<sup>8</sup> interpretado en términos ortodoxos, significaba el reconocimiento de la naturaleza "apolítica" de administración pública y su cualidad productivista, pese al tácito reconocimiento de la administración pública, por parte de Gulick, como una "división de la ciencia política".<sup>9</sup>

No obstante el acuerdo básico de los ortodoxos en torno al apoliticismo y el eficientismo de la administración pública, de ninguna manera se integraba la teoría administrativa en un cuerpo coherente y único; Gulick y sus colegas son "faloyiano-taylorianos", mientras que Goodnow y Willoughby pertenecen a las filas de Wilson. Hay, sin embargo, una tercera, pero débil perspectiva, inspirada en la obra de quien es el defensor moderno de la administración pública como disciplina autónoma: Leonard White. El será el inspirador del estudio de la administración pública, pero bajo el concepto de la política pública; sin ser considerados propiamente sus adeptos, sino más bien colegas, Pffifner, Presthus, Gaus y Dimock, coinciden con las ideas de White en el sentido de considerar a la administración pública como una disciplina autónoma, pero sustentada en la ciencia de la administración y la ciencia política.

La Era Ortodoxa es un periodo en el que es preponderante el desacuerdo en torno a la ubicación de la administración pública, frente a la administración general; pero las perspectivas más poderosas, fundamentadas en tres de los fundadores (salvo Weber), proponen las alternativas más escuchadas. Conforme los postulados ortodoxos, al no existir una distinción precisa entre administración

<sup>8</sup> Wilson, Woodrow, "El estudio de la administración", p. 91.

<sup>9</sup> Gulick, Luther, "La ciencia, los valores y la administración pública", p. 281.

pública y administración privada, ambas son inconcebibles como especies de un género; como las especies son inexistentes, ya que el POSDCORB<sup>10</sup> es universal, tampoco hay género: según los ortodoxos sólo existe la ciencia de la administración; así, la administración no se considera como una función del poder ejecutivo del Estado, sino de un “cuarto poder” dedicado de manera específica a la “ejecución de la voluntad del Estado”.<sup>11</sup>

La obra de White, Pffifner, Presthus, Gaus y Dimock, desplazadas durante la época de la ortodoxia, florecerán al inaugurararse la Era Política. Pero no serán estos administrativistas quienes comiencen el debate contra los tradicionalistas —de hecho, mucho tiempo atrás lo estaban haciendo—, sino otros dos pensadores: Dwight Waldo y Herbert Simon.

Como lo analizamos antes, Simon, sin coincidir con White o Waldo, replantea no sólo la teoría de la administración pública sino la teoría en general. Waldo, por su parte, conciliando con White, reconsiderará sus planteamientos sobre la teoría de la administración pública en 1948 y la teoría administrativa en 1955.

La ciencia política fue fundada hace más de dos mil años por Aristóteles; sin embargo, su *status académico* fue reconocido y desarrollado durante el siglo XX. Es extraño, por consiguiente, que teniendo un origen contemporáneo y un desarrollo paralelo, la ciencia política y la administración pública tengan lazos tan endebles durante la primera mitad de este siglo. Será a partir de los cincuenta cuando la ciencia política, evocando sus raíces en la antigua filosofía política, reclame la paternidad de la administración pública. Si en la Era Ortodoxa la administración pública se desarrolló la mayor parte del tiempo en el seno de la ciencia de la administración, durante la Era Política la patria potestad pasará a la ciencia política.

Pero tampoco la Era Política tendrá una completa unidad: Simon, asociado al conductismo, se orientará al replanteamiento general de la ciencia de la administración, mientras que Waldo,

<sup>10</sup> Palabra formada por Gulick con los conceptos de: (p) planeación; (o) organización; (s) asesoría (staffing); (d) dirección; (co) coordinación; (r) información (reporting); (b) presupuesto (budgeting).

<sup>11</sup> Willoughby, William, *The government of modern states*. Goodnow, Frank, *Politics and administration*.

centrado en la ciencia política, recogerá el espíritu de la filosofía política y los postulados de White, reformulando el campo de la administración pública. Paralelamente, subsistirán remanentes intelectuales del Movimiento de Administración Científica, pero en plena decadencia. Sin embargo, el campo de la administración general y el campo de la administración pública, cada uno en lo particular, seguirán fragmentados hasta 1955; en este año, como lo hemos analizado, las obras de Simon y Waldo tendrán un punto de convergencia y, por fin, pese a los enclaves ortodoxos, la ciencia de la administración tendrá unidad y la administración pública un alcance específico para su teoría.

Dentro de la Era Política tiene importancia fundamental el periodo comprendido entre 1947 y 1955, porque en su transcurso la administración pública se reencuentra consigo misma. Como una función del Estado, la administración no podía seguir siendo identificada con la administración privada, dentro del contexto del POSDCORB, y permanecer en el mito de su separación con la política. Al reencontrarse con la noción de política pública, la administración pública reconocería su origen emanado en la ciencia política. Pero como en la etapa ortodoxa, también en la Era Política se llevó a un extremo su relación con la ciencia política; la disciplina de la administración pública, en 1947 a 1955, dio un viraje de noventa grados para trasladarse del polo ubicado de la ciencia de la administración, al polo opuesto donde se localizaba la ciencia política. El resultado de tan brusca translación de un foco a otro, situado exactamente en un punto opuesto, derivó en la confusión del campo de la administración pública con el de ciencia política y en la deformación del centro; la política, como corazón de la disciplina, no coincidía, *strictu sensu*, con una la función administrativa, en el sentido de realización de la política gubernamental; al propugnar Dimock, evocando los postulados de White y Písfner-Presthus, que la “administración pública se ocupa del estudio y la práctica de aquellas cuestiones cuya realización está a cargo del derecho y la política”, esto es, la política pública, estaba sobrevalorando el papel de los poderes legislativo y judicial, así como de los partidos y los grupos de presión, como

elaboradores y ejecutores de la política gubernamental.<sup>12</sup> "El campo de la administración pública queda entonces con una base imprecisa y vacilante, no es posible distinguirlo de la ciencia política".<sup>13</sup>

La administración pública se reencuentra, para volverse a perder en el seno de la ciencia política. Durante la etapa previa a 1955, la administración pública no será una rama de la ciencia política, sino la ciencia política referida a la función ejecutiva del Estado. Por ende, como en la Era Ortodoxa, de hecho sigue existiendo una sola ciencia de la administración; no hay *especies*, ni *género*: la administración privada es la administración general. Lo que distingue, como sustancia, a la administración pública frente a la ciencia de la administración, es el carácter plenamente político que guarda la primera frente a la segunda, asociada, por esta causa, a los problemas de la administración privada.

En los primeros nueve años de vigencia de la Era Política, la ciencia de la administración verá cercenada su dimensión pública y seguirá manteniendo un campo fragmentado: por un lado, estará Waldo y la perspectiva centrada en la política pública; por el otro, Simon y los postulados de la unidad de la ciencia de la administración, basados en el enfoque conductista, finalmente, persistirán los estertores intelectuales de la ortodoxia. No obstante, vendrá el año de 1955, fecha de la consolidación del campo específico de la administración pública. Simon y Waldo, los pensadores más representativos, posibilitaron, después de más de sesenta años de existencia de la ciencia de la administración, la integración del campo administrativo con una especialidad; pero, a partir del reconocimiento del campo administrativo, se podrá identificar el objeto de estudio de la administración pública como materia autónoma.

Nueve años después de la síntesis del pensamiento administrativo realizada por Simon y Waldo, llega a su fin el periodo político. La política pública deja de ser considerada como un centro idóneo para la definición de la administración pública; los administrativistas buscan otras alternativas. A mediados de los sesenta

<sup>12</sup> Dimock, Marshall y Gladys Dimock, *Administración Pública*, p. 1.

<sup>13</sup> Landau, Martin, "El concepto de toma de decisiones en el campo de la administración pública", p. 21.

se inaugurará la Era de los Programas, basada en los “relevantes mecanismos administrativos con los que se puede perfeccionar el logro de las políticas organizacionales y en el reconocimiento de la importancia de los valores humanos”.<sup>14</sup> Pero, más que por el planteamiento de los programas gubernamentales, el periodo que ahora se plantea se caracteriza por la presencia de una crisis de identidad de la administración pública, producida por el abandono de las premisas del periodo político; una vez abandonada la noción de política pública como eje de la disciplina, ésta entra en una etapa de anomia y postración. Sus fronteras se ven desbordadas por nuevas disciplinas que intentan aportar a la administración pública una fundamentación metodológica; en especial, las ciencias del comportamiento, la cibernetica y la teoría general de sistemas, campos que aspiran unificar el conocimiento humano, introducen en la administración pública nuevas categorías y aportan desusados métodos que vienen a romper los cuadros conceptuales estrictamente administrativos. La administración pública pasa a la categoría de disciplina de “encrucijada” donde convergen ciencias físicas, biológicas y sociales, o, lo que es lo mismo, pasa a la calidad de entelequía.

La dimensión e intensidad de la crisis de identidad de la administración pública commueve los círculos intelectuales de administrativistas. Autores, como Parker, llegan a la conclusión de que se ha presentado “el fin de la administración pública” como disciplina académica; otros, como Caiden, definen su *status* científico como campo de conocimiento. Dentro de este ambiente de anomia, tiene lugar en Filadelfia una mesa redonda presidida por James Charlesworth, en la cual Waldo reconoce la insuficiencia de la ciencia política para mantener unificado el campo de la administración pública; al respecto, Waldo propone como solución de la crisis, el empleo del “enfoque profesional”. Otro conferenciante, Riggs, se inclina por mantener las bases políticas de la administración pública y reorientar su estudio, de nueva cuenta, hacia la playa segura de la ciencia política.

El problema sigue latente a pesar de los esfuerzos de los viejos administrativistas. No obstante, algunos tratadistas han propuesto

<sup>14</sup> Mac Curdy, *op. cit.*, p. 19.

interesante soluciones: Ira Sharkansky sugiere el uso de la metodología de la teoría general de sistemas; Howard Mac Curdy, la conversión de la administración pública en el corazón de la encrucijada de la ciencia política, la sociología y la ingeniería; y John Rehfuss, la concepción de la administración pública como "proceso político". Los resultados, empero no han tenido el éxito deseado; como lo advierte en una reciente obra, Vincent Ostrom percibe en la primera mitad de la década de los setenta los efectos actuales de la crisis. Hoy día, la administración pública resiente una dura prueba de subsistencia como especialidad científica y académica. Por esta razón, tenemos que determinar los elementos distintivos de la administración pública con relación a la administración general, dentro de un ambiente de inseguridad académica; mas, debe y tiene que hacerse.

### *3. La administración pública como disciplina*

El flujo y reflujo de las fronteras de la administración pública muestran un mapa discontinuo y oscilante de su desarrollo. No obstante, al través del tiempo sobrevivieron aquellos atributos que expresan el ser de su naturaleza; de no haber sido así, la marea de sus linderos hubiera derivado en la desaparición de la disciplina. Los elementos sustanciales, contra lo que pudiera pensarse, no tienen su fuente en la ciencia de la administración; si así fuera, como administración, nada podría distinguir a la administración general y la administración pública: los atributos distintivos no pueden ser dados por la administración sino como tal y ellos ya fueron aportados. Por lo tanto, las cualidades diferenciales de la administración pública deben ser abstraídas a partir de la ciencia política.

Siempre, desde la época de Wilson, pasando por White y Waldo, la administración pública tuvo pretensiones científicas. No es accidental que Willoughby, Beard y Dahl se refieran a la disciplina como la *ciencia de la administración pública*. Existe un acuerdo tácito en el sentido de concebir la administración pública como ciencia. La acumulación de la teoría administrativa da un fondo sólido a las pretensiones científicas de nuestra disciplina;

es evidente que Wilson, Goodnow, Willoughby, White, Simon, Waldo, Gulick, Pffifner Dimock, Gaus, Beard, Mosher, Landau, Riggs, Caldwell, Nigro, Mac Curdy, Caiden, Sharkansky, Weber, Molitor, Morstein Marx y otros muchos pensadores, en cada página escrita, en cada cátedra expuesta, en cada conferencia dictada, sabían y saben que están haciendo ciencia.

Así, como ciencia, la administración pública es autónoma; ninguna ciencia que se precie de serlo admite un *status a medias*. En este sentido, el primer elemento distintivo de la administración pública respecto de la administración general, es su lugar insoslayable dentro del concierto de las ciencias sociales. Los restantes atributos sustativos los produce su relación con la ciencia política. En este sentido, creemos que se deben considerar cinco factores para la diferenciación entre administración general y administración pública: a) alcance del campo de estudio; b) esferas de acción; c) referencia a la estructura y el estudio del poder; d) sesgo de la categoría "pública"; e) planteamiento de fines.

#### a) *Alcance del campo de estudio*

La administración general se refiere al estudio de los esfuerzos cooperativos efectuados en cualquier clase de organización; es decir, el alcance de su campo es general. La administración pública, en contraste, involucra el estudio de las organizaciones que tienen un carácter público; es decir, el alcance de su campo es específico. La sociedad está integrada por diversas instituciones, una de las cuales es el Estado.

#### b) *Esferas de acción*

La administración general no estudia una esfera social en particular, sino todas aquellas organizaciones donde se efectúan los procesos racionales, cooperativos, organizacionales y dirigibles. La administración pública circunscribe su acción y su estudio a la esfera de actividades del Estado. No obstante, el Estado es la institución social más extensa y compleja, por lo que la esfera de acción de la administración pública es en mayor escala que la

esfera de acción de la administración general; la dimensión de Estado es tal, que el resto de las instituciones sociales se ven empequeñecidas frente a su magnitud. De este modo, la esfera de acción de la administración pública es más amplia que la relativa a la administración general.

c) *Referencia a la estructura y el estudio del poder*

La administración general supone una estructura de poder inherente a todo esfuerzo de lograr la cooperación social; en este sentido, Brooks Adam definió la administración como *la capacidad de coordinar muchas energías, con frecuencia antagónicas, en un solo organismo, tan hábilmente que operen como unidad*. La administración pública, en contraste, está involucrada en la estructura y el uso del *poder político*; éste se distingue, frente a otras formas de ejercicio del poder, por el carácter coercitivo y difuso de un ejercicio en la sociedad.<sup>15</sup> El Estado se fundamenta en este sentido, por el ejercicio del poder político como monopolio legítimo del uso de la fuerza física dentro de un ámbito territorial, por parte de su cuadro administrativo, es decir, por parte de la administración pública.<sup>16</sup> La administración pública, entonces, involucra en su estudio la estructura y el uso del poder público cuando el Estado pretende movilizar recursos para la consecución de sus fines; la administración general, por su parte, sólo comprende el poder reglamentado y no coercitivo que el Estado permite a los particulares.

d) *Sesgo de la categoría “pública”*

La administración general no tiene relación con la noción de pública, que para la *administración pública* es el sello distintivo. Cuando propusimos destacar los atributos de la administración pública a partir de la ciencia política, deseábamos destacar la intimidad de su parentesco. Para mostrar esta idea, vale la pena destacar el tronco común que tienen, en lo etimológico y en lo

<sup>15</sup> Parsons, Talcott, *El sistema social*, p. 139.

<sup>16</sup> Weber, Max, *Economía y Sociedad*, pp. 43-44.

conceptual, las palabras “política” y “pública”: ambos vocablos derivan de la raíz *pul* (multiplicidad, amplitud), muy común entre los pueblos indoeuropeos; de ella derivó, en el griego, la palabra *polis* (ciudad, Estado), origen del concepto de política, y en el latín, *populus* (pueblo) que es un sustantivo producido por la reduplicación de la voz *pul*. El sustantivo *populus* se adjetivó en *puplicus* y luego en *publicus*, de donde derivó la palabra *público*. Así, política y pública, además de este parentesco etimológico, tienen un significado conceptual idéntico: ambas se refieren a lo colectivo, comunitario, conjunto. Es muy significativo que entre los griegos y los romanos se identificara el Estado por su carácter *comprehensivo* y *colectivo*: *polis* y república. Es la palabra “pública” la que marca, con precisión inequívoca, el campo de estudio de la administración pública en relación al campo de la ciencia de la administración.

#### e) *Planteamiento de fines*

Como género, la ciencia de la administración trata con fines de orden particular, porque los procesos que estudia conllevan la satisfacción de un propósito individual, aunque en su consecución están involucrados los esfuerzos de una agrupación; la administración pública, en contraste, estudia y le conciernen los objetivos que la sociedad en su conjunto se plantea dentro de la institución estatal. En consecuencia, los fines de la administración pública tienen un carácter colectivo, público, en tanto que los objetivos de la administración general, por referirse a cada esfera social en particular, tienen un carácter privado.

La administración pública es una especialidad diferente a la ciencia de la administración y, relativamente, a la ciencia política; es diferente a la ciencia política porque agrega el significado de *administración*; es diferente a la ciencia de la administración porque ostenta el sello distintivo de “pública”. La administración pública no es sólo administración, pero tampoco es sólo política; por lo mismo, tampoco es la combinación de las dos ciencias: la administración pública es el punto de convergencia de la administración general y la ciencia política, ahí donde emerge un fenómeno distinto, sustantivo, incapaz de ser com-

prendido sólo por una o la otra disciplina. En esta intersección se hace la explicación de un nuevo campo de conocimiento, susceptible de ser concebido como científico: una ciencia nace de la incapacidad de dos disciplinas que, ni unidas ni separadas pueden, ni pudieron en el pasado explicar, describir y predecir una ancestral forma de comportamiento humano. La administración pública obtiene el *status* académico y universitario gracias al vasto y profundo tratamiento a que se ve sometido su concepto, campo, metodología y objetivos. Gracias a la obra de Wilson, Goodnow, Willoughby, White, Gaus, Dimock, Waldo, Simon y otros importantes administrativistas, la disciplina ha mantenido su campo, aún reconociendo la presente crisis de identidad por la que pasa.

La administración pública es una disciplina autónoma, pero íntimamente vinculada a su ciencia progenitora: la política. Sin embargo, paradójicamente, desde un principio buscó sustento en la administración general y la ciencia política; tan luego creció, llegando la mayoría de edad, tendió a buscar su independencia completa; pero como lo hemos visto, fracasó en su intento. Aún subsisten los cordones umbilicales de donde se alimenta su propia vida, porque son lo que la unen a la ciencia política. Por ello, no puede cortarlos para mantener la sustancia de su ser como disciplina. En el horizonte de la teoría de la administración pública se muestran síntomas de la tendencia al completo rompimiento con la ciencia progenitora; el intento, sin embargo, no es prometedor porque agravaría la crisis de identidad de la disciplina. Por ahora, lo recomendable es reconocer la existencia de los cordones umbilicales y mantenerlos bien unidos al cuerpo de la administración pública. Como lo afirma Appleby y Morstein Marx, la administración pública es política, pero también es administración.

