

25º  
ANIVERSARIO  
de la FCPS



cuaderno 2

Teoría administrativa  
de la ciencia política  
Omar Guerrero



Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLITICA

CUADERNO 2

TEORIA ADMINISTRATIVA  
DE LA CIENCIA POLITICA

Omar Guerrero

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

MEXICO, 1976

DIRECTORIO

Director de la Facultad

Lic. Julio del Río Reynaga

Jefe del Departamento de Ciencia Política

Lic. Sergio Colmenares Díaz González

Jefe del Departamento de Publicaciones

Manuel Barragán Rojas

SUMARIO

Introducción	5
I. La formación del objeto de la administración pública	9
1. Origen histórico: nace el Leviatán administrativo	9
2. La encrucijada institucional: helenismo, despotismo oriental y romanización	11
3. Concreción institucional del concepto de administración pública	15
II. El pensamiento administrativo antes de Wilson	21
1. El vacío teórico	21
2. Las respuestas teóricas	25
III. La formación del campo teórico de la administración pública	33
1. Wilson y la ciencia administrativa	33
2. La era ortodoxa	35
3. Ortodoxia y disidencia	39
IV. La consolidación del campo teórico de la administración pública	47
1. Wilson y su herencia	47
2. La era política	48
3. Ciencia política, administración pública y administración de empresas privadas	56
V. Definición del campo teórico de la administración pública	59
1. Acuerdo y síntesis	59
2. Perspectiva del presente	62
3. Análisis y soluciones	67

VII. Epílogo: atributos constantes de la administración pública	73
1. Conciencia en el estudio de la administración pública	73
2. Identificación del objeto	74
3. Alcance y límites del objeto	78
4. Identificación de la disciplina	79
Bibliografía	83

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 conductor 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 nuestro ensayo Teoría administrativa de la ciencia política hemos querido expresar el sentido político, histórico y técnico 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 técnico, 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 preocu-

pación 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.

Nuestra 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, Filetes 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. Debe decirse, también, que es un ensayo más elaborado de la prueba escrita presentada en el concurso de oposición por la definitividad de la asignatura Teoría de la Administración Pública, I.

Finalmente, deseo expresar mi gratitud a la profesora Erika Doring por sus valiosas observaciones al manuscrito; a mi esposa, Pilda Vázquez de Guarrero, como un reconocimiento a sus tediosas labores mecanográficas, 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 conclu-

AÍSN. Sin embargo, todo lo que se lea en éste es de mi única y -  
exclusiva responsabilidad.

OMAR GUERRERO

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 con el origen de las primeras civilizaciones, desde tiempos muy remotos. Como lo ha expresado Dwight Waldo, Gordon 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 Sumaria, "en el terreno artificial que ganaron mediante el esfuerzo colectivo con obras de desagüe y riego..." gracias a "una cuantiosa fuerza de trabajo, es decir, una gran población..." construyeron ciudades, caminos, templos y obras hidráulicas como una "tarea cooperativa". El trabajo de "cientos de participantes debía ser coordinado y dirigido y el todo planeado exactamente de antemano".<sup>2</sup> Los esfuerzos de planeación, como los de organización y realización, 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

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

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

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

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

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. Empor-  
to al Estado también es una víctima del "estilo burocrático" al adop-  
tar este estilo de organización, en lugar de otro más laxo y flexi-  
ble. La burocratización es la

ampliación de las esferas de actividad de la burocracia y de su poder, en su propio interés o en interés de su élite. Tien-  
de a una creciente regulación de diferentes sectores de la vi-  
da 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 actividades técnicas ne-  
cessarias para su ejecución".<sup>6</sup> En su organización interna, la admí-

<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 gobernantes y gobernados.