Bajo esta perspectiva, tenemos que tratar de contrarrestar los efectos demoledores de la fragmentación del campo y la disolución del centro; debemos combatir esta crisis porque impide el estudio claro y preciso de la disciplina. Aprendamos, entonces, a volver los ojos al pasado, retrotraernos a la historia y recordar los esfuerzos realizados por definir el centro y perfilar las fronteras del campo. Podemos, como lo hemos hecho desde el principio del

libro, retomar los postulados construidos por Waldo en 1955 y mantenidos en 1968, en medio de la tormenta del estudio de la materia; sobre su base, será posible seguir sosteniendo razonablemente que, como comportamiento humano, la administración pública se refiere a la “organización de hombres y materiales para lograr los fines del Estado”. En este sentido, como disciplina, se entiende por administración pública el “arte y la ciencia de los asuntos del Estado”... porque “como estudio hay también el cálculo continuo de los medios por los que los fines pueden ser maximizados”.<sup>17</sup>

La inclinación por la obra de Waldo no es circunstancial; creemos, como lo argumentamos páginas atrás, que en su pequeño libro se sintetiza sabiduría acumulada, desde el primer trabajo de Wilson sobre la disciplina. En esta era de confusión por la que pasa la teoría de la administración pública contemporánea, los conceptos de Waldo, que incluyen de alguna manera las categorías de Simon, son luz suficiente para que continuemos hablando y tratando, como en este caso, acerca de la ciencia de la administración pública.

<sup>17</sup> Waldo, *op. cit.*, pp. 6-11.

## SEGUNDA PARTE

### LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO DISCIPLINA CIENTÍFICA

I.	La formación del objeto de la administración pública	35
1.	Origen histórico: nace el leviatán administrativo	35
2.	La encrucijada institucional: helenismo, despotismo oriental y romanización	39
3.	Concreción institucional del concepto de administración pública	42
II.	El pensamiento administrativo antes de Wilson	47
1.	El vacío teórico	47
2.	Las respuestas teóricas	51
III.	La formación del campo teórico de la administración pública	59
1.	Wilson y la ciencia administrativa	59
2.	La era ortodoxa	61
3.	Orthodoxia y disidencia	65

## SEGUNDA PARTE

### LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO DISCIPLINA CIENTÍFICA

#### I

##### *La formación del objeto de la administración pública*

###### *1. Origen histórico:*

###### *Nace el Leviatán administrativo*

Existe una evidente disparidad entre el desarrollo de la administración pública y el desarrollo de su estudio. La antropología y la arqueología han sustraído del trasfondo de la historia suficientes datos que prueban la emergencia de la administración pública, en conjunción al origen de las primeras civilizaciones, desde tiempos muy remotos. Como lo ha expresado Weight Waldo, Bordon Childe ofrece un "esquema fascinante del desarrollo de la administración pública en el amanecer de la historia".<sup>1</sup> Childe nos presenta el sentido administrativo que guardó la revolución urbana en Mesopotamia con la edificación de grandes ciudades, alrededor de tres mil años antes de la era cristiana.

Los primeros pobladores de Sumeria, "en el terreno artificial que ganaron mediante el esfuerzo colectivo con obras de desague 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".<sup>2</sup> Los esfuerzos de pla-

<sup>1</sup> Waldo, *Estudio de la administración pública*, p. 32.

<sup>2</sup> Childe, *¿Qué sucedió en la historia?*, pp. 105, 106, 107.

neación, como los de organización y ejecución, implicaron una diferenciación respecto a los trabajos de producción y construcción, a la vez que la formación de un equipo profesional de capataces, contralores y directores responsables de la conducción y la vigilancia. Este hecho, que trasciende una mera división del trabajo, operación desarrollada desde las más primitivas asociaciones humanas, conlleva la expresión de una clase diferente de conducta que se manifiesta en forma ordenada, como una organización. La administración pública, entonces, existe como objeto, como fenómeno real, aproximadamente desde hace cinco mil años.

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

La agricultura hidráulica implica un tipo específico de división del trabajo. Intensifica el cultivo. Y exige la cooperación en gran escala... la administración efectiva de estas obras implica una trama de organización que cubre toda, o por lo menos el núcleo dinámico, la población del país. En consecuencia, los que controlan esta red de trabajo están especialmente preparados para asumir el poder político supremo.<sup>3</sup>

La agricultura hidráulica, que establece la especialización profesional entre productores (agricultores), operarios del sistema hidráulico y directores de esta gran empresa colectiva, también es el basamento de la diferenciación entre los papeles desempeñados dentro de cada una de estas actividades. De este modo, la diferenciación funcional, así como la especialización por papel, generan la creación de cargos profesionales que sugieren capaci-

<sup>3</sup> Wittfogel, *Despotismo oriental*, pp. 41, 46.

tación y aprendizaje para el desempeño de funciones que implican habilidad y destrezas en 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.<sup>4</sup>

La capacidad de establecer patrones centralizados de organización en el Estado, como en diferentes esferas de la sociedad, ha sido llamada por S. N. Eisenstadt "burocratización" de la administración pública. En su extensión funcional con relación a la sociedad, la administración pública también tiende a dilatar sus actividades en forma tutelar: la sociedad se encuentra entonces ahogada entre los tentáculos del Estado administrativo, del Leviatán. Empero, el Estado también es una víctima del "ethos burocrático" al adoptar este estilo de organización en lugar de otro más laxo y flexible. La burocratización es la

ampliación de las esferas de actividades de la burocracia y de su poder, en su propio interés o en 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.<sup>5</sup>

En otra de sus obras, Eisenstadt profundiza esta argumentación al formular una descripción histórica del desenvolvimiento de los sistemas políticos de los Imperios, que concibe como grandes Estados organizados en forma burocratizada. Estos sistemas políticos se distinguieron 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

<sup>4</sup> Para Wittfogel el modo de producción, como sustrato, y el aparato administrativo, como condición organizacional, influyen la conformación y el funcionamiento del Estado y, en consecuencia, la distinción entre dominantes y dominados.

<sup>5</sup> Eisenstadt, "Burocracia, Burocratização e Desburocratização", p. 265.

actividades técnicas necesarias para su ejecución.”<sup>6</sup> En su organización interna, la administración pública de los imperios burocráticos se perfeccionó con 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.

Varios años antes de la publicación de la obra de Wittfogel y Eisenstadt, un pensador, que los había influido notablemente, Max Weber, produjo importantes aportes para la comprensión de la emergencia y el desarrollo históricos de la administración pública. En diferentes partes de su *Economía y sociedad*, obra publicada después de su deceso, Weber dedica especial atención al estudio de la tendencia seguida por la humanidad en pro del perfeccionamiento de la organización política y administrativa. Según lo observa, la primitiva sociedad patriarcal estaba caracterizada por una estructura indiferenciada; es decir, carente de esferas específicas, cuyos miembros realizaban en común las tareas relativas a su subsistencia y mantenimiento como unidad; en consecuencia, no existía entonces una instancia administrativa especializada, sino una actividad realizada colectivamente en confusión con otras tareas de la sociedad.

El desarrollo social exigió, empero, la gradual descomposición de la sociedad en diferentes esferas específicas; así, el orden político se desenvolvió con diferencia del orden cultural y éste lo hizo, a su vez, en relación al orden económico, diferenciándose unos en razón de los otros. Dentro del orden político, la asociación estatal se erigió como la institución más importante de la sociedad, gracias a la posesión legítima y monopolista del uso de la fuerza física dentro de un territorio, por parte de su cuadro administrativo. En su origen, con “la aparición de un cuadro administrativa (y militar) personal del señor, toda dominación tradicional tiende al patrimonialismo”,<sup>7</sup> para convertirse después en una organización burocrática, impersonal y profesional, que ejerce en la práctica la fuerza física ostentada por el Estado. La administración pública, detentadora del poder efectivo, funciona como instrumento legítimo de la dominación política del Estado.

<sup>6</sup> Eisenstadt, *Los sistemas políticos de los imperios*, pp. 30, 31.

<sup>7</sup> Weber, *Economía y Sociedad*, p. 185.

El desarrollo histórico de la administración pública, como se observa en la obra de Childe, Weber, Wittfogel y Eisenstadt, responde al impulso de la diferenciación para convertirse en un proceso especializado dentro de la esfera política. Desde su origen, como lo muestra Childe, 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 desarrollo de la agricultura hidráulica y el avance de la urbanización también estuvo condicionado por la capacidad de organización que emanaba de la administración pública. Si bien la estructura económica, como sustrato social, era en última instancia determinante, no es menos cierto que esa misma capacidad que fluía de la administración pública se había convertido en el factor dominante.

En su desarrollo histórico, según lo plantean Weber, Wittfogel y Eisenstadt, la tendencia a diferenciar 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. Como se verá más adelante, a este arreglo institucional lo llamaron los romanos "administración", tratándose de distinguir, en el contexto político, de los actos "magisteriales" involucrados en el mando. El apartado siguiente tiene por objeto analizar el proceso histórico y semántico involucrado en la formación del concepto de "administración pública".

## 2. *La encrucijada institucional: helenismo, despotismo oriental y romanización*

Cuando evocamos el concepto de "administración pública" hacemos referencia a una forma diferenciada de comportamiento social. Como tal, la administración pública ha tenido una expresión institucional e histórica que se remonta al establecimiento de las antiguas civilizaciones de Egipto, Babilonia, China e India, cinco mil años atrás.

La administración pública es un antiguo tipo de comportamiento político diferenciado que ha sido un objeto relativo de

la producción intelectual de la filosofía política, cuando menos desde los inicios de la era cristiana; no obstante, el producto del pensamiento político se reduce a intentos aislados e insuficientes para comprender con plenitud el devenir de la administración pública. Es a fines del siglo XIX, cuando la administración pública da los pasos más firmes para erigirse como una disciplina de carácter científico.

Es cierto que las teorías administrativas formuladas con anterioridad a la obra de Wilson, el *Estudio de la administración*, publicada en 1887, carecen de los elementos necesarios para ostentar un carácter específicamente administrativo, pero tienen el atributo incuestionable de mostrar una imagen sistemática y fiel de los fenómenos involucrados en su estudio. El pensamiento administrativo prewilsoniano tiene la virtud de expresar con fidelidad el acontecer administrativo de su época. Sin embargo, la ausencia de relación entre los pensadores ha obstaculizado la formación de una tradición histórica del estudio de la administración pública dentro de la filosofía política; empero, su integración al pensamiento político puede favorecer la comprensión de los pensamientos prewilsonianos en el seno del ambiente natural de la ciencia política, preservando a la par un mínimo de identidad y autonomía.

En contraste con la virtual, pero equívoca, irrelevancia contemporánea del pensamiento prewilsoniano, el desarrollo histórico de la organización administrativa ha tenido consecuencias de enorme importancia. La administración pública actual es el reflejo perfeccionado de cinco mil años de evolución histórica que trascendió de esquemas organizacionales rudimentarios hacia modelos mayores, variados y complejos.

La fase histórica y universal neurálgica del desarrollo administrativo tuvo lugar en los primeros años de nuestra Era, cuando la organización republicana de Roma inició su transformación como un extenso y poderoso imperio que, con el tiempo, comprendió la cuenca del mar Mediterráneo, el Mare Nostrum. Los gobernantes romanos, conscientes de la ineficacia del modelo de organización colegial, decidieron adoptar los patrones orientales de gobierno tomados del Egipto Lágida, provincia de Roma en la que prevalecía una simbiosis del helenismo y el despotismo

oriental; tal decisión fue reiterada tres siglos después cuando el despotismo oriental perfeccionado de la Persia sasánida fue calado por el emperador Diocleciano. La dominación universal romana constituyó el ambiente más favorable para el desarrollo de las instituciones políticas y administrativas heredadas por Roma a la civilización europea, sobre todo para la formación de la monarquía absoluta durante el siglo xvi.

La organización administrativa del Imperio Romano, que se fundaba en la centralización política y administrativa, como en el carácter profesional del servicio público, principios ausentes en el Medievo, fue considerada por los monarcas europeos como patrones indicativos para la construcción de la maquinaria administrativa del Estado moderno; el modelo administrativo romano, empero, no era ajeno a la tradición política europea porque si bien con la caída del imperio también la organización política y administrativa tuvo un colapso, no es menos importante señalar la supervivencia de su espíritu de unificación y orden, condiciones insoslayables para la aspiración de soberanía por parte de todo gobernante, y que fue invocado por los monarcas en los momentos de sus victorias cruciales sobre el feudalismo. Por ende, el colonialismo europeo, desde el siglo xvi, se convierte en el medio más eficaz para la transmisión del modelo romano de administración pública hacia otros continentes.

La herencia administrativa romana, como expresión institucional, sobre todo para los países latinos y anglosajones, mantiene un reflejo fiel en las manifestaciones idiomáticas de los conceptos administrativos. Hoy en día, como en la época del Imperio Romano, guardando las proporciones de tiempo y espacio, los conceptos centrales de la administración pública siguen conservando su significado original. Nociones como las de "oficio", "ministerio", "comisión", "comité" y "administración" han preservado la esencia no sólo de su sentido etimológico, sino el uso funcional que se le daba en la Roma imperial. La herencia administrativa romana es un invaluable legado de organización política y administrativa; por ello, conviene evocar el sentido y el contenido etimológico de la palabra "administración pública".

### 3. Concreción institucional del concepto de administración pública

El concepto de *administración pública*, que guarda un sentido idéntico en el español, francés, italiano, portugués e inglés, corresponde a una expresión moderna del antiguo tipo de comportamiento político que entre los romanos tenía un significado institucional específico. Comencemos por 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 republicana para contrastar el poder de los *magistrados* frente al de los *ministros*. La obra de Frontino nos ha permitido constatar que la voz *administrationes* 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 lo constituye la voz *ministrare*, derivada del sustantivo *minister* y que se refiere a la persona que aporta el servicio.<sup>8</sup>

Durante el imperio se agudizó la distinción entre magistrados y ministros; los primeros, dotados de autoridad política, tomaron la denominación de maestros (*magistri*) y tenían a su cargo la función política de tomar las decisiones; los ministros (*ministri*) tenían por misión poner en acción aquellas decisiones. Es una relación jerárquica y funcional en la cual la partícula *magis* (lo mayor) supone una posición de superioridad con referencia a *minis* (lo menor). Así, el conjunto de ministros responsables de las tareas subalternas tenían a su cargo una de las funciones del Estado, la *administratio*, en tanto que los maestros desempeñaban la otra función, la política. Tal distinción, sin embargo, no concuerda con un plano estructural, sino funcional; la política y la administración tienen una relación consecuente.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Frontino, *Apud Homo, La Roma Imperial y el urbanismo en la Antigüedad*, pp. 101, 102.

<sup>9</sup> Sobre la etimología de la palabra administración pública, ver parte I, cap. 1 de esta obra.

La función administrativa, en este sentido, no reduce al papel individual de cada ministro, sino involucra un comportamiento de grupo, una función colectiva. Tal es el papel de la partícula *ad*, que al complementar la palabra *administración* le imprime el sentido colectivo a la función del *minister*. Al mismo tiempo *ad*, al significar *a* o *hacia*, implica un impulso adicional proyectado a la satisfacción de necesidades comunes, cuya solución está condicionada a ese esfuerzo redoblado.

Tal fue la forma como la función administrativa se desarrolló como una actividad especializada del Estado romano, fruto de la experiencia administrativa de la humanidad; el Imperio Romano, al recoger el helenismo y combinarlo con los avances en el arte de gobernar de los pueblos orientales, realiza una síntesis histórica trascendental: 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 institucional y conceptual y como ahora lo conocemos.

Desde sus orígenes, la administración tuvo un sentido esencialmente político, dado el carácter autoritario y centralizado de los sistemas políticos de los imperios. Por ello, no es en los sistemas políticos colegiales, como la *polis* griega o la *civitas* romana, ni en los sistemas feudales, donde tiene un desarrollo superior la administración pública. Es precisamente en los grandes imperios donde la administración, ejercida en forma profesional, no como negocio de la ciudadanía o de los interesados, adquiere un sentido público intrínseco pleno. No obstante, son la *polis* griega y la *civitas* romana las que heredan las instituciones que, transformadas y perfeccionadas profundamente por el Imperio Romano, se convierten en un legado para la posteridad.

La administración de las grandes civilizaciones de la antigüedad, incluso en Grecia y Roma preimperiales, era en sí misma pública por cuanto que funcionaba en nombre del Estado para regular y responder las demandas y los intereses de la sociedad en su conjunto. Sin embargo, con el tiempo, al crecer la administración interna de las asociaciones privadas, se hizo necesario agregar la palabra pública para dar énfasis al alcance colectivo

de la función administrativa del Estado. Por esta razón cobra importancia 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;<sup>10</sup> en Roma la raíz *pul* inspiró la palabra *populus* (pueblo), que adjetivado en *puplicus* luego derivó 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.<sup>11</sup> 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 administración pública, en este sentido, como administración estatal, es en esencia colectiva.

El sentido público de la administración del Estado, sin embargo, implica también, como atributo esencial, el ejercicio de una dominación comprensiva. Todo gobierno, aun concebido como un "mal necesario", se señala por su capacidad de dominio; esto es, por el alcance pleno del control político en todos y cada uno de los ámbitos de la sociedad; ya se trate de un régimen democrático flexible y laxo, ya se trate de un gobierno autoritario y rígido, es condición de todo tipo de Estado la aspiración al monopolio del uso de la fuerza física a lo largo y ancho del espacio territorial donde se asienta. Justamente es lo incontestable del poder real o potencial del Estado, lo que determina su capacidad de dominación plena sobre los diferentes grupos de la sociedad.

No debemos, sin embargo, omitir la idea de la dominación estatal como expresión, a la vez que instrumento, de la prominencia de un grupo o clase social; la administración pública, desde su origen como séquito del señor patrimonial, a los mo-

<sup>10</sup> Prélot, *La ciencia política*, pp. 5-14, afirma la existencia de cuatro fuentes etiológicas para la palabra "política": é politeia, ta política, é polis y é politiké.

<sup>11</sup> Nurock, "The etymology of administration".

dernos aparatos burocráticos de la actualidad, ha cumplido con paradójica doble función de todo Estado: dominación y servicio. Gaetano Mosca, desde fines del siglo pasado, anotó como característico en la historia de todos los sistemas políticos la tendencia de una clase política a situarse sobre la masa social para explotarla y, para proteger esta explotación, defenderla del exterior y garantizarle el aprovisionamiento de los medios indispensables para su subsistencia. En este sentido, la administración pública, históricamente, ha cumplido esta doble función de los sistemas políticos, control y servicio, dentro de condiciones sociales y geográficas que no toleraron excepciones o privilegios; tal afirmación, desde luego, no incluye a la clase política y las altas jerarquías del aparato administrativo, sujetos a la dominación.

La administración pública, en este sentido, tras una larga trayectoria histórica que tuvo en la antigüedad su clímax en las épocas de esplendor del Imperio Romano, obtuvo suficiente identidad dentro del orden político para convertirse en un objeto de estudio; podía y debía ser estructurada como un campo teórico susceptible de estudio ordenado y sistemático, para la organización teórica de la realidad administrativa, así como para el establecimiento de marcos de referencia accesibles a los enigmas de su complejidad. La definición de este campo, obra ausente en el pensamiento político hasta el siglo XIX, sería la tarea de un polítólogo: Woodrow Wilson.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Al propósito ver a Landau, "El Concepto de Toma de decisiones en el campo de la administración pública", quien expone un interesante esquema del fluir histórico de la formación del campo teórico de la disciplina.

## II

### *El pensamiento administrativo antes de Wilson*

#### *1. El vacío teórico*

El estudio de la administración pública en la antigüedad no puede ser separado del pensamiento político. En el mismo sentido, como lo afirma Eugene Meehan, "el pensamiento político" o la "filosofía política" no pueden ser entendidos como diferentes a la ciencia política, sino como ciencia política. El modo tradicional de definir y enseñar el pensamiento político implica una curiosa bifurcación de la disciplina, una separación del *pensamiento político* y de la *ciencia política* no justificada y profundamente equívoca. La ciencia política es estudiada, según la opinión tradicional, para adquirir un conocimiento de la política, en tanto que el pensamiento político se estudia por otras razones, frecuentemente no explícitas. Esto es, quienes afirman el valor del estudio del pensamiento político raramente lo hacen con el argumento de que al través de él puede adquirirse un conocimiento de la política. Por lo común aluden a la influencia "humanizadora" o "ampliadora" del estudio de los grandes filósofos políticos, o bien asignan a la "filosofía política" el estudio de las evaluaciones políticas, dejando a los politólogos el estudio de los fenómenos políticos.<sup>13</sup>

En este sentido, el pensamiento político sería inoperante para entender el devenir histórico de la política e incapaz de estudiar, al menos someramente, el fenómeno de la administración pública. Por el contrario, el pensamiento político es útil para entender la política como una expresión de los fenómenos de la vida; "es insultar a Aristóteles, leerlo como un trozo de historia muerta. La cuestión no está *en lo que* se lee, sino *en cómo* se lee".<sup>14</sup> Las

<sup>13</sup> Meehan, *Pensamiento político contemporáneo*, p. 14.

<sup>14</sup> Meehan, *op. cit.*, p. 14.

grandes obras del pensamiento político no deben ser leídas *per se*, por su valor intrínseco, sino como explicación o crítica de fenómenos que se dieron en la historia y que en la actualidad son valiosos testimonios del pasado. Conforme esta idea, el pensamiento administrativo anterior a Wilson, como pensamiento político, es una expresión viva del acontecer de nuestro objeto de estudio, la administración pública.

Creemos razonable afirmar que el estudio especializado de la administración pública con antelación a la obra de Woodrow Wilson es casi inexistente; antes de la época de Wilson no existía una comunidad científica que abordara el estudio separado de la administración pública, ni los pensadores políticos lo hacían en forma distintiva. Más bien, el estudio de la administración pública estaba prácticamente olvidado o se efectuaba sólo circunstancialmente; por ello, hoy en día 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".<sup>15</sup>

La administración pública, entonces, como un campo o disciplina de la ciencia política

es un hijo de nuestro propio siglo... nadie escribió sistemáticamente acerca de la Administración Pública como una rama de la ciencia de gobernar hasta que este siglo hubiera superado su primera juventud y hubiera comenzado a cultivar la flor característica del conocimiento sistemático... la cuestión era siempre: ¿Quién hará las leyes, y cómo serán estas leyes; la otra cuestión, relativa a cómo serían administradas las leyes... se dejaba al margen como "detalle práctico".<sup>16</sup>

El estudio de la administración pública con anterioridad a la obra de Wilson, estuvo caracterizado por su relativa confusión con el estudio de la política; esta relativa confusión se debió a que algunos filósofos políticos, o cronistas de la época, intentaron caracterizar de alguna manera la organización y el funcionamiento de la administración pública. Este esfuerzo, si bien es

<sup>15</sup> Caiden, "In defense of public administration", p. 227.

<sup>16</sup> Wilson, "Estudio de la administración", pp. 85, 86.

aislado y disperso, constituye, no obstante, el antecedente relativamente especializado de la administración pública contemporánea.

La reflexión intelectual no sólo se circunscribió a la esfera de la filosofía política, sino que trascendió en el espíritu inquieto de algunos personajes de la antigüedad a quienes hemos calificado como cronistas administrativos de su época. Destacan tres de ellos: Sexto Julio Frontino, romano; Filoteo, bizantino, y Ricardo Fils-Nels, inglés. Tienen en común el haber sido funcionarios, praticantes de la administración pública y cronistas de sus experiencias en el servicio. Los tres legaron a la posteridad su percepción del mundo administrativo tal y como les correspondió vivirlo, sin el deseo de formular tratados teóricos; simplemente mostraron con fidelidad el acontecer de la administración pública en su época.

Frontino, titular de la empresa imperial responsable del suministro de agua a Roma, ha dejado a la posteridad un interesante documento titulado *De Aquaeductibus Urbis Romae Formula Administrationis*, escrito durante el reinado de Nerva. En él se detalla el modo de organización del servicio, sus funciones y el personal empleado en el mismo. El documento, además de su valor histórico, tiene la virtud de mostrar con precisión el grado al que había derivado la especialización dentro de un órgano específico, la extensión de sus servicios en la capital del mundo en la antigüedad y la importancia dada en la urbanización al suministro de agua. De otra parte, es posible que sea uno de los primeros documentos encabezados con la palabra *administrationis* y que se destina a la lectura del público; por su naturaleza, el hecho de estar encabezado por ese término prueba el uso específico e institucional que ya se daba a la palabra "administración" desde aquellas épocas.<sup>17</sup>

En el año 900 d.C. el funcionario bizantino Filoteo escribió un documento, *El Kletorologion*, destinado a la descripción de la organización de la jerarquía aúlica, mostrar sus modificaciones y destacar la simbiosis patrimonial-burocrática que particularmente se estaba desarrollando en Bizancio. La importancia del trabajo radica en el valor explicativo de esa compleja jerarquía,

<sup>17</sup> *Apud Homo, op. cit.*, pp. 101-102, 139-152.

que expresaba a la vez el rango administrativo y el *status* político y social de la clase dominante; la jerarquía cortesana era el reflejo de una sociedad en la cual la posición social se fincaba en la pertenencia honoraria al servicio doméstico imperial y el ejercicio efectivo de un cargo dentro de la administración pública.<sup>18</sup>

En Inglaterra durante el siglo XII, siendo tesorero del rey Enrique II, Ricardo Fils-Nel escribe una obra con propósitos literarios, que ha demostrado contener suficiente interés para la administración pública. En esta época, clímax del dominio normando en Inglaterra, Francia y Sicilia, sucede un hecho trascendental, pero paradójico: en plena Edad Media se lleva al cabo la traslación de lo que Wittfogel llamó "patrones despóticos de gobierno", del reino de las Dos Sicilias hacia Inglaterra. Estos patrones, aprendidos por los normandos de Sicilia, fueron transmitidos a los normandos de Inglaterra que los aplicaron en algunas áreas de su actividad gubernamental. El trabajo de Fils-Nel muestra el modo como fueron introducidos los patrones orientales en la organización fiscal; su *Diálogo del E'Chiquier* es un espejo en el cual se refleja el interés monárquico por mantener un catastro completo de la tierra —mediante el Domesday Book—, fuente principal de la riqueza y los ingresos reales, así como establecer criterios centralizados de tributación y manejo racional del gasto. La llave maestra del sistema fiscal inglés lo constituía una mesa de cubierta cuadriculada, como el ajedrez, llamada e'chiquier utilizada para operar el juego de ingresos, tesorería y egresos.<sup>19</sup>

Los trabajos de Frontino, Filoteo y Fils-Nel no pueden ser clasificados como obras del pensamiento político; son esfuerzos aislados por describir y explicar la situación específica que guarda un renglón de la administración pública, con relación al contexto político, económico y social y una descripción del funcionamiento de su organización interna. Constituye lo que Meehan ha denominado cuasiteorías; esto es, "estructuras conceptuales" que no se encuentran deductivamente entrelazadas ni pueden ex-

<sup>18</sup> Apud Bréhier, *Las instituciones del Imperio Bizantino*, pp. 106-123.

<sup>19</sup> Apud Petit-Dutaillis, *La monarquía feudal en Inglaterra y Francia (siglos x a xii)*, pp. 109-110. Al respecto ver también a Lepawsky, *Administración: el arte y ciencia de la organización y administración*, pp. 123-124.

plicar y predecir en forma consecuente; sólo tiene capacidad explicativa o predictiva, en forma privativa o se presentan como "sumamente" sugerentes, pero sin capacidad explicativa o productiva.<sup>20</sup>

En contraste, la obra de pensadores políticos —Bodin, Hobbes, Mill y Tocqueville— se encuentran dentro del orden de la producción teórica. Otros esfuerzos, como los de Bonnin, Von Humboldt y Busto, más que situarse dentro de la filosofía política, se encuentran planteados como antecedentes de los primeros tratados teóricos sustancialmente administrativos. El pensamiento político, empero, es el ambiente principal en el cual se establece las teorías más explicativas de la administración pública.

## 2. *Las respuestas teóricas*

La administración pública ha sido un objeto de relativo estudio por el pensamiento político; no obstante, la filosofía política ha dado aislados pero relevantes esfuerzos intelectuales para tratarla en forma específica y de un modo teórico. Meehan ha definido la teoría como "un conjunto de generalizaciones entrelazadas educativamente que puede utilizarse para explicar otras generalizaciones".<sup>21</sup> Conforme este concepto es posible considerar que algunos pensadores políticos formularon teorías de la Administración Pública, que se orientaban a la explicación de generalizaciones en el orden político y en su devenir histórico. En este sentido, los trabajos de Jean Bodin y Alexis de Tocqueville corresponden al más relevante designio de la filosofía política por explicar los cambios sucedidos en la historia europea, con la emergencia y el fortalecimiento de la monarquía absoluta frente al feudalismo, a partir del análisis de la administración pública como un factor que influye y explica ese camino.

Bodin, en el libro tercero de Los seis libros de la República, explica el sentido de la formación del Estado moderno al través de la integración de la administración pública. Desde su punto de vista, la conformación de los primeros estados en la historia estuvo

<sup>20</sup> Meehan, *op. cit.*, p. 31.

<sup>21</sup> Meehan, *op. cit.*, p. 31.

acompañada por la constitución de papeles sociales especializados en la función administrativa, los cargos, cuya encomienda se ocupaba de la práctica de la política gubernamental. En el desarrollo de la organización del Estado, los cargos públicos han manifestado una separación entre quienes ostentan la autoridad, los magistrados, y quienes se responsabilizan de las tareas ejecutivas, los ministros. Normalmente, en este desarrollo, los magistrados y ministros desempeñaron el cargo en oficio; es decir, en calidad de funcionarios que desempeñan el puesto en virtud de una ley. Cuando una coyuntura histórica posibilitó el cambio social y político, por ejemplo, la disolución del feudalismo, los gobernantes decidieron desconocer los cargos ocupados en *oficio*, muchos de los cuales estaban apropiados patrimonialmente, instaurando en su lugar cargos ejercidos en "comisión", esto es, por nombramiento para una encomienda específica; realizada la comisión, el comisionario cesaba en funciones y los gobernantes quedaban en libertad de compromiso con respecto de quienes la desempeñaron.

De acuerdo con Bodin, la historia de la administración pública hasta el siglo XVI estaría caracterizada por el juego de fuerzas encontradas entre quienes ocupaban los cargos en oficio y quienes los desempeñaban en comisión. En la historia, los funcionarios frecuentemente han tenido a la apropiación privada de los cargos y recursos públicos, mientras que los comisarios, agentes políticos extraordinarios dotados de poderes igualmente extraordinarios, fueron los instrumentos monárquicos opuestos a las tendencias patrimonializadoras. La obra de Bodin, fundada en una vasta investigación documental de la historia griega y romana, es un esfuerzo teórico que generaliza y pretende la generalización explicada del devenir político.

La formulación teórica de la doble dicotomía magisterio-ministerio y oficio-comisión, responde a un fenómeno universal presente ya en las formas incipientes de organización administrativa y que durante el siglo XVI tuvo una expresión recurrente: históricamente, todo gobernante que pretendió regir en forma plena, sin ínsulas o vacíos de autoridades, luchó por subordinar a su mandato a todos los funcionarios del cuadro administrativo y expropiar a los expropiadores —prebendarios, estamentarios y feudatarios— de los oficios públicos, en este proceso los comisarios siempre desem-

penaron el régimen propósito de reivindicar el natural carácter público de los cargos y medios de administración. La historia de la administración pública es la expresión de un hecho recurrente: los oficiales se entronizaban en los cargos que ocupan, aspirando a poseerlos en propiedad privada, vitalicia y hereditaria; surgen los comisarios, instrumentos de centralización, luchan por la expropiación pública y con el tiempo se convierten en oficiales. Y, así, se reinicia el proceso.

Casi tres siglos después de la obra de Bodin, otro pensador político francés, Alexis de Tocqueville, escribe *El antiguo régimen y la revolución*, obra destinada a la explicación de la novedad relativa de las instituciones políticas y administrativas del régimen republicano. El sentido y el contenido de la obra está dedicado a la comprensión de la longevidad del aparato administrativo creado por el antiguo régimen y su capacidad de sobrevivencia al cambio revolucionario de la sociedad francesa; el centro de argumentación se enfoca a describir la centralización administrativa como el puente al través del cual fluyen y se entronizan las organizaciones creadas por la monarquía y cuya persistencia se explica, paradójicamente, por su potencial de institucionalización del orden público, condición necesaria para todo régimen emanado de una transformación violenta, como por su importante función en la liquidación del feudalismo y el establecimiento de un Estado fuerte y unificado. El nuevo régimen, de este modo, cambia las formas a las instituciones monárquicas, pero mantiene incólume su contenido comisarial y centralista.

La administración pública del antiguo régimen fue instituida sobre bases comisariales para destruir el poderío feudal; los ministros del consejo del rey y el inspector general, en la administración pública central, así como los intendentes y subdelegados en las provincias —funcionarios comisariales libremente nombrados y removidos por el rey— fueron los instrumentos de la expropiación de los privilegios feudales. La administración pública del antiguo régimen, al generar suficiente dosis de centralización, fue capaz de hacerse necesaria para la preservación del orden político y subsistir, con otras formas, al cambio revolucionario y servir de modelo para el nuevo gobierno. Estabilizando el nuevo régimen, institucionaliza la organización comisarial, convertida en

oficios; nuevamente cualquier cambio habrá de requerir del establecimiento de comisarios para luchar contra los privilegios ostentados por oficiales en su largo y permanente ejercicio del cargo. Como en Bodin, también en Tocqueville existe la teoría del proceso recurrente en la historia de la administración pública, que supone a oficiales y comisarios involucrados en un conflicto por hacer de los cargos y medios de administración propiedad privada o pública.

El marcado paralelo entre Bodin y Tocqueville es comprensible no tanto por una relación intelectual entre los pensadores (aparentemente no la hubo), como por la necesidad teórica de explicación exigida por un fenómeno cuyo desarrollo histórico no podía seguirse estudiando en confusión con otras materias del pensamiento político. Es evidente que Bodin y Tocqueville perciben un elemento sustancial, la administración pública, y coinciden en concebirlo como un factor causal que explica generalizaciones políticas. No obstante, ambos pensadores se encuentran en la etapa teórica primaria de identificación del objeto, no de su definición; perciben y comprenden el fenómeno, pero no lo tratan como un campo de estudio específico. En sus obras aún hay mucho de identificación entre el estudio general de la política y el estudio especializado de la administración pública. Empero, el pensamiento político había identificado el objeto y la ciencia política estableció un campo diferenciado para la administración pública dentro de su dominio.

Las ideas administrativas de Bodin y Tocqueville, empero, como mera identificación de un objeto de estudio, responden más a impulsos aislados que al esfuerzo compartido de una comunidad científica que cultiva el tema especializado de la administración pública dentro de su agenda de estudio. En el mismo caso de Bodin y Tocqueville se encuentran los trabajos de Thomas Hobbes y John Stuart Mill.

A Hobbes debemos, en su *Leviatán*, una de las más antiguas y genuinas definiciones del *ministro público* como empleado del soberano “en algunos negocios, con autorización para representar en ese empleo la personalidad del Estado”.<sup>22</sup> Este concepto, que

<sup>22</sup> Hobbes, *El Leviatán*, p. 203.

capta el sentido de subordinación y representación del ministro, refleja la tradición histórica romana y, a la vez, su valor contemporáneo. En su calidad de ministro, el funcionario sirve al soberano y sólo actúa tras su mandato y nunca sin su decisión; en su función de público actúa al servicio de la capacidad política del soberano. De estas nociones Hobbes deriva la clasificación del ministro público conforme al rango de su actividad, en función del poder soberano:

- a) Ministros para la administración general;
- b) Para una tarea funcional, por ejemplo la economía o la instrucción, y
- c) Para la administración de una región.

La definición de ministro público de Hobbes, como su clasificación, reflejan el desarrollo y diferenciación de la función de la administración pública, así como la especialización interna que se estaba desarrollando en su organización.

Por su parte, la obra de Mill, *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, es una imagen fiel de la formación profesional del servicio civil británico como cuerpo burocrático permanente, regido por reglas estrictas de ingreso, desempeño, promoción, salario y retiro. Mill hace énfasis en la absolescencia y lentitud de la administración colegial para solventar las necesidades públicas y la exigencia por el establecimiento del servicio civil de carrera como una respuesta a esas necesidades.

El estudio de la administración pública con antelación al siglo xx no es un privilegio del pensamiento político; ya anotamos que Frontino, Filoteo y Fils-Nel, sin ser filósofos políticos, contribuyeron al mismo. En el siglo xix, incluyendo al politólogo Wilson, destacan tres pensadores: Jean Charles Bonnin, Guillermo von Humboldt y Emiliiano Bustos.