<sup>5</sup> Eisenstadt, "Burocracia, Burocratización e Desburocratización", p. 265

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

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

Varios años antes de la publicación de la obra de Wittfogel y Eisenstadt, un pensador que los había influido notablemente, Max Weber, produjo importantes resultados 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 función realizada colectivamente en confusión con otras actividades 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 con el 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 administrativo (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>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 la diferenciación de la administración pública en relación con otras estructuras, como su especialización interna, obedeció a las demandas sociales por el establecimiento del orden público y la solución de necesidades de servicio de manera organizada y en forma eficiente. 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 reflexión intelectual de la filosofía política, cuando menos desde los inicios de la era cristiana; no obstante, el producto del pensamiento

to 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 específico, 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 pensadores 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 clave 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 la adopción de los patrones orientales de gobierno tomados al 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 calcado por el emperador Diocleciano. La dominación universal romana constituyó el ambiente más favorable para el desenvolvimiento de las instituciones políticas y

administrativas heredadas por Roma a la civilización europea, sobre todo para la formación del Estado moderno 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 medieval, 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. Concepción 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 comportamien-

to político que entre los romanos tenía un significado institucional específico. Comenzemos 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 *administrationis* 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 tiene una relación consecuente.<sup>9</sup>

La función administrativa, en este sentido, no se 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

<sup>8</sup> Frontino, citado por Hense, *La Roma Imperial y el urbanismo en la antigüedad*, pp. 101, 102.

<sup>9</sup> Murcock, *The Etymology of Administration*.

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 tal 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 *pólis* griega o la *civitas* romana, ni en los sistemas feudales, donde tiene un desarrollo superior a 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 *pólis* 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 *pólis*, misma que dio origen a la

palabra política;<sup>10</sup> en Roma la raíz que inspiró la palabra *populus* (pueblo), que adjetivado en *pupilius* 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 *civis 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 total; 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 preminencia de un grupo o clase social; la administración pública, desde su origen como séquito del señor patrimonial, a los modernos aparatos burocráticos de la actualidad, ha cumplido con paradigmática 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

<sup>10</sup> Pélot, *la ciencia política*, pp. 5-14, afirma la existencia de cuatro fuentes etiológicas para la palabra "política": *ē polīcia*, *ta polītika*, *ē polis* y *ē politikē*.

<sup>11</sup> Nurock, *op. cit.*

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 incluya a la clase política y las altas jerarquías del aparato administrativo, sujetos de la dominación.

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

<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 pueden 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 polítólogos 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 grandes obras del pensamiento político no deben ser leídas por sí, por su valor intrínseco, sino como explicación o crítica de fenómenos que

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

<sup>14</sup> Ibídem, p. 17.

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 llor 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 aislado y disperso, constituye, no obstante, el antecedente relativamente es-

<sup>15</sup> Caiden, "In Defense of Public Administration", p. 227.

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

pecializado 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 Piles-Nel, inglés. Tienen en común el haber sido funcionarios, practicantes 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 fielmente 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 Administracionis*, 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 *Administracionis* 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 Kistoriologion*, destinado a la descripción de la organización de la jerarquía eclesiástica, 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, que expresaba a la vez el rango administrativo y el *status* político y social de la clase gobernante; la jerarquía cortesana era el reflejo de una sociedad en la cual la posición social se fijaba en la per-

<sup>17</sup> Citado por Horno, op. cit., pp. 101-102, 139-152.

tenencia honoraria al servicio doméstico imperial y el ejercicio -  
electivo 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 litera-  
rios, que ha demostrado contener suficiente interés para la adminis-  
tración pública. En esta época, climax del dominio normando en In-  
glaterra, Francia y Sicilia, sucede un hecho trascendental, pero -  
paradójico: en plena Edad Media se lleva al caño la traslación de -  
lo que Wittfogel llamó "patrones desóticos 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 guber-  
namental. El trabajo de Fils-Nel muestra el modo como fueron intro-  
ducidos los patrones criminales en la organización fiscal; su *Udala*  
go d'ñ E'Chiquit es un espejo en el cual se refleja el interès -  
monárquico por mantener un catastro completo de la tierra mediante  
el *Censoario Real*, 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 constituye una mesa de cubierta cuadrículada, como el aj-  
edrón, llamada *c'chiquit* utilizada para operar el juego de ingre-  
sos, tesorería y agresos.<sup>19</sup>

Los trabajos de Frontino, Pilato y Fils-Nel no pueden ser cla-  
sificados 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 po-  
lítico, económico y social y una descripción del funcionamiento de  
su organización interna. Constituye lo que Mehan ha denominado --  
*enunciativas*; esto es, "estructuras conceptuales" que no se encuen-  
tran deductivamente entrelazadas ni pueden explicar y predecir en -  
forma consecuente; sólo tiene capacidad explicativa e predictiva,

<sup>18</sup> Citado por Bréhier, *Las instituciones del Imperio Bizanti-  
no*, pp. 106-123.

<sup>19</sup> Citado por Petit-Dutaillis, *La monarquía feudal en Inglate-  
rra y Francia (siglos X a XIII)*, pp. 109-110. Al respecto ver tam-  
bién a Lepauw, *Administración: el arte y ciencia de la organiza-  
ción y administración*, pp. 123-124.

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 Buste, 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. Meahan ha definido la teoría como "un conjunto de generalizaciones entrelazadas deductivamente que puede utilizarse para explicar otras generalizaciones".<sup>21</sup> Conforma 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 diseño de la filosofía política por explicar los cambios sucedidos en la historia europea, con la emergencia y el fortalecimiento del Estado moderno frente al feudalismo, a partir del análisis de la administración pública como un factor que condiciona 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 acompañada por la constitución de papeles sociales especializados - en la función administrativa, los cargos, cuya encomienda se ocupa-

<sup>20</sup> Meahan, op. cit., p. 31.

<sup>21</sup> Ibidem, p. 31

ba de la práctica de la política gubernamental. En el desarrollo de la organización del Estado, los cargos públicos siempre 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 comisión específica; realizada la comisión, el comisario casa en funciones y los gobernantes quedan en libertad de compromiso con respecto de quienes las desempeñaron.

De acuerdo con Bodin, la historia de la administración pública hasta el siglo XVI -pero también hoy en día- 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 tendido a la apropiación privada de los cargos y los 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 insulas o vacíos de autoridad, 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 desempeñaron el reñido 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 entronizan 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 a través del cual fluyen y se entronizan las organizaciones creadas por la monarquía y cuya persistencia se explica, paradigmáticamente, 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 incluido 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 oficinas, nuevamente cualquier cambio habrá de requerir del establecimiento de comisarios para luchar contra los privilegios ostentados por los oficiales en su largo y permanente ejercicio del cargo. Como en Bodin, también en Tocque-

Ville 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 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 -

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

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 Emiliano 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'Administration 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 sustrae a los límites de tiempo y - de lugar porque es universal.<sup>23</sup>

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

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 pequeña 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 leigo más que el erudito, 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 atañe 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>

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

<sup>25</sup> Von Humboldt, *Esquisses politiques*, p. 233.

<sup>26</sup> Bustos, *la administración pública de México*, p. 1.

La importancia de Bonnín, Von Humboldt y Bustos 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 Bonnín y Von Humboldt son importantes antecedentes de Wilson en la pugna por establecer el estudio específico de la administración pública; Bustos, por su parte, un compañero afínimo 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 magistralmente 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.

### III. LA FORMACION DEL CAMPO TEORICO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

#### 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; paradigmáticamente, el político 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 nucaría 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 comportamiento 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 como 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, no obstante, no corresponde a una simple yuxtaposición; Wilson, al oponerse a la separación entre decisión y ejecución, descabía no identificar una y otra con la política y la 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; para 1867, tras 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 montada sobre "principios" apriorísticos de pretendida validez universal. Esta actitud equívoca sería fuente para la inspiración de los ideólogos de

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

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, no se apoyará en tales criterios.

El Movimiento de administración científica se inspiró sólo en parte en los principios establecidos por Wilson, y 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 inspirados por -- Frederick Taylos 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 deseaba conservar las tesis de su progenitor intelectual, pero intentaría llevarlas a sus últimas conse-

cuencias. 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 del acto de ejecutar. Esta afirmación, fuente para las más crudas críticas de Goodnow,<sup>28</sup> no supone la distinción en el plano de la realidad, sino en 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 expresión de su voluntad, 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 - administración no pretende identificar fenómenos reales, sino establecer una diferenciación analítica de comportamientos presumiblemente distintos.