Bonnin tiene el insoslayable mérito de haber producido el primer tratado cuyo título plasma la palabra que enuncia nuestro objeto y estudio. Su obra, *Principes d'administración publique*, además, es el antecedente inmediato a Wilson por establecer principios de validez general en el estudio de la administración pública; como lo afirma:

cualesquiera que puedan ser los sistemas de administración de los diversos pueblos en relación a los sujetos y al objeto, la doctrina administrativa se sustraer a los límites de tiempo y de lugar porque es universal.<sup>23</sup>

En el mismo sentido, Bonnin está preocupado por la dimensión pragmática de la administración pública, razón por la cual formula un tratado “esencialmente consagrado a definir la administración, sus estructuras y procedimientos, así como las reglas que señalan las relaciones entre la administración y los ciudadanos”.<sup>24</sup>

En Alemania, Guillermo von Humboldt, destacado político y funcionario, produce una importante colección de documentos fruto de su experiencia administrativa. Destaca entre ellos uno titulado “Sobre Algunas Reformas Administrativas” y que tiene por objeto presentar un estudio crítico de las modificaciones efectuadas en la administración pública prusiana hacia 1825. Von Humboldt realiza un informe que va más allá del análisis de lo observado y presenta una serie de ideas y conceptos bien integrados y claramente expuestos, que intenta mostrar como principios de la administración pública. Por ejemplo, alrededor de cien años antes que Fayol y Gulick, formula de la manera siguiente el principio de la *unidad de mando*: “la administración, desde su cúspide hasta el más pequeño detalle, debe formar una unidad ininterrumpida y la mano suprema debe hacerse sentir hasta en la más pequeñas de las presiones”.<sup>25</sup>

El funcionario mexicano Emiliano Bustos nos ha legado lo que es posible concebir como el primer tratado de administración pública comparada; *La administración pública de México* es muy anterior a las obras de Weber y White, que entre los académicos norteamericanos se disputan esta primacía. Aunque expresa en la introducción al libro su deseo por agradar al lector más que al eruditó, Bustos realiza un análisis comparado sin precedentes entre la administración pública de México y Francia, no sin antes partir, sistemáticamente, de una definición genérica de administración pública para ambos casos, la cual tiene por objeto lo que

<sup>23</sup> Apud Mosher y Cimmino, *La ciencia de la administración*, p. 34.

<sup>24</sup> Molitor, *L'Administration Publique*, p. 31.

<sup>25</sup> Von Humboldt, *Escritos Políticos*, p. 233.

ataña de cerca o de lejos al interés de la sociedad, a sus bienes, a la protección individual, y a la fuerza pública, así como también a la seguridad, a la moral y a la riqueza nacional.<sup>26</sup>

La importancia de Bonnin, Von Humboldt y Busto radica en su capacidad explicativa del objeto de la administración pública a partir de criterios distintivos. Sus obras son el reflejo de una tendencia secular que se orienta a rebasar la etapa de identificación del objeto, para llegar a su definición. En este sentido Bonnin y Von Humboldt son importantes antecedentes de Wilson en la pugna por establecer el estudio científico de la administración pública; Busto, por su parte, un compañero anónimo que comparte sus intereses y propósitos.

En este capítulo, al haberlo encabezado con un título que marca la línea divisoria entre el pensamiento administrativo antes y después de Wilson, no hemos querido mostrar al pensamiento prewilsoniano como una especie de "prehistoria" en el estudio de la administración pública. Ha sido nuestro deseo presentar la inconsecuencia entre el desarrollo del objeto y el desarrollo del estudio de la administración pública. Hemos querido expresar la insuficiencia del pensamiento político para destacar entre su temática a ese objeto manifiestamente desarrollado y magramente estudiado. Los pensadores incluidos sólo son una muestra del potencial de conocimiento susceptible de extraer de la filosofía política; por ello no es tarea nuestra profundizar en el vacío teórico del estudio de la administración pública anterior a Wilson, sino destacar la importancia de su cobertura con investigación, esfuerzo e interés.

<sup>26</sup> Busto, *La administración pública de México*, p. 1.

### III

#### *La formación del campo teórico de la administración pública*

##### *1. Wilson y la ciencia administrativa*

Hay consenso entre los tratadistas en torno a la periodización del estudio de la administración pública; coinciden en el establecimiento de dos grandes épocas: la *ortodoxa*, desarrollada entre 1887 y 1945, y la *política*, surgida en 1946 y aún vigente.

La era ortodoxa tuvo su origen en el *Estudio de la administración* de Woodrow Wilson, obra magna que tiene la doble virtud de ser la primera en tratar la administración como un objeto específico de estudio y plantear la integración de una ciencia de la administración. Los motivos y las formas de llegar a estos propósitos siguieron, no obstante, un camino inesperado; paradójicamente, el politólogo Wilson propuso la construcción del campo de la administración pública allende las fronteras de la ciencia política. En este sentido, Wilson no sólo es el fundador de la administración pública como un campo de estudio, sino el padre de la ciencia administrativa. Históricamente, la administración pública se había desarrollado como una esfera específica dentro del orden político y Wilson lo sabía y reconocía; empero, Wilson no inspiraría una concepción encaminada a integrar a la administración pública, sino pugnara por la formación de una ciencia única de la administración.

Para Wilson la construcción del campo de la administración sólo podría efectuarse a partir de la indiferenciación de la misma como fenómeno y como disciplina. La ciencia administrativa de Wilson no contempla especies, por cuanto que la administración pública es un "campo de negocios". De este modo, la ciencia administrativa no nace a partir de la tradición del pensamiento político, sino como una oposición a la ciencia política. Wilson omite todo precedente político para la nueva disciplina, aun

reconociendo sus fuentes en el marco europeo. El campo de la ciencia administrativa se estructura a partir de la distinción entre la política y la administración; la separación, que no divide decisión y ejecución, se funda en la diferenciación de la política con formulación de "planes generales" y la administración como "medios específicos". Toca a la ciencia política aquellos aspectos involucrados en el diseño de las estrategias globales, mientras que a la ciencia administrativa su especificación instrumental.<sup>27</sup>

La dicotomía política-administración, sin embargo, no corresponde a una simple yuxtaposición; Wilson, al oponerse a la separación entre decisión y ejecución, deseaba no identificar una y otra con política y administración; en su opinión, la administración es una forma de comportamiento universal que se manifiesta en cualquier tipo de organización social, independientemente de su naturaleza particular. No es extraño, entonces, que el perfil de la ciencia administrativa sea conformado como una expresión teórica de esta forma universal de conducta humana.

El arreglo teórico de Wilson propone la observación de un objeto como estudio específico y el desarrollo de métodos propios, pero no un sustrato histórico para la especialidad. Por casi dos mil años el estudio de la administración pública se había desenvuelto como un tema relativamente indiferenciado de la ciencia política y era prematuro y equívoco pasar por alto el sustrato político. Por ello la ciencia administrativa nacía sin un fondo académico, sin antecedente alguno, como una disciplina sin pasado hacia 1887, basada en una honda raigambre histórica y académica en la economía política, el sistema capitalista había desarrollado en plenitud la teoría económica de su modo de producción, no así la doctrina gerencial, formulada por Taylor y Fayol años después.

Contra la lógica de la evolución natural de cualquier ciencia, que se consolida a partir de la acumulación y sistematización de las teorías precedentes, que se alimenta de la "historia de sus ideas", la ciencia administrativa venía al mundo queriendo hacer historia. No era la consecuencia de reunir, acumular y ordenar conocimientos comprobados, sino una construcción artificiosa mon-

<sup>27</sup> Wilson, *op. cit.*, p. 93.

tada sobre "principios" apriorísticos de pretendida validez universal. Esta actitud equívoca sería fuente para la inspiración de los ideólogos de la empresa privada y, en menor medida, para algunos pensadores de la administración pública. Años después, la obra de Luther Gulick sería el espejo más fiel para quienes pretendían encontrar las "leyes" que regulan el proceso administrativo.

## 2. *La era ortodoxa*

Wilson había destapado la caja de "pandora" en 1887; poderosas, agudas, pero soñadoras mentes, pronto emprenderían el camino de la búsqueda de los principios rectores de la administración. La era ortodoxa es la época wilsoniana por excelencia. Destaca en este periodo la exacerbación de la dicotomía política-administración y el empeño por encontrar en la eficiencia el principio central del proceso administrativo. Ambos elementos estarán presentes en las dos principales orientaciones de la época: el *Movimiento de administración científica* y el *Grupo wilsoniano ortodoxo*; la tercera perspectiva, la *Tendencia disidente*, por el contrario, se apoyará en criterios distintos.

El *Movimiento de administración científica* se inspiró sólo en parte en los principios establecidos por Wilson, no como elementos operativos, preocupación central de esta orientación, sino como pautas prescriptivas; esto es, consideraban los presupuestos wilsonianos de unidad de la ciencia administrativa y dicotomía política-administración como condiciones formales indispensables para el funcionamiento eficiente de la administración. Los elementos operativos que dan energía a este funcionamiento fueron inspirador por Frederick Taylor y Henri Fayol. El *Grupo wilsoniano ortodoxo* no explotó el principio de unidad de la ciencia administrativa, como lo hizo con la dicotomía política-administración; este problema siempre estará presente en sus argumentaciones centrales. La *Tendencia disidente*, por su parte, se mueve en este ambiente como una especie de "izquierda wilsoniana" que reconoce la paternidad del maestro, pero encuentra insuficiencias en su teoría para comprender con fidelidad la naturaleza de la administración pública.

El *Grupo wilsoniano ortodoxo*, constituido por Frank Goodnow y W. F. Willoughby, será el más leal prosecutor de las ideas esenciales de Woodrow Wilson. El grupo desea conservar las tesis de su progenitor intelectual, pero intentará llevarlas a sus últimas consecuencias. Goodnow, en su polémica obra *Politics and Administration*, rebasa los marcos wilsonianos de la dicotomía política-administración y propone una clara distinción entre ambas; la separación, en contraste con Wilson, no aparta planes generales de medios específicos, sino que divide el acto de decidir y el acto de ejecutar. Esta afirmación, fuente para las más crudas críticas a Goodnow,<sup>28</sup> no supone la distinción en el plano de la realidad, sino el de la formulación teórica;

olvidamos, sin embargo, que Goodnow estaba empeñado en realizar la "diferenciación por abstracción". No establecía distinciones concretas; es decir, no distinguía ramas del gobierno, no equiparaba determinada operación con determinado organismo... establecía diferencias de conducta. Sus formulaciones originarias hacían cortes transversales en las instituciones concretas de gobierno, abstraían ciertas series de operaciones, y hacían de ellas la base de un estudio.<sup>29</sup>

En opinión de Goodnow es artificioso el esquema tripartito de poderes, porque no expresa con fidelidad el comportamiento estatal. El Estado no puede cosificarse en las instituciones legislativa, ejecutiva y judicial del gobierno;

la acción del Estado como entidad política consiste, o bien en las operaciones necesarias para la ejecución de esa voluntad... la política se relaciona con las normas o expresiones de la voluntad del Estado. La administración se relaciona con la ejecución de esas normas.<sup>30</sup>

En esta línea de pensamiento, la separación entre política y

<sup>28</sup> Al respecto ver: Waldo, *Teoría política de la administración pública*, cap. 7; Simon, *El comportamiento administrativo*, cap. 3.

<sup>29</sup> Landau, *op. cit.*, p. 28.

<sup>30</sup> Apud Simon, *El comportamiento administrativo*, p. 53.

administración no pretende identificar fenómenos reales, sino establecer una diferenciación analítica de comportamientos presumiblemente distintos.

Como Goodnow, Willoughby está insatisfecho con el esquema tripartita del poder; como Goodnow, también se esfuerza por diferenciar la administración de la política, pero en un plano más radical. El argumento esencial en sus obras se centra en un interés casi obsesivo por distinguir la política y la administración, formulando al efecto la tesis de la separación entre el acto ejecutivo y el administrativo. En su obra *Principles of Public Administration* afirma que la administración “en su concepción más restringida se refiere solamente a la rama administrativa propiamente dicha”,<sup>31</sup> esto es, la identifica con una institución específica: la administración como el cuarto poder del gobierno; en este sentido, en *The Science of public administration* reafirma su tendencia a identificar funciones con instituciones gubernamentales específicas, al reclamar el calificativo de “administrativos” a los departamentos de gobierno nacional que son denominados como “ejecutivos”, sin estar dotados de “autoridad ejecutiva” alguna.<sup>32</sup> No obstante, su obra más representativa la constituye *The government of modern states*, en la que llega a la drástica separación política-administración al través de la distinción de la ejecución y la administración; la función ejecutiva.

es la función de representar al Estado como un todo y de cuidar de que todas sus leyes sean obedecidas por sus diferentes partes.. implica la facultad de tomar decisiones trascendentales en relación con la dirección de los asuntos públicos...

vela porque “se lleven a efecto debidamente las medidas adoptadas o las líneas de acción establecidas”; la *función administrativa*, en contraste, es la función de administrar el derecho... no implica la formulación de decisiones de carácter político... las funciones de la esfera administrativa deben consistir únicamente en la ejecución de órdenes.<sup>33</sup>

<sup>31</sup> *Apud* Lepawsky, *op. cit.*, p. 65.

<sup>32</sup> *Idem*, pp. 66-67.

<sup>33</sup> *Apud* Waldo, *op. cit.*, pp. 173-174. El cursivo es nuestro.

En la obra de Willoughby no se establece un campo teórico sino una presunción empírica en la que la política y la administración coinciden en plenitud con instituciones vivientes. Willoughby cosifica sus conceptos y condena sus categorías a la petrificación irremediable. El afán desmedido por ahondar la dicotomía lo conduce a la absoluta ausencia de administración en la política; no obstante, aunque sus proposiciones de hecho chocaban con la realidad de la unidad política-administración, en la rama ejecutiva del gobierno norteamericano, como nos lo ha transmitido Waldo, las ideas de Willoughby obtuvieron eco en el Congreso y el presidente Roosevelt encontró notable oposición en ciertos proyectos donde se involucraba la participación de la administración pública.

Si la dicotomía política-administración fue la fuente de inspiración para quienes, como Goodnow y Willoughby, tenían al menos una relación académica con la ciencia política, más lo fue para pensadores como Taylor y Fayol que deseaban la promoción de la eficiencia en las organizaciones administrativas. Para ambos la política es una condición restrictiva para el funcionamiento normal de la administración y un obstáculo al patrón óptimo de economía y eficiencia en el rendimiento de las organizaciones. Por otra parte, la universalidad de la ciencia administrativa, al omitir distingos entre organizaciones, sugiere la ausencia absoluta de factores políticos que entorpezcan el logro mayor del principio de la eficiencia.

En un ambiente académico en que se favorece la concepción apolítica de la administración pública, fue natural que la administración privada fuera considerada a mayor distancia con la política. Es en este contexto donde tiene lugar la aparición de la obra más importante de la era ortodoxa: *Ensayos sobre la ciencia de la administración*, publicada en 1937 por Luther Gulick y Lindall Urwick. Este libro, *desideratum* de la era ortodoxa y sus principios, es el marco expresivo de las "leyes" que rigen el acontecer administrativo; el principio básico universal propugnado por el *Movimiento de administración científica* lo constituyó la eficiencia: "en la ciencia de la administración, sea pública o

privada, el 'bien' básico es la eficiencia".<sup>34</sup> Decir eficiencia como valor supremo para cualquier clase de administración, es reafirmar la concepción unitaria de la ciencia administrativa y la necesidad ineludible de despolitizar en la teoría y la práctica a la administración pública. La teoría administrativa del *Movimiento de administración científica*, con todo, se constituiría como la perspectiva más relevante e influyente durante los sesenta años de existencia de la era ortodoxa.

La tercera orientación, la *Tendencia disidente*, no sólo carecía de fuerza para competir con éxito respecto de los otros enfoques, sino también para integrarse como una concepción teórica plenamente separada de las proposiciones wilsonianas.

### 3. *Ortodoxia y disidencia*

Formados en la tradición wilsoniana, un grupo de administrativistas, la *Tendencia disidente*, se inclinaba por el establecimiento de una concepción separada de la administración pública; tal separación debería realizarse con relación al campo de la ciencia administrativa. La *Tendencia disidente* formaba una corriente innovadora con respecto a la ortodoxia del paradigma teórico de Wilson; la disidencia se manifestaba opuesta a las dos tesis centrales del maestro: escisión política-administración y unidad de la ciencia administrativa. Esta "izquierda wilsoniana" optaba por la evocación de las raíces políticas de la administración pública y la configuración del campo de la disciplina dentro del marco de la ciencia política.

Los disidentes, Leonard White, John Gaus, Marshall Dimock y John Pffisner, consideraban esta configuración si el objeto de estudio no era artificiosamente extraído de las condiciones políticas naturales donde se encontraba. Dentro de estas consideraciones, la primera obra que parte de tales supuestos para perfilar el campo sustancial de la administración pública es la *Introducción al estudio de la administración pública* de White. Como lo afirmó, en su "sentido más amplio, los fines de la

<sup>34</sup> Gulick y Urwick, *Ensayos sobre la ciencia de la administración*, p. 284.

administración son los objetivos últimos del Estado". Este libro constituye la "cabeza de playa" a partir de la cual la Administración Pública buscará su destino como disciplina política.<sup>35</sup>

Entre los disidentes el presupuesto de la existencia de condiciones políticas específicas y objetivas que influyen la administración pública también presume la existencia separada del campo de la ciencia política; si la administración pública se mueve dentro del ambiente de los factores políticos, su contexto disciplinario natural no puede ser el de la ciencia administrativa, sino al de la ciencia política. Del mismo modo, si la administración pública en su comportamiento teleológico se orienta a la consecución de los objetivos del Estado, como metas naturales, la administración pública deberá centrar la problemática de su campo en torno al concepto de *política pública*. Así, era natural que el problema existencial del estudio de la administración pública se planteara como la separación del seno de la ciencia administrativa y en el reclamo paternal de la ciencia política.

La *Tendencia disidente* proponía, empero, cambios inadmisibles por la ortodoxia; en una época en la que predominaba la doctrina de la indivisibilidad de la ciencia administrativa, aún no existían las condiciones académicas indispensables para hacer florecer una proposición considerablemente "herética". No obstante, White había abierto una pequeña brecha en el cuerpo sólido de la ortodoxia y de esta brecha fluiría el desarrollo posterior de la administración pública como disciplina política.<sup>36</sup> Por su parte, Gaus, Pffifner y Dimock destacaron por su empeño en la profundización del estudio de la disciplina y la consolidación de las fronteras de la administración pública en relación de los linderos de la administración de negocios; en especial cabe considerarse la función académica de los libros de White y Pffifner como textos de enseñanza universitaria de la disciplina, en un ambiente que tendía, pese a la fuerza de la ortodoxia, al estudio

<sup>35</sup> White, *Introducción al estudio de la administración pública*, p. 3. Sobre este problema en su obra *Treatise of Public Administration*, White desarrolla extensamente los avances alcanzados por la administración pública en el plano de la práctica y la investigación.

<sup>36</sup> El importante papel jugado por White en relación a la formación del campo de la administración pública puede ser analizado en el artículo de Storing, Leonard D. White ante the study of public administration.

de la administración pública dentro de las instituciones de educación superior.<sup>37</sup>

La relativa intrascendencia de los disidentes dentro de la era ortodoxa no sólo es explicable por la importancia y la audiencia del *Movimiento administración científica* y, en menor medida, por la fuerza del *Grupo wilsoniano ortodoxo*, sino también por el ambiente disciplinario y académico de la ciencia administrativa. El paradigma de Wilson ostenta una posición privilegiada en relación con la teoría administrativa precedente y en función a la teoría administrativa inspirada por él mismo; esto es, su teoría guarda un punto medio entre el pensamiento que le antecede y los trabajos intelectuales que le suceden, dando significación al primero y explicando a los segundos. Tal situación se debe a la posición de la teoría wilsoniana como fuente donde emana el significado y la explicación histórica estratégica del objeto y el estudio de la administración pública.

Por ello, la audaz y ambiciosa perspectiva de la *Tendencia disidente* se encontraba limitada al paradigma wilsoniano; el grado de desarrollo imperante de la administración pública en ese momento no conocía mayor alcance que el de la ciencia administrativa y tal era la disciplina que había formado a los disidentes y que les servía de laboratorio de investigación. Existe una relación de ambivalencia entre los disidentes y Wilson muy manifiesta en dos ensayos de la época; el primero, *Public Administration* escrito en 1930 por Leonard White para la *Encyclopaedia of the social sciences*, que contiene una definición de administración pública que combina elementos ortodoxos con proposiciones disidentes: administración pública es definida por los escritores modernos como el arte y la ciencia de la dirección aplicada a los asuntos del Estado; el término es también usado para indicar una rama del campo de la *Ciencia Política*;<sup>38</sup> en el mismo sentido, aunque Dimock declara en su *The study of administration* de 1937 que "hoy en día no se puede aceptar incondicionalmente

<sup>37</sup> Al respecto ver: Walker, *Public administration: The universities and public service*; más recientemente: Caldwell, *Public administration and the universities: a half-century of development*, y Hilling, *Public administration: Study, practice, profession*.

<sup>38</sup> White, *Public administration*, p. 440.

la generalización de Woodrod Wilson al efecto que ‘el campo de la administración pública es un campo de negocios’”, su trabajo se encuentra bajo un grave impacto del maestro; y pese a que la obra está dedicada a su refutación, los elementos de la misma tienen mucho en común con las concepciones wilsonianas.<sup>39</sup>

La labor disolvente en la ciencia administrativa por parte de los disidentes estuvo apoyada por pensadores que, sin compartir sus tesis, coincidían en el interés por distinguir a la administración pública de aquélla. Destacan especialmente Egbert Wengert y Charles Merriam. Para Wengert la tradición wilsoniana es inconsecuente con el estudio de la administración pública por fundarse en la dicotomía política-administración, por ello la disciplina debe dedicarse “al estudio de los procesos del cambio social y de los medios para hacer que los cambios sirvan mejor a los fines de una sociedad más democrática”.<sup>40</sup> Merriam, por su parte, realiza el reclamo de la administración pública por parte de la ciencia política:

La administración pública es un campo definido. Asume la existencia de políticas u objetivos generales en una sociedad política dada y está relacionada con su ejecución... está estrechamente relacionada a las categorías de la ciencia política en un amplio sentido. Los fines y los medios de la administración están eslabonados con los fines y los medios de la asociación política en teoría como en la práctica.<sup>41</sup>

Con notable esfuerzo y contra grandes obstáculos, la administración pública estaba desarrollando lentamente su estudio, enseñanza y profesión; no obstante, carecía de un centro institucional que unificara los tratadistas y diera dirección a la investigación y la difusión. No bastaba la labor de la *American Political Science Association* (APSA) y su *The american political science review*,<sup>42</sup>

<sup>39</sup> Dimock, *The study of administration*, p. 32.

<sup>40</sup> Wengert, *The study of public administration*, p. 316.

<sup>41</sup> Merriam, *The development of Theory for public administration*, pp. 130, 133.

<sup>42</sup> Durante la era ortodoxa destacan como publicaciones de esta revista los artículos de: Dimock, “The study of administration”; Gaus, “The present status of the study of public administration”; Walker, “Public

para reforzar las tendencias que favorecían el estudio politológico de la administración pública. El objeto político especializado exigía el estudio politológico especializado; fue así como en 1939, época de los estertores de la era ortodoxa, nace la American Society for Public Administration (ASPA) que, como lo manifestó Luther Gulick años después, se constituiría en "un foro permanente para la discusión de las relaciones académicas entre la administración pública y el adiestramiento del servicio público" y en la fuente del "concepto de la administración pública como un campo distinto de estudio académico".<sup>43</sup>

En Estados Unidos la labor de la *Tendencia disidente* por forjar el estudio de la administración pública y las condiciones que fueron favoreciendo esta tarea en los años inmediatos a la Segunda Guerra Mundial, abrieron una brecha en el cuerpo de la ortodoxia al través del cual emergió una nueva etapa en su evolución: la era política. El esfuerzo, no obstante, estaba virtualmente aislado a este país, ya que ni en Europa, pese a la obra de Fayol, Urwick y Weber y la tradición francesa de Bodin, Bonnin y Tocqueville, ni en otros continentes, aun considerando la producción aislada de algunos pensadores, hubo un desarrollo sistemático de la administración pública.

Es paradójico que Fayol y Urwick, que tanto contribuyeran al desarrollo de la ciencia administrativa en Estados Unidos, no propiciaran en Europa el desarrollo de la disciplina. Tampoco Weber, no obstante sus importantes estudios sobre la burocracia, inspiró el desarrollo de la disciplina en el ambiente alemán. Otros países, como México, no fueron capaces de hacer florecer el estudio de la administración pública pese a la obra de Bustos y Mendieta y Núñez.

Quizá la causa se encuentre en la gran fuerza que en Europa y América Latina ejerció la Teoría General del Estado, el Derecho Constitucional y el Derecho Administrativo, así como la enseñanza de la administración pública dentro de las facultades de

administration: The universities and public service", y Wengert, "The study of public administration".

<sup>43</sup> Gulick, *The Twenty-fifth anniversary of the American society for public administration*, p. 57.

derecho.<sup>44</sup> El crecimiento del estudio de la administración en Europa y América Latina, como en otros continentes, sería el efecto del desarrollo de la disciplina en Estados Unidos dentro de una época plenamente favorable: la era política.

Un notable ejemplo en esta dirección lo constituye el caso de la Unión Soviética, donde el desarrollo de la administración pública se dio como un producto de la década de los sesentas; administrativistas como Petrov, Gviashiani y Lázarev destacan la emergencia de la disciplina como una consecuencia de la traslación del marxismo desde los vastos y extensos análisis de la producción, hacia los necesarios estudios de la gestión. Por su parte, el pensador norteamericano Robert Miller<sup>45</sup> considera a la tradición actual más fundada en Alexander Bogdanov que en el pensamiento leninista —esto aun contra su condena como “empiriocriticista” y herético, y la existencia de uno de los más notables libros de Lenin, *Materialismo y empiriocriticismo*, producido justamente en oposición a Mach y su escuela, en la que destaca el propio Bogdanov—, al que califica a su vez como uno de los fundadores de la Teoría General de Sistemas. Lo importante, en todo caso, no son las desavenencias entre enfoques y tradiciones, sino el avance destacado de la disciplina en la Unión Soviética en la actualidad.

No obstante lo asentado, existe en Europa, durante la era ortodoxa, un pensador que en nuestro entender debió haber tenido mejor suerte como administrativista y que, por razones inexplicables, ha permanecido en el anonimato; tanto por el momento histórico de su obra, como por su aguda concepción de la administración pública, W. H. Moreland sin duda podría ser considerado como uno de los fundadores de la disciplina en Inglaterra y, evidentemente, del mundo. En contraste con su compatriota Lyndall Urwick y su vecino Henri Fayol, como con su colega W. H. Willoughby allende al Atlántico, Moreland ha

<sup>44</sup> Un interesante ensayo relativo a la pugna de la administración pública por obtener su autonomía con respecto al derecho es el de Landgrod, “La Science de l’administration publique en France au 19ème et au 20ème Siècle”; pese a estar destinado al caso francés refleja en forma fiel los paralelos en otros países de Europa.

<sup>45</sup> Petrov, *L’objet de la science de l’administration*; Oviashiani, *Organización y gestión*; Miller, *The new science of administration en the USSR*.

rebasado el prejuicio de la escisión entre política y administración y de la unidad de la ciencia administrativa, llegando a una clara comprensión de la esencia política de la administración pública, y a la vez, la existencia de la administración pública como un campo teórico distintivo. Como escribió, el alcance de la ciencia de la administración pública.

...puede ser definido más claramente con referencia a las relaciones entre la política y la administración. La política decide sobre los objetos que servirán de blanco, *la administración* pone a la política en ejecución... la *ciencia de la política* trata esencialmente con los métodos por los cuales es formulada la política pública; y la pariente ciencia de la administración pública comienza donde la política termina.<sup>46</sup>

Moreland, en este sentido, es una ínsula solitaria dentro de un océano caracterizado por los criterios gerenciales; por ello no es extraño que Lyndall Urwick sea más conocido y afamado que Moreland.

<sup>46</sup> Moreland, "The science of public administration", p. 414. El cursivo es nuestro.

## SEGUNDA PARTE

### LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO DISCIPLINA CIENTÍFICA

IV.	La consolidación del campo teórico de la administración pública	73
1.	Wilson y su herencia	73
2.	La era política	74
3.	Ciencia política, administración pública y administración de empresas privadas	82
V.	Definición del campo teórico de la administración pública	85
1.	Acuerdo y síntesis	85
2.	Perspectiva del presente	88
3.	Análisis y soluciones	93
VI.	Epílogo: atributos constantes de la administración pública	99
1.	Conciencia en el estudio de la administración pública	99
2.	Identificación del objeto	100
3.	Alcance y límites del objeto	104
4.	Identificación de la disciplina	106

## IV

### *La consolidación del campo teórico de la administración pública*

#### *1. Wilson y su herencia*

Woodrow Wilson es el fundador de la ciencia administrativa, pero también de la administración pública; mas no como un campo distinto sino como un aspecto del proceso administrativo general. Su legado para los administrativistas de la posguerra no será el mismo que para los pensadores de la era ortodoxa. Serán rebasadas las tesis de la escisión política-administrativa, replanteándose el pensamiento wilsoniano a la luz de más de cincuenta años de evolución del estudio de la administración pública. La revalorización de Wilson debía partir del hecho insoslayable de su capacidad intelectual para, en una coyuntura histórica favorable, destacar la necesidad del estudio sistemático del comportamiento gubernamental.

En esta situación los teóricos de la posguerra fijaron su atención en una tesis wilsoniana que había pasado desapercibida en la era ortodoxa, salvo para la *Tendencia disidente*; la tesis de referencia declara que "la administración es la parte más visible del gobierno; es el gobierno en acción; es el poder ejecutivo, es que actúa el aspecto más visible del gobierno mismo".<sup>47</sup> La disidencia al centrar su preocupación en el problema de los medios operativos para la ejecución de la política, recogió y desarrolló la teoría wilsoniana del gobierno en acción. Como lo manifestó Wengert, "el énfasis sobre el estudio de la administración pública en recientes años vino a marcar que de todos los campos en el estudio del gobierno, aquél ha estado fuera del más rápido crecimiento. Que Woodrow Wilson haya llamado la atención

<sup>47</sup> Wilson, *op. cit.*, p. 85. El cursivo es nuestro.

cincuenta años atrás en el hecho lo convirtió en el centro del interés en la ciencia política... el estudio de la administración está extensivamente relacionado con los procesos y procedimientos, con las formas de realización de la política pública.<sup>48</sup>

Para Wilson la acción gubernamental implica la práctica de medidas políticas generales en un plano específico; su renuncia a identificar política con decisión y administración con ejecución evitó la cosificación de sus conceptos y logró distinguir sin divorciar. Si la política es formulación de planes generales y administración práctica de medios específicos, queda eliminado el problema de la escisión entre voluntad y ejecución y puede superarse el prejuicio de la administración pública como "un campo de negocios". La producción teórica de la era ortodoxa, con la integración de enfoques sobre el objeto de estudio responde a la formulación de paradigmas que al explicar muestran también un esfuerzo de interpretación; en este sentido, la teoría wilsoniana de la época se encuentra sujeta a las interpretaciones del *Grupo wilsoniano ortodoxo*, el *Movimiento de administración científica* y la *Tendencia disidente*. Puntos contradictorios en el pensamiento wilsoniano, entonces, inspiraron enfoques e interpretaciones correspondientes; éste es el caso de la tesis del gobierno en acción que responde a impulsos de la política y la antítesis de la administración pública como un campo de negocios que expresa un comportamiento gerencial exento de motivaciones políticas.

Si la administración pública como gobierno en acción pone en la práctica políticas generales al través de medios específicos se comporta políticamente, porque el gobierno desde cualquier perspectiva es político; del mismo modo, si la administración pública no es mera ejecución tiene también capacidad de decisión, como la política cuenta a su vez con potencial de ejecución. Gobierno es, como unidad, política y administración. Tal será la herencia de Wilson a la era política.

## 2. *La era política*

Como la era ortodoxa, la era política ostenta orientaciones

<sup>48</sup> Wengert, *op. cit.*, p. 313.

metodológica sobre el objeto de estudio. La diferencia entre ambas radica en la emergencia de la segunda como una época de impugnación de la primera y en el mayor alcance retrospectivo de la era política en relación con la era ortodoxa; esto es, la era política es una etapa en la evolución de la administración pública en la que triunfa la *Tendencia disidente*, se refutan los principios ortodoxos y se consolida el campo de la administración pública.<sup>49</sup> Del mismo modo, la capacidad de interpretación de los enfoques de la nueva época, después de más de cincuenta años de desarrollo de la disciplina, amplían su alcance, retrospectivamente, a las propias orientaciones de la era ortodoxa.

En contraste a la etapa de ortodoxia, en la nueva época no existe una orientación preponderante ni un paradigma que unifique la comunidad científica. Más bien, los tres enfoques que la integran ostentan fuerzas equivalentes y, en ausencia de un paradigma, tesis esencialmente compartidas. El enfoque de la política pública, prolongación de la disidencia durante la ortodoxia, agrupa a Leonard White, John Gaus, John Pffifner, Marshal Dimock y se han incorporado: Paul Appleby, Roscoe Martin y Wallace Sayre. *La teoría política de la administración pública* integra a Dwight Waldo, Frederick Mosher, Fritz Morsstein Marx y sus colegas.<sup>50</sup> Finalmente, la *Orientación conductualista* se encuentra encabezada por Herbert Simon, James March y Morton Grodzins.

El elemento común que vincula las tres orientaciones es el repudio a la "vieja administración pública", sus principios y concepciones; al mismo tiempo coinciden en el postulado de consolidar el campo de la disciplina sobre la consideración de supuestos políticos. La diferencia, en este sentido, no emerge de la identificación del objeto, sino en la forma de enfocarlo; las dos orientaciones primeras se inclinan por la ubicación del estudio en el marco de la ciencia política, mientras que la tercera lo considera propio de la ciencia del comportamiento. Por lo tanto,

<sup>49</sup> Debemos la denominación de épocas "ortodoxa" y "política" a Howard Mac Curdy, *Public administration, a bibliography, Introduction*.

<sup>50</sup> Debe mencionarse que sus colaboradores son en su mayoría polítologos, destacando Key, Leiserson, Millet, Viey, Stone y Waldo, que también interviene.

las diferencias radicales se aprecian entre los enfoques primero y segundo en relación con el último.

Como el *Enfoque de la política pública* y la *Teoría política de la administración pública* coinciden en la naturaleza politológica de la administración pública, sólo discrepan en la forma metodológica de organizar el estudio. Así, la primera orientación no distingue entre ciencia política y administración pública, mientras que la segunda reconoce a la administración pública como una disciplina o campo de la ciencia política. Repetimos, la diferencia se encuentra en el grado de integración y diferenciación de la administración pública con respecto de la ciencia política.

De modo similar como el *Movimiento de administración científica* postuló la unidad indivisible de la ciencia administrativa, el *Enfoque de la política pública* propugnó la indiferenciación de la ciencia política; en su seno la administración pública no tiene rasgos distintivos, porque si bien, como dice Applaby, el "gobierno es diferente", lo es por comparación a la administración de negocios; "gobierno es política".<sup>51</sup> En este orden de cosas, como lo han afirmado Gaus y Saire, "una teoría de la administración pública significa en nuestro tiempo también una teoría de la política", "la administración pública es finalmente una problema de la teoría política".<sup>52</sup> Como objeto y estudio, la administración pública tiene una relación de identidad con la ciencia política.

El enfoque de la política pública tiene un alcance omnicomprensivo con referencia a las múltiples y variadas manifestaciones del poder gubernamental, como en relación a las respuestas políticas de las asociaciones sociales afectadas por el impacto de ese poder. Bajo esta perspectiva, la administración pública había de ser definida como las "operaciones que tienen por objeto la realización o la observancia forzosa de la política pública", como la "coordinación de los esfuerzos colectivos para realizar la polí-

<sup>51</sup> Apud Waldo, *Administración Pública*, p. 82.

<sup>52</sup> Gaus, "Trends in the theory of public administration", p. 168; Sayre, "Premises of public administration: past and emerging", p. 105.

tica pública".<sup>53</sup> La política pública involucra, por un lado, el aparato gubernamental y, por otro, la clientela afectada por el comportamiento gubernamental. En este sentido, la administración pública es concebida como "el estudio y la práctica de aquellas cuestiones cuya realización está a cargo del derecho y la política".<sup>54</sup>

La política pública, como lo observa Dimock, es un concepto que encierra la actividad total del sistema político porque se refiere a la conciliación y cristalización de los intereses encontrados de "muchas personas y grupos... de diversos intereses en el interés público".<sup>55</sup> Es una categoría que borra las fronteras entre la política y la administración; por política se "entiende todo lo que hace el gobierno en el sentido de determinar la política pública", concibiéndose por administración lo "que tiene que ver con el 'que' y con el 'cómo' del gobierno".<sup>56</sup> Si la política ha de llevar al cabo todas aquellas tareas relacionadas con la formulación de la política pública, también deberá realizar los cometidos relacionados con el "qué" o el "cómo" de la función gubernamental; a la inversa, el "qué", como conocimiento técnico de un campo de acción y el "cómo", que considera los medios de acción, no son inherentes al quehacer administrativo, sino a las tareas relacionadas con la formulación de la política pública, es decir, de la política.