Como Goodnow, Willoughby está insatisfecho con el esquema tri-

<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> Citado por Simon, *El comportamiento administrativo*, p. 53.

partido 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> Citado por Lepawsky, *Administración: el arte y la ciencia de la organización y administración*, p. 65.

<sup>32</sup> Ibidem, pp. 66-67.

<sup>33</sup> Citado por Walde, *Teoría política de la administración pública*, 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 en el funcionamiento normal de la administración y un obstáculo opuesto 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 en relación 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, desíderatum de la era ortodoxa y sus principios, es el marco expresivo de las "leyes" que rigen el acontecer administrativo; 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 su-

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

premo para cualquier clase de administración, es reafirmar la concepción unitaria de la ciencia administrativa y la necesidad insulable 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 debía realizarse con relación al campo de la ciencia administrativa. La *Tendencia disidente* formaba una corriente innovadora - respecto de 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 Pffifner, consideraban posible 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 administración son los objetivos últimos del Estado". Este libro constituye la "cabecera de playa" a partir de la cual la Administración Pública buscará su desti-

no 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 el 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 exterior 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

<sup>35</sup> White, *Introducción al estudio de la administración pública*, p. 3. Sobre este problema, en su obra *Trends 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 con la formación del campo de la administración pública puede ser analizado en la obra de Storing, *Leonard D. White and the Study of Public Administration*.

la ortodoxia, al estudio 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 administrativo científico 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 con 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 exfoliación 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 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*, 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>

<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.

en el mismo sentido, aunque Dimock declara en su *The Study of Administration* de 1937 que "hoy en día no se puede aceptar incondicionalmente la generalización de Woodrow 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 limitado. 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 a los tratadistas y diera dirección a su investigación y difusión. No bastaba la labor de la American Political Science Asso-

<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.

ciation (APSA) y su *The American Political Science Review*,<sup>42</sup> 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 de la 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.

<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 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.

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, como la enseñanza de la administración pública dentro de las facultades de 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 Lázarey 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 Bodgdanov que en el pensamiento leninista -esto aun contra su condena como "empíricocriticista" y herético y la existencia de una de los más notables libros de Lenin, *Materialismo y empíricocriticismo*, producida justamente en oposición a Mach y su escuela, en la que destaca el propio Bodgdanov-, 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

<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 Landgren, "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*; Gviashiani, *Organización y gestión*; Miller, *The New Science of Administration in the USSR*.

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 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>

El notable paralelo entre Wilson y Goodnow con Moreland en la distinción política-administración, sobre la base de una distinción funcional, mas no un divorcio estructural, sitúa al segundo en convergencia con Leonard White y la Tendencia disidente y en oposición al Movimiento de administración científica; empero, no parece probable algún vínculo intelectual directo entre Moreland y White, por lo que debemos conformarnos con un parentesco metodológico. Moreland, en este sentido, es una isla 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 cursiva es nuestro.

#### IV. LA CONSOLIDACION DEL CAMPO TECRICO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

##### 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 está 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 llamó la atención 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

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

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 metodológicas 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

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

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

<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 polítólogos, destacando Key, Leiserson, Millet, Vieg, Stone y Waldo, que también intervienen.

Como el énfasis 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 Énfasis 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 Appley, el "gobierno es diferente", los 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 Sayre, "una teoría de la administración pública significa en nuestro tiempo también una teoría de la política", "la administración pública es finalmente un 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 Énfasis 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 habría 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 política pública".<sup>53</sup>

<sup>51</sup> Citado por 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.

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

La política pública involucra, por un lado, el aparato gubernamental y, por el otro lado, 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 'qué' 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" y 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 tienen sino un sentido analítico, que intenta determinar los niveles relativos de participación en torno a la "asignación autoritaria de valores" para una sociedad en su conjunto; para Easton es

<sup>54</sup> Dimock y Dimock, Administración pública, v. I.

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

<sup>56</sup> Ibid., pp. 22, 42.

<sup>57</sup> Hemos utilizado casi literalmente el concepto de política formulado por Max Weber, "La Política como Vocación", p. 81.

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 indtil para distinguir una política pública de una política 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 conciencias entre los administrativistas para la reconsideración de las raíces políticas de la administración pública y en su contenido existe una seria dificultad para deslindar los campos de la ciencia política y 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 "estado administrativo". Los sistemas políticos modernos han desarrollado a grado tal su capacidad funcional que, como levitanes administrativos, determinan e intervienen en las diferentes esferas de la sociedad. Así la administración pública obtiene legitimidad académica por cuanto que su emergencia como disciplina po-

<sup>58</sup> Rastor, 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 ensayo que encabeza Waldo.

litológica 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 aras de la especulación, como lo hicieron los ortodoxos, y mostrarse como si en la realidad también lo estuviera.

Herbert Simon, introductor del "conductualismo" en el estudio de la administración y la administración pública, coincide con otros científicos sociales en el esfuerzo por impulsar la ciencia -

<sup>60</sup> Al respecto, Nechan, 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.

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 cincuentas, como por los importantes estudios emprendidos por Chester Barnard en la década de los treintas. Simon -desconocemos si estableció ligas 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 empírica como requisito de la formulación de principios con aspiración de

<sup>62</sup> En opinión de Parsons, "Sugestões para un Tratado de Teoría de Organizações", los pensadores más importantes en esta tendencia son Weber y Barnard, como inspiradores, y Simon como sistematizador.

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 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 de el *comportamiento administrativo* de Simon (1947) en función de la conducta esencialmente política 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

<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.

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, reclamaría para sí su estudio; la administración pública, ignorada como disciplina durante la era ortodoxa, se encontraba en un ambiente más favorable 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

ca, 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 renacimiento general de las ciencias sociales y con una actividad más científica de los tratadistas de la sociedad con relación a la administración pública.

V. DEFINICION DEL CAMPO TEORICO  
DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

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—, 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 cincuentas. 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 convergencia: una serie de afirmaciones, deducidas durante un período de

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

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

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 cometidos involucrados en la cooperación;
- c) El aprendizaje especializado de las tareas individuales,
- 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 imponer orientación y pautas de cooperación a la conducta humana.<sup>69</sup>

<sup>67</sup> Landau, *Ibidem*, 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.

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

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

Racionalidad y cooperación son dos premisas básicas sobre las cuales se erige la acción organizada y dirigida de la administración pública. Racionalidad, cooperación, organización y dirección - son atributos esenciales 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 acción 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 desconoce 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 conscientemente sus propios es-

<sup>70</sup> Caldwell, "The Methodology of Public Administration", pp. 15-16.

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

fuerzas que prisionera de la actividad que deseas 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... precisamente... 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 abstracto 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. Perspectiva del presente

Es evidente que en la década de los 50's 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, *El estudio de la administración pública*, el autor expresa sombrías dudas en -

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

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 60's, 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 producir administradores profesionales?... la administración pública puede ser estudiada sistemáticamente sin hacer

<sup>73</sup> Citado por 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.

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> Eaiden, 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 Lysal, en que el término "administración pública" es "usado para la disciplina y la profesión" y desvirtuante el sentido de su enseñanza; emerge 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, han recibido el impacto negativo de la avalancha sobre las fronteras de la administración pública de las más variadas disciplinas y, como lo declara Landau, ésta 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 formulado por Waldo, al no madurar, fue incapaz de contener la crisis de identidad que se avecinaba. Así, en ausencia de un paradigma surgen y florecen múltiples versio-

<sup>80</sup> Lysal, "The Teaching and Practice of Public Administration", p. 76.

<sup>81</sup> Khan, *la estructura de las revoluciones científicas*, p. 13.

nes 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", abriendo - 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 encuentran 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 estafalaria profusión de teorías, hipótesis, perspectivas, especulaciones, modos, 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 con 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 administrati-

<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.

vo" que sirvió como modelo a la teoría de la administración pública de la posguerra.