Así, considerando el concepto de política pública muestra una estructura tautológica. A excepción del proceso político generado en el seno de los grupos que integran la sociedad, mismo que David Easton ha denominado con acierto "parapolítica", todas aquellas actividades orientadas a dirigir o influir en la dirección del Estado conllevan el significado público inherente de la política.<sup>57</sup> En este sentido, la distinción eastoniana entre política y parapolítica no tiene sino un sentido analítico, que intenta deter-

<sup>53</sup> White, *Introducción al estudio de la administración pública*, p. 1; Pfifner and Presthus, *Public administration*, p. 7. El cursivo es nuestro.

<sup>54</sup> Dimock y Dimock, *Administración pública*, p. 1.

<sup>55</sup> Apud Landau, *op. cit.*, p. 22, de la edición norteamericana de administración pública de Dimock *et al.*, de 1958.

<sup>56</sup> *Idem*, pp. 22, 42.

<sup>57</sup> Hemos utilizado casi literalmente el concepto de política formulado por Max Weber, "La Política como Vocación", p. 82.

minar los niveles relativos de participación en torno a la “asignación autoritaria de valores”, para una sociedad en su conjunto; para Easton es un modo metodológico de deslindar la comprensividad de la acción de los sistemas políticos y la inclusividad y limitación del proceso político interno en las asociaciones sociales.<sup>58</sup> En ciencia política aún no se ha inventado el artificio inútil para distinguir una política pública de una privada. La política es de sí pública y el hacer énfasis en su carácter “público” no deriva sino en una tautología.

La *Teoría política de la administración pública* tiene elementos comunes con la orientación de la política pública, sobre todo en los años inmediatos a la posguerra. Uno de los primeros trabajos de Waldo, *Teoría política de la administración pública*, aspira a generar conciencia entre los administrativistas para la reconsideración de las raíces políticas de la administración pública; tal es la razón por la cual esta tendencia puede ser denominada como “Teoría política de la administración pública”.<sup>59</sup> No obstante, esta orientación no se centra en el concepto de política pública, sino que tiene como pretensión el establecimiento de la administración pública como una disciplina específica dentro de la ciencia política.

En la obra de Waldo se percibe la necesidad disciplinaria de mantener la administración pública en el seno de la ciencia política, porque su objeto, el gobierno en acción, es uno de los aspectos cruciales del objeto de la ciencia política: el poder. En evocación de Wilson siente la necesidad de considerar el estudio de la acción gubernamental en forma diferenciada, dado el desarrollo del Estado como un “stado administrativo”. Los sistemas políticos modernos han desarrollado a grado tal su capacidad funcional que, como levianos administrativos, determinan e intervienen en las diferentes esferas de la sociedad. Así, la adminis-

<sup>58</sup> Easton, *Esquema para el análisis político*, pp. 80-88.

<sup>59</sup> La edición en castellano de *The administrative state*; prefiero tomar como título el subtítulo del mismo, o sea “Teoría Política de la Administración Pública”, mismo que adoptamos como denominación del enfoque que encabeza Waldo.

tración pública obtiene legitimidad académica por cuanto que su emergencia como disciplina politológica se fundamenta en la necesidad intelectual, a la vez real, de que un objeto determinado requiere ser descrito, explicado y evaluado de manera específica, pero sin ser desprendido, ni siquiera metodológicamente, del universo político empírico en el que se encuentra inmerso.<sup>60</sup>

La situación especial que guarda la administración pública como un campo de la ciencia política es explicable desde una perspectiva disciplinaria si se evoca la unidad del objeto de estudio; la ciencia política trata con los problemas relacionados con el poder, su obtención, conservación y ejercicio. Históricamente, el gobierno de las sociedades ha sido el centro címero donde el poder se acumula y se ejerce afectando a todos los miembros del Estado; el gobierno se erige como el seno de un poder político caracterizado por "la capacidad de controlar un sistema relacional como sistema, tanto si es una organización como si es un sistema más difuso, menos integrado...", así como por la "movilización del complejo relacional total".<sup>61</sup> El sistema o complejo relacional, concepto personiano, identifica a la sociedad bajo el impulso regulado de la actividad gubernamental al través del ejercicio del poder político como la forma de dominación global de la propia sociedad. El concepto de gobierno, entonces, no debe ser entendido como una institución o un conjunto de instituciones, sino como un comportamiento manifiesto del poder político que se orienta a la conducción y movilización de la sociedad. Tal es la razón por la cual la ciencia política y la administración pública son inseparables, en la realidad y en la teoría; reincidir en la dicotomía es establecer dos disciplinas carentes de base empírica; un objeto puede ser parcelado con fines analíticos, pero no dividido en áreas de la especulación, como lo hicieron los ortodoxos, y mostrarse como si en realidad también lo estuviera.

Herbert Simon, introductor del "conductualismo" en el estudio

<sup>60</sup> Al respecto, Meehan, *op. cit.*, pp. 19-52, considera que el "pensamiento acerca de la sociedad humana" comprende tres elementos para su conocimiento: descripción, explicación y evaluación.

<sup>61</sup> Parsons, *El sistema social*, p. 189.

de la administración y la administración pública, coincide con otros científicos sociales en el esfuerzo por impulsar la ciencia del comportamiento y su "revolución" teórica. Como sucedió en la ciencia política, el conductualismo también pretendió y logró la destrucción de la administración pública "antigua"; la ciencia de la conducta pretendía la unificación de las ciencias sociales mediante un esquema conceptual establecido por ella misma. Esta tendencia estuvo acompañada por la presencia de la obra de Max Weber, *Economía y sociedad*, traducida al inglés por Parsons alrededor de los cincuenta, como por los importantes estudios emprendidos por Chester Barnard en la década de los treinta. Simon —desconocemos si estableció vínculos intelectuales con Weber— reconoce una gran deuda en relación a Barnard y obtiene de su pensamiento importantes ideas para el estudio de la organización administrativa.<sup>62</sup>

Simon argumenta la necesidad de mantener la tesis de la macroenvolvencia política de la administración pública, pero se opone al reconocimiento de la ciencia política como contexto académico. Así, con base en esta perspectiva, lo importante del estudio de la administración, pública o privada, radica en su carácter universal. Evidentemente, Simon pretende la formulación de una ciencia administrativa que, por su naturaleza general, se encuentra más allá del énfasis de sus especies. Sin embargo, contra lo que pudiera pensarse a primera vista, no aspira a la reconstrucción de la ciencia administrativa ortodoxa, sino, por el contrario, a su refutación más completa.

Al respecto, sus primeros trabajos están perfilados hacia la impugnación de los "principios de la administración" inspirados por el *Movimiento de administración científica*; Simon opina que aquellos principios no son sino "proverbios" construidos con una estructura y una relación tautológicas. De otra parte, la ciencia administrativa conductualista, en contraste con la ortodoxa, presupone la construcción de categorías validadas por la investigación

<sup>62</sup> En opinión de Parsons, "Sugestões para um tratado de Teoria de organização", los pensadores más importantes en esta tendencia son Weber y Barnard, como inspiradores, y Simon como sistematizador.

empírica como requisito de la formulación de principios con aspiración de vigencia universal.<sup>63</sup>

En sus primeras obras Simon había dejado un punto no resuelto y que en la era política no podía ser soslayado: la sustantividad del comportamiento administrativo en la organización gubernamental. Los planteamientos primarios al respecto no eran satisfactorios; si Simon reconocía la raigambre política de la administración pública, en su afán por comprender el comportamiento administrativo global, contradecía la situación empírica del objeto con respecto de la situación disciplinaria de su estudio. La ciencia del comportamiento no debe ser entendida como "ciencia" y mucho menos como disciplina comprensiva del comportamiento social global, sino como un enfoque dentro de las ciencias sociales —no comprendiéndolas en su conjunto— que presenta un patrón de estudio común para todas aquéllas. Bajo esta consideración, entonces, es comprensible la aparición de la obra *Administración pública* en 1950 como un esfuerzo destinado a conformar condiciones académicas favorables para el estudio conductualista de la administración pública. Simon y sus colegas, Smitburgh y Thompson, no evocan relación alguna con la ciencia política, pero reconocen de principio la sustantividad del comportamiento administrativo en el gobierno cuando afirman que la obra se inspira en dos problemas;

el primero de estos problemas es adquirir la seguridad de que lo que enseñamos acerca de la administración pública refleje lo que ocurre en el mundo real... el segundo problema consiste en transmitir estas experiencias al estudiante, de tal manera que se le ofrezcan imágenes concretas de la forma en que se comportan en la sociedad las organizaciones gubernamentales.<sup>64</sup>

Evidentemente, el esfuerzo metodológico de los autores tiende a subsanar las limitaciones del comportamiento administrativo de Simon (1947) en función de la conducta esencialmente polí-

<sup>63</sup> Sobre el estudio de la ciencia administrativa de Simon, ver Storing, "The science of administration, Herbert Simon".

<sup>64</sup> Simon, *et al.*, *Administración pública*, p. VII.

tica en la administración pública. Esta no es, sin embargo, su principal virtud: aquel texto es el producto de una tendencia convergente a la concreción de la administración pública como un objeto sustancial y como un modo de acercamiento indirecto al *Enfoque de la política pública* y la *Teoría política de la administración pública*. El momento de la unificación de la disciplina estaba próximo.

### *3. Ciencia política, administración pública y administración de empresas privadas*

La radical transición que se suscitó entre la era ortodoxa y la era política iba a tener efectos determinantes para la ciencia política, la administración pública y la ciencia administrativa. La traslación entre épocas sería un cambio profundo para las tres disciplinas: la ciencia política, que había mostrado relativo interés por la administración pública durante la primera mitad del siglo xx, reclamara para sí su estudio; la administración pública, ignorada como disciplina durante la era ortodoxa, se encontraba en un ambiente más variable para consolidar el perfil de sus fronteras; la ciencia administrativa, pese a los esfuerzos simonianos de la posguerra, quedaría reducida a la administración de empresas privadas al reconstituirse el estudio de la administración pública en el dominio de la ciencia política.

La era política significa la consolidación de la administración pública como una disciplina definida y con cierto grado de autonomía; consiste en una época que favorece el encuentro de la administración pública con un ambiente institucional, académico y profesional que le es innato; constituye el reencuentro con la tradición del pensamiento vinculado hasta antes del siglo xx. Es el periodo que posibilita las condiciones más favorables y los factores más estimulantes para la consecución de un acuerdo en consenso entre los tratadistas, con relación a lo que es el objeto y estudio de la administración pública.

Resumiendo, puede afirmarse que la traslación de la era ortodoxa hacia la política constituye uno de los cambios más significativos en el concierto de las ciencias sociales. El abandono de

los rígidos patrones establecidos por la ortodoxia, la obsolescencia de la teoría del "proceso administrativo" y la caducidad de los "principios" de una pretenciosa, pero utópica, ciencia administrativa abren nuevos campos para el conocimiento; no sólo la ciencia política, sino también la sociología, psicología, economía y otras ciencias sociales encuentran centros de interés sin precedentes en la organización y los procesos del gobierno. La vigencia de la era política coincide con una época de remozamiento general de las ciencias sociales y con una actividad más científica de los tratadistas de la sociedad con relación a la administración pública.

*Definición del campo teórico de la administración pública*

*1. Acuerdo y síntesis*

Herbert Simon y Dwight Waldo escenificaron desde los principios de la posguerra una interesante polémica que se atenuó hacia 1955. En este año Waldo escribe *El estudio de la administración pública* mostrando la evolución de su pensamiento hacia una concepción que, sin ser conductualista, hace énfasis en la racionalidad y la cooperación como elementos sustanciales de la administración pública; ésta es una especie del género administración que a su vez pertenece a la familia denominada “acción humana cooperativa”. En este orden de cosas, Waldo muestra la relación entre la administración y la administración pública al nivel del mundo de los fenómenos de la realidad, no en el contexto disciplinario y académico.<sup>65</sup>

Waldo, sin omitir en ningún momento los presupuestos de la ciencia política, su tradición histórica y sus fuentes metodológicas da un importante paso hacia el acuerdo con el conductualismo —ya en lo esencial lo había con el *Enfoque de la política pública*— y, lo que también es muy importante, hacia la síntesis de la teoría de la administración pública tal y como se estaba desarrollando a mediados de la década de los cincuenta. Al aceptar y emplear el concepto de “acción racional cooperativa” como centro de la definición de la administración pública, coincidía en lo fundamental con los planteamientos propuestos por Simon y sus colegas en 1950. “Se advierte muy claramente que las formulaciones de Waldo tienen mucho en común con las de Simon... No cabe duda que sostienen posiciones muy próximas”.<sup>66</sup>

Como lo observa Landau, “en este caso se da una notable con-

<sup>65</sup> Waldo, *op. cit.*, cap. I.

<sup>66</sup> Landau, *op. cit.*, pp. 38, 39.

vergencia: una serie de afirmaciones, deducidas durante un periodo de más de veinte años, que establecieron el concepto de 'conducta racional cooperativa' en el centro del campo"<sup>67</sup> existe un acuerdo sobre puntos fundamentales y una síntesis necesaria para la definición de las fronteras de la administración pública. El núcleo central del acuerdo y el foco sintético crucial, inspirado en torno al concepto de acción racional cooperativa, se orienta a la identificación y definición del objeto de la administración pública. Para Simon, como para Waldo, el comportamiento social en la administración pública constituye una esfera específica de problemas, caracterizado por la racionalidad y la cooperación dentro de un orden organizado y dirigido hacia metas preestablecidas.

La administración pública, como racionalidad, implica un comportamiento teleológico, un designio; como cooperación, un esfuerzo conjunto creado por la conjunción de energías individuales. La administración pública, como una acción racional y cooperativa no es un mero factor instrumental, sino el comportamiento social relacionado con:

- a) El modo de elegir los medios para inducir la cooperación humana;
- b) La forma de escoger el método, establecer la división de trabajo y enseñar los contenidos involucrados en la cooperación;
- c) El aprendizaje especializado de las tareas individuales, y
- d) La coordinación sincronizada de los miembros de la administración pública hacia un propósito común.<sup>68</sup>

La administración pública, así, es racionalidad y cooperación, es un orden organizado y dirigido hacia metas colectivas, públicas por definición; es organización por cuanto supone una estructura autoritaria y habitual de supra y subordinación como relación de su membresía; es dirección porque implica el acto de imprimir orientación y pautas de cooperación a la conducta humana.<sup>69</sup>

Racionalidad y cooperación son dos premisas básicas sobre las

<sup>67</sup> *Ibid.*, p. 40. En realidad corresponde a Carlos Marx, en *El capital*, ser el primer pensador en encontrar en la cooperación un elemento fundamental en el trabajo; al efecto ver cap. 11 de esa obra.

<sup>68</sup> Simon *et al.*, *op. cit.*, pp. 1-3.

<sup>69</sup> Waldo, *op. cit.*, pp. 16-17.

cuales se erige la acción organizada y dirigida de la administración pública. Racionalidad, cooperación, organización y dirección son atributos esencial que definen el objeto y estudio de la administración pública, pero considerada dentro del orden político porque ostenta un carácter público, como "envolvente de los asuntos colectivos o comunes"; como lo afirma Lynton Caldwell la administración pública de mañana, pero también de ayer y hoy, "cualquiera que sea su forma, podría ser en función la coordinación, sustento, protección y dirección de la red pública, los asuntos públicos de la sociedad".<sup>70</sup> En este sentido el objeto de estudio queda identificado cuando se define la administración pública como "la organización y dirección de hombres y materiales para lograr los fines del gobierno"; este concepto de Waldo, definido como objeto de estudio, tiene mucho en común con la noción wilsoniana de la administración pública como el gobierno en acción.<sup>71</sup>

Este esfuerzo sintético, conciliatorio, que integra con cierta unidad las tres perspectivas principales de la era política, se fundamenta en la racionalidad y la cooperación, pero no descubre los elementos no racionales y el conflicto en el seno de las relaciones administrativas; el concepto de acción racional cooperativa es una construcción conceptual elaborada a partir de la abstracción seleccionada de ciertas formas de comportamiento entre una masa de datos empíricos, con el propósito de aislarlos para el estudio sistemático. Ello no implica, sin embargo, que toda conducta administrativa sea racional ni que esta forma de estudiarla sea la única, aunque sí la más prometedora.

En la ciencia política la construcción de categorías estuvo, durante la primera mitad de este siglo, influida por la formulación de conceptos que pecaron de exageración en su abstracción o, por el contrario, por su concreción; nociones como "soberanía" cayeron en la "abstracción descarnada", mientras que esquemas conceptuales como la división tripartita de poderes se confundió con instituciones reales, existentes, congelando su capacidad de operación. Así, una disciplina "en lugar de controlar consciente-

<sup>70</sup> Caldwell, "The methodology of public administration", pp. 15-16.

<sup>71</sup> Waldo, *op. cit.*, p. 6.

mente sus propios esfuerzos cae prisionera de la actividad que desea estudiar"; como la ciencia madre, la administración pública padeció también durante la era de la ortodoxia la ausencia de construcción teórica y frecuentemente se identificaron organizaciones vivientes con conceptos de investigación; el ejemplo más notable lo constituye el "poder ejecutivo", institución reclamada por la ortodoxia como una de sus categorías más importantes. Es relevante que la construcción teórica en la administración pública se verifique al margen de la abstracción descarnada y de realidades aparentes; la administración pública debe construir conceptos definidos que sin ser "camisas de fuerza" orienten la investigación y faciliten la explicación teórica. La función analítica de la definición consiste en "exponer las características principales de un concepto o campo, haciéndolo... preciso... de este modo, los conceptos estructuran nuestro campo de observación".<sup>72</sup>

Simon y Waldo, al centrar el campo teórico de la administración pública alrededor del concepto de acción racional cooperativa, tratan de darle límites precisos y significación sustancial; están definiendo un concepto abstraído de la realidad, pero que ha sido elaborado teóricamente para describir, explicar y evaluar la conducta de los hombres en la administración pública. El acuerdo y la síntesis, el acercamiento entre los administrativistas más influyentes de la actualidad, permitió la elaboración de una definición de administración pública aceptada como válida en la comunidad científica. Por fin, después de más de cincuenta años de desarrollo, la administración pública logra definir con precisión y relativa autonomía los límites de su campo teórico.

## 2. *Perspectivas del presente*

Es evidente que en la década de los cincuenta había confianza en la administración pública; desapareció la incertidumbre producida por el colapso de la ciencia administración ortodoxa. No obstante, un año después de la optimista y prometedora obra de Waldo,

<sup>72</sup> Landau, *op. cit.*, pp. 19, 20.

*El estudio de la administración pública*, el autor expresa sombrías dudas en torno a la solidez del centro de la disciplina.<sup>73</sup> En el mismo sentido, también en 1956 Frederick Mosher, con abrumador pesimismo, declara en torno a la administración pública que “quizá es mejor que no sea definida. Es más un área de interés que una disciplina; más un foco que una ciencia independiente”.<sup>74</sup> Tal escepticismo, en vez de inhibirse en un ambiente de clara confianza, paradójicamente fue progresando con rapidez en los círculos académicos e intelectuales hasta llegar a su cúspide durante los sesenta, como una crisis de identidad.