Resumiendo y contemplando la crisis de identidad a partir de - lo procedente, 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.

### 1. Análisis y soluciones

Si un grupo de tratadistas de la administración pública ha querido bosquejar la situación que guarda la crisis de identidad prevalente 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 al 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, MacCurdy, Landau, Loyal, Savage, Mosher, Ostrom y la *perspectiva minkowhasek*, 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 administración pública no --

es científica o académica, sino occasional" 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 continental 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 al conocimiento del amplio papel que las personas - adiestradas en establecimientos técnicos, científicos y profesionales juegan en la administración pública, sino, propiamen-  
te interpretado, suministrar una filosofía y una base institu-  
cional necesaria para la tarea de contrarrestar los impactos -  
centrifugos de otras profesiones, mediante una variada estrate-  
gia 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 antigo 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. Wal-  
do, fundador de la *Tecnia 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 y - por su ubicación natural en el seno de la ciencia política. Caiden

<sup>86</sup> Parker, op. cit., pp. 100-101.

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

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 intelectual como los más tradicionales estudios sociales... el objeto de la administración pública podría ser referido al estudio de las organizaciones humanas... como una disciplina principal... podría contener subdisciplinas... podría concentrarse en los aspectos administrativos de la conducta humana e influir en otros aspectos sólo donde ellos son fundamentales para la comprensión del proceso administrativo.<sup>88</sup>

Riggs, en su polémica con Waldo, explora 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 pueda 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 sufre una perturbación intelectual intensa, la práctica profesional también se ve afectada por esa misma perturbación.

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

<sup>89</sup> Riggs, "Professionalism, Political Science and Scope of Public Administration", pp. 32, 33.

La desvinculación de la administración pública con la ciencia política es doblemente negativa. Como una paráfrase 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 la "nueva administración pública" de la Perspectiva Minnowbrook 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 minnowbrook "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 "imulso - utopiano de sus reflexiones y teorizaciones".<sup>91</sup>

En contraste con los planteamientos de la Perspectiva Minnowbrook, carentes 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 50's el acuerdo y síntesis entre Simon y Waldo estuvo apoyado por la obra de Weber; del mismo modo, si recordamos que Wilson 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.

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

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

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.

*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, prodigiosamente, 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, más no - cómo eran llevadas a la práctica.

Al tomar conciencia de la magnitud de este problema, como da 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, necesariamente,

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 que 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 conceptos 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

<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.

la inversa: la administración pública siempre, necesariamente, es una función consecuente 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 el gobierno 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 a 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 damos 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 "consorcioria" de la administración pública en función de la noción "decidatoria" 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, en la administración pública cuando desempeña las funciones involucradas en la movilización, organización y dirección de hombres y recursos para lograr los cambiantes objetivos del Estado; esto es, la práctica y actividad continua, coordinada, sin cronizada, 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 rotulado en estructuras, teóricamente concebidas, dadas como totalidades; sin embargo, la idea de gobierno concilia mejor con la categoría de pro-

ceso 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 trámite del gobierno, las alianzas y discrepancias inherentes a la pugna por ser o llegar a - ser la clase política, 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 tales medidas, que inspiran y generan las demandas de aquellos que son afectados por las mismas. Al definirse la 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 realización -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.

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

### *3. Alcance y Límites del objeto*

#### *A) Alcance y Límites de la acción gubernamental*

Conforme lo procedente, 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 acuello 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 una plusvalía que resguarda 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 papales 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 Jaro, dios griego de las dos caras.

Dominio, explotación, tutela y servicio 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 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.

to, 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 sistema que. 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, encuadrando diversos grupos étnicos, si la administración pública, al convertirse en burocrática, no hubiera sido capaz de instaurar 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 transformarse 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 el habituamiento 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 con 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, transmitido por White y consolidado por Waldo: el concepto de la administración pública como gobierno en acción. Esta

mos 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 lo 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, como lejos de la tradición política. En este sentido, Goodnow y Willoughby son pensadores que, en contraste con el 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 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, aun 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,

<sup>96</sup> Análogamente, consideramos que Goodnow, pese a la acertada de sus planteamientos, al no crear una tradición no pudo lograr más aportaciones que las propias; empero, su pensamiento, replanteado en la actualidad, desmitificaría sus críticas y renovaría el interés por su estudio.