Aunque esta crisis de identidad tuvo su origen en Estados Unidos, una de las primeras manifestaciones del problema provino de Australia. Correspondió al tratadista R. S. Parker declarar 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.<sup>75</sup> Ausente cualquier fundamento científico —afirma Parker—, la administración pública debe convertirse plenamente en la “carrera administrativa” del gobierno que se alimenta de variadas y distintas disciplinas: sociología, ciencia política, economía, derecho, teoría de la organización.

Las declaraciones de Parker tuvieron como respuesta la fundada crítica de Gerald Caiden. En primer lugar, Caiden muestra cómo la argumentación de Parker adolece de la definición de términos y deriva en la confusión consecuente entre ciencia y disciplina intelectual; 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

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

<sup>73</sup> *Apud* Landau, *op. cit.*, pp. 13-14, de *Perspectives on Administration*.

<sup>74</sup> Mosher, “Research in public administration” some notes and suggestions”, p. 177.

<sup>75</sup> Parker, “The end of public administration”, p. 99.

producir administradores profesionales... La administración pública puede ser estudiada sistemáticamente sin hacer del estudiante un administrador práctico.<sup>76</sup>

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.

Las ideas de Parker, no obstante, 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, destinado a la discusión del alcance, objetivos y métodos de la teoría y la práctica de la administración pública.<sup>77</sup> Las ponencias principales, que correspondieron a Waldo y Fred Riggs, están enfocadas a la crisis de la identidad, su problemática y soluciones posibles. En esta reunión Waldo asume una posición muy similar a la de Parker y da pauta a una respuesta polémica por parte de Riggs.

Como Parker, Waldo percibe las dificultades de la administración pública para definir con precisión sus fronteras. La historia de la administración pública de la posguerra es la historia de crisis de identidad:

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.<sup>78</sup>

En este contexto de pesimismo, Waldo describe la era política como una época en la cual la administración pública ha navegado sin timón, a la deriva, sin rumbo fijo: la "administración pública es un objeto que busca una disciplina".<sup>79</sup>

<sup>76</sup> Caiden, *op. cit.*, pp. 224, 225.

<sup>77</sup> Las ponencias y resultados de la conferencia aparecieron publicados por James Charlesworth en *Theory and practice of public administration*, en 1968.

<sup>78</sup> Waldo, "Scope of the Theory of the public administration", p. 5.

<sup>79</sup> *Ibid.*, p. 2.

La crisis de 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 la profesión" y desorienta el sentido de su enseñanza; emerge de la incertidumbre entre educar y adiestrar: ha sido tradicional el interés por "enseñar para" adiestrar y ha sido despreocupación de lo realmente importante, "enseñar acerca", educar.<sup>80</sup> En este sentido, la enseñanza, como la formulación teórica, afirma Howard Mac Curdy, 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.

La crisis de identidad existe y sus consecuencias para la teoría, la enseñanza y la profesión de la administración pública son insoslayables; empero, las posiciones pesimistas como la de Waldo y Parker no hacen sino contribuir a su agudización y al incremento de la confusión. La crisis de identidad debe ser planteada como un problema de reformulación teórica, no como un curso sin destino, un objeto sin disciplina. En este sentido es alentadora y estimulante la forma como Vincent Ostrom y Peter Savage observan la crisis de identidad.

Ambos perciben la crisis de identidad como el efecto de la insuficiencia dejada por el paradigma de la administración pública de la posguerra. Tomándolo de Thomas Khan, definen al paradigma como "las realizaciones científicas universalmente reconocidas que, durante cierto tiempo, proporcionan modelos de problemas y soluciones a una comunidad científica".<sup>81</sup> El paradigma formulado por el *Movimiento de administración científica*, al ser invalidado por la crítica de la posguerra, dejó de ser suficiente para dar respuesta a los problemas de la administración pública de la época; de igual modo, el paradigma de la posguerra formulada por Waldo, al no madurar, fue incapaz de contener la crisis de identidad que se avecinaba. Así, en ausencia de un

<sup>80</sup> Lyal, "The Teaching and practice of public administration", p. 76.

<sup>81</sup> Khun, *La estructura de las revoluciones científicas*, p. 13.

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.

"Los años de la posguerra provocaron un cambio del cual el estudio de la administración pública nunca se recobró", 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, como sus profesores, investigadores y profesionales, se encuentra también en una "crisis intelectual".<sup>82</sup> La solución posible al problema sugiere como prioridad la formulación de un paradigma,<sup>83</sup> porque

desde los años inmediatos de la posguerra hasta ahora, ha reinado una clase destructiva de anarquía en el campo. El resultado ha sido una estrañaria 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.<sup>84</sup>

Si bien Ostrom y Savage proponen una perspectiva optimista de la crisis de identidad, su optimismo es realista. No sucede así como la perspectiva Minnowbrook y su "Nueva administración pública". Como el coloquio de Filadelfia, la reunión de Minnowbrook, celebrada en septiembre de 1968, tiene en su agenda el problema de la crisis de identidad.<sup>85</sup> No obstante, pese a la presencia de Waldo como promotor y líder de la reunión, mas no como ponente, la perspectiva Minnowbrook no trata de crisis de identidad, sino en forma tangencial, dedicando mayor atención a criticar el "Estado administrativo" que sirvió como modelo a la teoría de la administración pública de la posguerra.

<sup>82</sup> Ostrom, *The intellectual crisis in American public administration*, p. 6..

<sup>83</sup> *Ibidem*, p. 11.

<sup>84</sup> Savage, "Dismantling the administrative state: paradigm reformulation in public administration", p. 151.

<sup>85</sup> Las ponencias y resultados de la reunión aparecieron publicados por Frank Marini en *Toward a new public administration*, en 1972.

Resumiendo y contemplando la crisis de identidad a partir de lo anterior, se presenta un panorama en el que se mueven fuerzas intelectuales centrífugas que evidencian desunión. La explosión de perspectivas en torno a la crisis de 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. 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.

### *3. Análisis y soluciones*

Si un grupo de estadistas de la administración pública ha querido bosquejar la situación que guarda la crisis de identidad prevaleciente y crear conciencia del peligro de sus consecuencias, no lo ha hecho con un afán alarmista, sino con el deseo de explicar sus efectos sobre la disciplina. Los autores están interesados en presentar un diagnóstico del estado que guarda la disciplina y han querido mostrar el tratamiento más adecuado, así como los medicamentos más positivos para erradicar sus males. Lo han hecho con estilos particulares, pero con el designio de restablecer la salud en el cuerpo de su objeto de estudio. Waldo, Riggs, Parker, Caiden, Mac Curdy, Landau, Lyal, Savage, Mosher, Ostrom y la perspectiva Minnowbrook, entre otros, proponen soluciones relativamente viables para resolver la crisis de identidad, que merecen al menos un breve análisis.

Parker y Waldo, que se encuentran en la posición pesimista, se inclinan por el abandono de los marcos disciplinarios y la conversión de la administración pública en una práctica profesional exenta de toda raigambre científica. Parker propone su establecimiento como la "carrera administrativa del gobierno"; como lo ha declarado. "la significación del concepto de admi-

nistración pública no es científica o académica, 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’ ”.<sup>86</sup>

En forma análoga, Waldo declara la incompetencia de la ciencia política como un dominio continente de la administración pública y propone la omisión de los fundamentos científicos a favor de una opción práctica;

déjenme ahora establecer el caso para una perspectiva profesional como la apropiada, verdaderamente necesaria, para la resolución de la crisis de identidad... desde mi punto de vista, un enfoque profesional de la administración pública 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 profesionales, mediante una variada estrategia iniciada con la cooperación en cada materia como cursos unidos en las escuelas profesionales.<sup>87</sup>

Como lo presenta Waldo, se hace necesario el rechazo a su antiguo concepto de la administración pública como la organización y dirección de hombres y materiales para el logro de los fines del gobierno, porque implica una separación entre medios y fines. Waldo, fundador de la *Teoría política de la administración pública*, abandona las proposiciones por él formuladas más de dos décadas atrás, en favor de una visión en la cual la administración pública es observada como una profesión técnicamente neutral en relación con la ciencia política.

Como respuesta a Parker y Waldo, Caiden y Riggs se inclinan por la existencia de la administración pública como disciplina

<sup>86</sup> Parker, *op. cit.*, pp. 100-103.

<sup>87</sup> Waldo, *op. cit.*, pp. 9, 11.

y por su ubicación natural en el seno de la ciencia política. Caiden se opone a su calificación como una 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 intelectuales 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 contener subdisciplinas... podría concentrarse en los aspectos administrativos de la conducta humana a influir en otros aspectos sólo donde ellos son fundamentales para la comprensión del proceso administrativo.<sup>88</sup>

Riggs, en su polémica con Waldo, explaya una severa crítica en dos planos: primero, impugnando la perspectiva profesional como sustituto válido del *status* científico de la administración pública; segundo, rebatiendo la evasión de la administración pública del campo de la ciencia política.

Concuerdo 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 la crisis de identidad ser resuelta.<sup>89</sup>

Es claro que sólo la ciencia, precisamente la ciencia política es el ambiente indicado para la solución de la crisis de identidad; el plano profesional al desnudo no es una solución viable porque la práctica involucra conocimiento y si el conocimiento

<sup>88</sup> Caiden, *op. cit.*, p. 228.

<sup>89</sup> Riggs, "Professionalism, political science and scope of public administration", pp. 32, 33.

sufre una perturbación intelectual intensa, la práctica profesional también se ve afectada por esa misma perturbación.

Lo desvinculación de la administración pública con la ciencia política es doblemente negativa. Como una paráfrasis a Gaus, quien declara que “una teoría de la administración pública significa en nuestro tiempo también una teoría política”, Riggs afirma que “una teoría política significa en nuestro tiempo también una teoría de la administración pública”.<sup>90</sup> La administración pública es un estudio importante para la comprensión de los medios de acción no sólo del gobierno, sino de otras organizaciones políticas como partidos y los grupos de presión. Insistir en la escisión política-administración es dejar sin medios de acción a la política y mermar la capacidad teleológica de la administración.

Por esta razón “nueva administración pública” de la perspectiva Minnowbroock no es una solución viable. Sus postulados centrales se orientan a la crítica del estado administrativo como una organización autoritaria, deshumanizada e inflexible, que limita la creatividad de los administradores y el espíritu democrático de la administración pública; sobre esta tesis, sus militantes caen fácilmente en la confusión entre conocimiento y valores, ciencia e ideología. Como lo ha mostrado Savage, en esencia la perspectiva Minnowbroock “es un cambio en la agenda académica y en la metodología de la administración pública, que intenta responder con soluciones a la crisis de identidad, pero que deriva con facilidad al “impulso utopiano de sus reflexiones y teorizaciones”.<sup>91</sup>

En contraste con los planteamientos de la perspectiva Minnowbroock, carente de realismo práctico, la solución más indicada para resolver la crisis de identidad proviene de la formulación de un paradigma. La construcción de una teoría de la administración pública susceptible de unificar el pensamiento contemporáneo, empero, no puede partir de la situación prevaleciente, sino buscar condiciones favorables. En la década de los cincuenta el acuerdo y síntesis entre Simon y Waldo estuvo apoyado por la obra de Weber; del mismo modo, si recordamos que Wilson

<sup>90</sup> *Ibid.*, p. 34.

<sup>91</sup> Savage, *op. cit.*, pp. 152, 154.

como Goodnow usaron modelos europeos de burocracia centralizada, como los que estudia Weber, es posible formular la hipótesis de que la construcción del paradigma puede fundamentarse en la experiencia de aquella época.

Ostrom ha palpado una relación circular entre Weber, Wilson y Goodnow y entre Simon, Waldo y Weber, que puede ser establecida como base del paradigma; esta relación parece ser una fórmula adecuada para extender el acuerdo entre los administrativistas y salvar las diferencias que les separan. Es tiempo que la teoría de la administración pública supere las tendencias fragmentadoras de su campo y establezca un paradigma válido en la actualidad.

*Epílogo: Atributos constantes de la administración pública**1. Conciencia en el estudio de la administración pública*

La administración pública es producto del reciente interés de los polítólogos por un viejo problema: la acción del gobierno. Tal como lo declaró Wilson en 1887, el pensamiento político había dedicado su atención, prodigamente, al estudio de la configuración del orden político; en particular estuvieron interesados por las fórmulas racionales y legales que daban sentido a la existencia del Estado: lo importante era quiénes y en qué forma se hacían las leyes, mas no cómo eran llevadas a la práctica.

Al tomar conciencia de la magnitud de este problema, como de sus consecuencias para la comprensión cabal de este fenómeno, Wilson puso en la pista a los polítólogos: evidentemente había una notable discrepancia entre el conocimiento del objeto de la administración pública y el conocimiento de su estudio. En el mismo sentido, el conocimiento del objeto había estado limitado por la estrechez del conocimiento del estudio: la administración pública se había convertido para la humanidad, desde sus orígenes, en un factor indispensable para su subsistencia y, sin embargo, su contacto con ella no rebasó el sentido de vivencias sino hasta bien entrado el siglo XIX, cuando Wilson elabora el primer análisis sustantivo sobre el problema: *El estudio de la administración*.

La administración pública, a pesar de las radicales transformaciones de su campo, la polaridad de sus enfoques y, quizás lo más importante, su juventud, sobrevive a sus crisis internas y se consolida como una disciplina útil para el estudio de los fenómenos relativos a la práctica gubernamental. En este sentido, puede afirmarse que la administración pública ostenta límites precisos como campo de la ciencia política; tales límites consideran, nece-

sariamente, la identificación del objeto, el alcance de los mismos y la identificación de la disciplina.

## 2. Identificación del objeto

El centro de interés de la administración pública, esto es, su objeto, ha sido precisado con toda claridad aun considerando las discrepancias entre enfoques y las posiciones equidistantes de las eras ortodoxa y política. Justamente Wilson, White y Waldo, no así el *Movimiento de administración científica*, logran detectar con notable precisión la naturaleza del objeto; en este sentido, aunque persistiendo diferencias de grado, la *Tendencia disidente* es el enfoque que identifica con mayor precisión el objeto de estudio; luego, al bifurcarse en el *Enfoque de la política pública* y la *Teoría política de la administración pública*, se precisa con mayor rigor la identificación del objeto con esta última<sup>92</sup>. Así, considerando a la administración pública en su dimensión histórica, puede afirmarse que existe un acuerdo básico entre los enfoques de la era política y que incluye, necesariamente, a la *Orientación conductualista*, en el postulado de la administración pública:

- a) Es una función;
- b) No consiste en una mera ejecución;
- c) Es el gobierno en acción;
- d) Su objeto es el poder.

### a) La administración pública es una función

La administración pública no hubiera podido rebasar la arraigada dicotomía política-administración sin la construcción de con-

<sup>92</sup> Debemos recordar que Moreland en Inglaterra y Weber en Alemania identificaron a la administración pública en función de la política, sin hacer divorcio alguno. En este sentido, también en Europa desde la era ortodoxa existían evidencias de un acuerdo en torno al objeto de la disciplina.

ceptos funcionales; es decir, si no hubiera reemplazado categorías estructurales, cosificadas, por conceptos que expresaran funciones. En este sentido, las funciones definieron a las estructuras y no a la inversa: la administración pública siempre, necesariamente, es una función conseciente de la política. Todos los Estados, independientemente de su grado de diferenciación interna, desempeñan dos tipos de funciones: política y administración. Empero, ambas funciones integran un proceso más comprensivo: el gobierno. Cuando el gobierno formula planes generales y decide su implantación es política; cuando establece los medios específicos para su puesta en práctica es administración. Política es el gobierno decidiendo, administración es el gobierno actuando.<sup>93</sup>

*b) La administración pública no es mera ejecución*

Política y administración, entonces, no implican una dicotomía, sino unidad; Wilson acertó al identificar política con formulación de planes generales y administración con medios específicos, es decir, al no establecer un cisma; Goodnow acertó al construir una línea divisoria teórica entre la política y la administración y, también, al calificar la política como voluntad del Estado, pero no por cuanto definir a la administración como la “ejecución” de esa voluntad. La administración pública, en la perspectiva de Goodnow, se reduce a un acto fatal consumatorio: ejecutar.<sup>94</sup>

<sup>93</sup> En un sentido más amplio, por política entendemos, en concepto weberiano: “la dirección o la influencia de la dirección, de una asociación política, lo que hoy equivale a decir, el Estado”; “La política como vocación”, p. 243. El hecho que demos un significado relativo a la noción de política, en su relación funcional con la administración, no desplaza el sentido más comprensivo de la categoría weberiana ni su validez en el universo más amplio con referencia a otras asociaciones políticas, como por ejemplo los partidos y los grupos de presión.

<sup>94</sup> A Goodnow debe reconocérsele, sin embargo, el planteamiento de la administración como “ejecución” en términos teóricos, como construcción conceptual; no obstante debe hacerse énfasis en su incapacidad, también teórica, para trascender la noción “consumatoria” de la administración pública en función de la noción “decidoria” de la política, problema superado por Wilson.

La administración pública no es un simple acto de ejecución: “ejecutar”, “efectuar”, “realizar”, “llevar al cabo” conllevan una connotación concluyente, implican el acto de consumación última, llevar los fines a sus consecuencias extremas. Por el contrario, todo fin, incluso los objetivos últimos o supremos, entrañan un proceso teleológico, ya que todo fin logrado no es sino un propósito intermedio, una meta, que presupone la consecución de objetivos eslabonados en cadena. La administración pública no involucra este tipo de actos; por el contrario, su misión señala una seriación en la cual cada paso es una etapa cumplida, un paso hacia adelante, en un proceso cuyos fines están situados a modo de “blancos móviles”.

c) *La administración pública es el gobierno en acción*

La administración pública es acción, acción gubernamental; es dinámica, movimiento continuo. El gobierno es el proceso conductivo del Estado que concreta las relaciones de dominación, explotación, tutela y servicio inherentes al mismo; gobierno, fuente de orden y voluntad política, es 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; esto es, la práctica y actividad continua, coordinada, sincronizada, de decisiones políticas generales al través de medios específicos. La distinción entre política y administración no es sólo una separación funcional, sino también una correlación temporal; es decir, una diferenciación de momentos; decidir primero y practicar después.

El gobierno es un proceso y su identificación con estructuras concretas, vivas, acarrea peligrosa confusión conceptual. Sin embargo, es innegable que aun siendo un proceso, gobierno implica la noción de estructura; esto es, el concepto de estructura no entraña necesariamente congelación o cristalización de elementos, sino condensación relativa, inestable y cambiante de etapas: es un fluir. En este orden de ideas, así, la noción de proceso reviste un significado relativo, es decir, puede ser entendido como retardado en estructuras, teóricamente concebidas, dadas como tota-

lidades; sin embargo, la idea de gobierno concilia mejor con la categoría de proceso y como tal debe ser entendido.

*d) El objeto de la administración pública es el poder, pero en uno de sus aspectos*

La ciencia política es la ciencia del poder, sus estrategias de acceso, obtención y ejercicio. Al mismo tiempo el poder —o acto de control como lo llama Catlin—<sup>95</sup> es la unidad de análisis de la disciplina y el acto fundamental en las relaciones de dominación relativas al Estado, su razón de ser; es, por tanto, la objetivización de las relaciones de dominación del Estado revestidas en forma de gobierno. Sin descartar el proceso de poder interno que se gesta en cualquier tipo de asociación humana, conservamos la noción de política aplicada a la sociedad en su conjunto, es decir, su sentido más genuino.

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 dominante, son 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.

El gobierno, como política y administración, implica voluntad y ejercicio de poder: primero, estableciendo medidas políticas generales; segundo, activando estas medidas, que inspiran y generan las demandas de aquellos que son afectados por las mismas. Definir administración pública como gobierno en acción es implícitamente señalar 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 reali-

<sup>95</sup> Catlin, *La teoría de la política*, p. 25.

zación —es decir, hacerse realidad— de la existencia del Estado como organización. Esto no implica, sin embargo, que la administración sea la fuente o el sujeto del poder, posición cimera que ocupa la clase gobernante, sino, por el contrario, el medio específico del ejercicio de ese poder.

### *3. Alcance y límites del objeto*

#### *a) Alcance y límites de la acción gubernamental*

Conforme lo anterior, el poder, objeto de la ciencia política, es también el objeto de la administración pública, pero en la dimensión que comprende el ejercicio de la dominación estatal. La administración pública, al ejercer la dominación efectiva o, en su caso, mantener latentes las expectativas y hábitos de obediencia, lleva a la realidad la existencia del Estado y marca aquello que es inherente al Estado mismo: clases o grupos divididos por la frontera del poder, por la jerarquía que separa a gobernantes y gobernados. Al ejercer la explotación o, en su caso, garantizar y proteger esta misma por parte de particulares, asegura la producción de los excedentes que garantizan la existencia de la sociedad como un todo.

Tutela y servicio son la paradoja y contrapartida de la dominación y explotación; éstas, al someter a los más a la condición de subordinación y explotación, generan necesidades sólo solucionables en forma pública, es decir, colectiva. Una de ellas es la necesidad de la preservación de la población de un Estado como unidad, es decir, la tutela contra ataques externos y convulsiones internas (independientemente de su valor moral o la legitimidad de sus principios); otra, debida a la diferenciación y especialización de los papeles sociales, demanda servicios de la más variada naturaleza y cuya solución, también, es practicada en forma pública. Así, la administración pública semeja una moneda cuyas caras opuestas existen en forma independiente: es la imagen de Jano, deidad griega de las dos caras.

Dominio, explotación, tutela y servicios son consecuencia de condiciones objetivas, entre las cuales cabe destacar: dimensión

y complejidad de la sociedad, como de sus diferentes esferas. Dimensión implica incremento en volumen; complejidad entraña especialización interna y, con ello, interdependencia. Una sociedad más grande y compleja requiere, aun en mayor medida, de una instancia intermedia, la administración pública, que tutelarmente otorgue a los miembros y grupos de la sociedad un orden, imprima sentido a su comportamiento, fije patrones de producción social y marque pautas a la naturaleza y el carácter de los servicios públicos.

b) *La administración pública no coincide necesariamente con el "mantenimiento del sistema"*

La administración pública como gobierno en acción implica, en consecuencia, la dominación, explotación, tutela y servicio que son propios del Estado; sin embargo, esta aseveración no señala necesariamente la contribución al mantenimiento del *statu quo*. Como históricamente se ha demostrado, se han dado frecuentes situaciones en las cuales la administración pública ha sido un medio para hacer del cambio un hecho. El imperio romano, por citar un caso típico, no se hubiera podido desarrollar como sistema político unificado, enmarcando diversos grupos étnicos, si la administración pública, al convertirse en burocrática, no hubiera sido capaz de crear condiciones adecuadas para el ejercicio de un poder imperial centralizado. En el siglo xvi, desde las cenizas del feudalismo, fue posible edificar la organización centralizada y homogénea del Estado moderno, gracias a la labor reivindicadora de los comisarios regios.

Actualmente la Unión Soviética y China Popular muestran ejemplos contemporáneos del papel transformador de la administración pública, al modificarse primeramente el carácter de la administración pública misma. La cabal expropiación de los propietarios de los medios de producción no se hubiera llevado a la práctica sin el empleo de una administración pública que había asumido un carácter reivindicador. En este sentido, el papel de la administración pública en los procesos de dominación, explotación, tutela y servicio, en función del cambio o la preservación

del orden establecido, está determinado por el sentido que se le imprime a la política.

#### *4. Identificación de la disciplina*

##### *a) El campo de la administración pública*

En el sentido en que se configuran los rasgos distintivos del objeto, puede afirmarse que la administración pública es el campo de la ciencia política que trata con los problemas relativos a la movilización, organización y dirección de fuerza de trabajo, recursos y poder para la activación de política del gobierno; este orden de ideas cuyo parecido con el concepto de Waldo no es casual, señala que el interés esencial de la administración pública radica en la explicación científica de las condiciones, factores y consecuencias que se relacionan con la acción gubernamental. Movilización es dinámica, movimiento de hombres, recursos y poder en los actos de dominación, explotación, tutela y servicio; organización es el establecimiento de patrones y compromisos para crear el hábito a la obediencia o, por el contrario, para estimular las condiciones y la conciencia sobre la necesidad del cambio; dirección es la inducción y orientación, el funcionamiento, que fija la estrategia de la acción gubernamental.

##### *b) El estudio de la administración pública*

Así, 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 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.

c) *La tradición académica*

Todo lo anterior, aunque puede ser considerado de "nuestra cosecha", en realidad intenta recoger lo genuino de la tradición en el estudio de la administración pública, es decir, aquello inspirado por Wilson, trasmítido por White y consolidado por Waldo: el concepto de la *administración pública* como gobierno en acción. Estamos convencidos que esta tradición no proviene de la vertiente del *Movimiento de administración científica* y dudamos que fluya por el lado de Willoughby; empero, debemos reconocer que existe suficiente prejuicio sobre el autor para que se requiera plantear a profundidad su valor real en la tradición de nuestra disciplina y, por tanto, su contribución a la misma.<sup>96</sup>

Pensamos que la tradición genuina, la que reconoce la naturaleza política de la administración pública, deriva de Wilson al través de White —primero con la *Tendencia disidente* y luego con el *Enfoque de la política pública*—, para vertirse en Waldo, Taylor, Fayol, Urwick, Gulick, Mooney están tan cerca a la tradición de la empresa privada y lejos de la tradición política. En este sentido, Goodnow y Willoughby son pensadores que, en contraste al gerencialismo, siempre produjeron en el marco de la ciencia política; independientemente de su enfoque, su obra se destinó a la contribución del estudio de la administración pública como un campo sustantivo, mas siempre estuvieron lejos de llegar a concebirla como un mero instrumento de gestión. De este modo, reconociendo la importancia de Goodnow y Willoughby es, sin embargo, permisible afirmar que la fórmula W-W-W (Wilson, White, Waldo) constituye la espina dorsal, la médula de la tradición genuina de la administración pública; de hecho, de una forma u otra, pidiendo disculpas a Simon y el conductualismo, es posible aducir que los grandes pensadores de la administración

<sup>96</sup> En este sentido, aunque Goodnow no creó una escuela, sí inspiró la formulación de la dicotomía política-administración de Simon, en su obra *El comportamiento administrativo*.

pública de este siglo fueron discípulos de Wilson y colegas, y discípulos de White y Waldo.

Puede afirmarse, sin reparar, que el *Enfoque de la política pública* y la *Teoría política de la administración pública* en la actualidad, aún estando presente la crisis de identidad, integran a quienes más han contribuido en el desarrollo de la disciplina: Dimock, Gaus, Pffifner, Appleby, Sayre, Morstein Marx, Mosher, por citar algunos. Desde luego otros pensadores, como Riggs, Martin, Landau, Mac Curdy, Caiden, por citar algunos, plantean puntos de vista diferentes a los clásicos de la disciplina; mas, en lo esencial, se encuentran situados en lo que hemos llamado la tradición genuina, porque los aspectos centrales de su tesis están orientados no sólo al reconocimiento, sino también a la confirmación de la administración pública como una rama de la ciencia política. En otras palabras, ayer y hoy se tiene confianza en la teoría administrativa de la ciencia política.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bodino, Juan, *Los seis libros de la República*, Madrid, Edit. Aguliar, 1973, 236 pp.
- Bréhier, Louis, *Las instituciones del imperio bizantino*, México, UTEHA, 1958, 466 pp.
- Busto, Emiliano, *La administración pública de México*, París, Imprenta Administrativa de Pablo Dupont, 1889, 292 pp.
- Caiden, Gerald, "In Defense of Public Administration", en *Public Administration*, vol. 24, núm. 3, Australia, 1965, pp. 224-228.
- Caldwell, Lynton, "Public Administration and the Universities: a Half-Century of Development", en *Public Administration Review*, vol. 25, Estados Unidos, 1965, pp. 50-62.
- , "Methodology in the Theory of Public Administration", en Charlesworth (ed.), *Theory and Practice of Public Administration*, Philadelphia, The American Academy of Political and Social Sciences, 1968, pp. 205-222.
- Catlin, George, *La teoría política*, Madrid. Instituto de Estudios Políticos, 1962, 163 pp.
- Charlesworth, James, *Theory and Practice of Public Administration*, Philadelphia, The American Academy of Politican and Social Sciences, 1968, 336 pp.
- Childe, Gordon, *¿Qué sucedió en la historia?*, Buenos Aires, Ed. La Pléyade, 1973, 305 pp.
- Dahl, Robert y Charles Lindblam, *Política, economía y bienestar*.
- Dimock, Marshall, "The Study of Public Administration", *The American Political Science Review*, vol. 31, Estados Unidos, 1937, pp. 28-40.
- y Gladys Dimock, *Administración pública*, México, UTEHA, 1967, 426 pp.
- Easton, David, *Esquema para el análisis político*, Buenos Aires, Ed. Amorrortu, 1969, 187 pp.
- Eisenstadt, S. N., "Burocracia, Burocratizacao e Desburocratizacao", en Etzioni (ed.), *Organizacões Complexas*, São Paulo, Ed. Atlas, 1967, pp. 263-370.

- , *Los sistemas políticos de los imperios*, Madrid, Revista de Occidente, 1966, 641 pp.
- Fayol, Henri, *Administración industrial y general*, México, Ed. Herreró, 1969, 278 pp.
- Gaus, John, "The Present Status of the Study of Public Administration", en *The American Political Science Review*, vol. 25, Estados Unidos, 1931, pp. 120-134.
- , "Trends in the Theory of Public Administration", *Public Administration Review*, vol. 10, núm. 3, Estados Unidos, 1950, pp. 161-168.
- Goodnow, Frank, *Politics and administration*.
- Gulick, Luther, *Ensayos sobre la ciencia de la administración*, Madrid, Escuela Nacional de Administración Pública, 1973, 288 pp.
- , "The Twenty-Fifth Anniversary of the American Society for Public Administration", *Public Administration Review*, vol. 10 núm. 3, Estados Unidos, 1965, pp. 1-14.
- Gviashiani, D., *Organización y gestión*, Moscú, Ed. Progreso, 1973, 510 pp.
- Hilling, Helen, "Public Administration: Study, Practice, Profession", *Public Administration Review*, vol. 26, Estados Unidos, 1966, pp. 320-328.
- Hobbes, Thomas, *El Leviatán*, San Juan, Ed. Universitaria, 1966, 299 pp.
- Homo, León, *La Roma imperial y el urbanismo en la antigüedad*, México, UTEHA, 1956, 487 pp.
- Humboldt, Guillermo, *Escritos Políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1943, 273 pp.
- Khun, Thomas, *Estructura de las revoluciones científicas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1971, 319 pp.
- Landau, Martin, "El Concepto de Toma de Decisiones en el Campo de la Administración Pública", en Malick y Van Ness (eds.), *La conducta administrativa*, Buenos Aires, Ed. Hobbs-Sudamericana, 1966, pp. 13-45.
- Landrod, Georges, "La Science de l'Administration Publique en France au 19éme et au 20éme Siecle", en *Revue Administrative*, Francia 1961, pp. 5-31.

- Lepawsky, Albert, Administration, *El arte y la ciencia de la organización y administración*, México, Cia. Edit. Continental, 1961, 360 pp.
- López Alvarez, Francisco, *La administración pública y la vida económica en México*.
- Lyal, E. A., "The Teaching and Practice of Public Administration", *Public Administration*, núm. 1, Australia, 1972, pp. 70-78.
- Mac Gurdy, Howard, *Public Administration: a Bibliography*, Washington, School of Government and Public Administration, 1972, 261 pp.
- Marini, Frank, *Toward a New Public Administration*, Scranton, Chandler Publishing, 1971, 371 pp.
- Marx, Carlos, *El capital*, México, Fondo de Cultura Económica, 1968, tomo I, 769 pp.
- Meehan, Eugene, *Pensamiento político contemporáneo*, Madrid, Revista de Occidente, 1973, 382 pp.
- Merriam, Charles, "The Development of Theory for Public Administration", *Advancent Management Journal*, núm. 5, Estados Unidos, 1940, pp. 130-138.
- Mill, John Stuart, *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, México, Herrero Hermanos Editores, 1965, 319 pp.
- Miller, Robert, "The New Science of Administration in the USSR", *Administrative Science Quarterly*, vol. 16, núm. 3, Estados Unidos, 1971, pp. 247-257.
- Molitor André, *Administration Publique*, París, UNESCO, 1958, 212 pp.
- Moreland, W. H., "The Science of Public Administration", en *Quarterly Review*, vol. 235, Inglaterra, 1921, pp. 413-428.
- Morstein Marx, Fritz, *Elements of Public Administration*, Nueva York, Prentice-Hall, 1946, 341 pp.
- Mosca, Gaetano, *Elementi di Scienza Política*, Roma, Tipografía della Camera del Diputati, 1896, 400 pp.
- Mosher, Federick, "Research in Public Administration: Some Notes and Suggestions", en *Public Administration Review*, vol. 16, Estados Unidos, 1956, pp. 169-168.
- y Salvatore Cimmino, *Ciencia de la Administración*, Madrid, Ediciones Rialp, 1961, 577 pp.

- Nurock, Max, "The Etymology of Administration", *Public Administration*, núm. 4, Israel, 1963, pp. 38-42.
- Ostrom, Vincent, *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, Alabama, The University of Alabama Press, 1973, 175 pp.
- Parker, R. S., "The End of Public Administration", *Public Administration*, vol. 24, núm. 2, Australia, 1965, pp. 99-103.
- Parsons, Talcott, "Sugestões para um Tratado Sociológico de Teoria de Organização", en Etzioni (ed.), *Organizações Complexas*, Buenos Aires, Edit. Atlas, 1967, pp. 43-57.
- , *El sistema social*, Madrid, Revista de Occidente, 1966, 569 pp.
- Petit-Dutailly, Ch., *La monarquía feudal en Inglaterra y Francia (siglos X a XIII)*, México, UTEHA, 1961, 313 pp.
- Petrov, G. I., "L'Object de la Science de la Administration", en *Annuaire de l'URSS*, Francia, 1969, pp. 215-223.
- Pfiffner, John and Robert Presthus, *Public Administration*, Nueva York, The Ronald Press, 1967, 212 pp.
- Prólot, Marcel, *La ciencia política*, Buenos Aires, EUDEBA, 1965, 199 pp.
- Riggs, Fred, "Professionalism, Political Science and the Scope of Public Administration", en Charlesworth (ed.), *Theory and Practice of Public Administration*, Philadelphia, The American Academy of Political and Social Sciences, 1968, pp. 32-62.
- Savage, Peter, "Dismantling the Administrative State: Paradigm Reformulation in Public Administration", en *Political Studies*, vol. 22, núm. 2, Inglaterra, 1974, pp. 147-157.
- Sayre, Wallace, "Premises of Public Administration: Past and Emerging", *Public Administration Review*, vol. 18, Estados Unidos, 1958, pp. 102-105.
- Simon, Herbert, *El comportamiento administrativo*, Madrid, Edit. Aguilar, 1964, 240 pp.
- , et al., *Administración pública*, México, Edit. Letras, 1968, 557 pp.
- Storing, Herbert, "The Science of Administration: Herbert Simon", en Storing (ed.), *Essays on the Scientific Study of Politics*, Nueva York, Holt, Reinhart and Winston, 1962, pp. 64-150.

- , "Leonard White and the Study of Public Administration", *Public Administration Review*, vol. 25, Estados Unidos, 1965, pp. 38-51.
- Taylor, Frederick, *Principios de administración científica*, México, Edit. Herrero, 1969, 278 pp.
- Tocqueville, Alexis, *El antiguo régimen y la revolución*, Madrid, Edit. Guadarrama, 1969, 361 pp.
- Waldo, Dwight, *Teoría política de la administración pública*, Madrid, Edit. Tecnos, 1961, 338 pp.
- , *Administración pública*, México, Edit. Trillas, 1967, 530 pp.
- , *Estudiode la administración pública*, Madrid, Edit. Aguilar, 1964, 143 pp.
- , "Scope of Theory the Public Administration", en Charlesworth (ed.), *Theory and Practice of Public Administration*, Philadelphia, The American Academy of Politican and Social Sciences.
- Walker, Robert, "Public Administration: The Universities and Public Service" en *American Political Science Review*, Estados Unidos, octubre, 1945, pp. 962-933.
- Weber, Max, "La Política como Vocación", *Revista de Ciencias Políticas y Sociales*, núms. 16 y 17, México, 1959, pp. 243-274 y 453-475.
- , *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1964, dos tomos, 1 232 pp.
- Wengert, Egbert, "The Study of Public Administration", *The American Political Science Review*, vol. 36, Estados Unidos, 1942, pp. 313-322.
- White, Leonard, *Introducción al estudio de la administración pública*, México, Compañía General de Ediciones, 1964, 446 pp.
- , "Public Administration", *Encyclopaedia of the Social Sciences*, núm. 1, Estados Unidos, 1930, pp. 440-450.
- , *Trends in Public Administration*, New York, Mac Graw Co., 1933, 365 pp.
- Willoughby, W. F. *The government of modern states*.
- Wilson, Woodrow, "Estudio de la Administración", en Waldo (ed.), *Administración Pública*, México, Edit. Trillas, 1967, pp. 83-95.
- Wittfogel, Karl. *Despotismo oriental*, Madrid, Ediciones Guadarrama, 1966, 582 pp.