Landau, MacCurdy, 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 generalista*, porque los aspectos centrales de sus 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.

BIBLIOGRAFIA

- Bodino, Juan, *Los seis libros de la República*, Madrid, Edit. Aguil-  
lar, 1973, 236 pp.
- Brshier, Louis, *Las instituciones del Imperio bizantino*, México, -  
UTEHA, 1958, 466 pp.
- Busto, Emiliiano, *La administración pública de México*, París, Impres-  
ta Administrativa de Pablo Dupont, 1889, 292 pp.
- Caiden, Gerald, "In Defense of Public Administration", en *Public Adminis-  
tration*, 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.
- Caldwell, Lynton, "Methodology in the Theory of Public Administra-  
tion", en Charlesworth (ed.), *Theory and Practice of Public Adminis-  
tration*, 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 Political and Social Scien-  
ces, 1968, 336 pp.
- Childe, Gordon, *¿Qué sucedió en la historia?*, Buenos Aires, Ed. La  
Pléyade, 1973, 305 pp.
- Dimock, Marshall, "The Study of Public Administration", *The Ameri-  
can Political Science Review*, vol. 31, Estados Unidos, 1937, pp. -  
28-40.
- Dimock, Marshall y Gladys Dimock, *Administración pública*, México, -  
UTEHA, 1967, 426 pp.
- Easton, David, *Esquema para el análisis político*, Buenos Aires, -  
Edit. Amorrortu, 1969, 187 pp.

- Eisenstadt, S. N., "Burocracia, Burocratizacão e Desburocratização", en Etzioni (ed.), *Organizações Complexas*, São Paulo, Ed. - Atlas, 1967, pp. 263-270.
- Eisenstadt, S. N., *Los sistemas políticos de los imperios*, Madrid, Revista de Occidente, 1966, 641 pp.
- Fayol, Henri, *Administración industrial y general*, México, Ed. Herrera, 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.
- Gaus, John, "Trends in the Theory of Public Administration", *Public Administration Review*, vol. 10, núm. 3, Estados Unidos, 1950, pp. - 161-168.
- Gulick, Luther, *Ensayos sobre la ciencia de la administración*, Madrid, Escuela Nacional de Administración Pública, 1973, 288 pp.
- Gulick, Luther, "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, 1971, 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, Martín, "El Concepto de Toma de Decisiones en el Campo de - la Administración Pública", en Malick y Van Ness (eds.), *La conducción administrativa*, Buenos Aires, Ed. Hobbs-Sudamericana, 1966, pp. 13-45.

- Landgrod, Georges, "La Science de l'Administration Publique en France au 19<sup>e</sup>me et au 20<sup>e</sup>me Siècle", en *Revue Administrative*, Francia, 1961, pp. 5-31.
- Lepawsky, Albert, *Administración. El arte y la ciencia de la organización y administración*, México, Cía Edit. Continental, 1961, 360 pp.
- 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", *Administrative 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*, New York, Prentice-Hall, 1946, 341 pp.
- Mosca, Gaetano, *Elementi di Scienza Politica*, Roma, Tipografia della Camera dei Deputati, 1896, 400 pp.
- Mosher, Frederick, "Research in Public Administration: Some Notes and Suggestions", en *Public Administration Review*, vol. 16, Estados Unidos, 1956, pp. 169-178.

- Mosher, Frederick 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, 1966, pp. 99-103.
- Parsons, Talcott, "Sugestões para um Tratado Sociológico da Teoria de Organização", en Etzioni (ed.), *Organizações Complexas*, Buenos Aires, Edit. Atlas, 1967, pp. 43-57.
- Parsons, Talcott, *El sistema social*, Madrid, Revista del 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'Objet de la Science de la Administration", en *Annuaire de l'URSS*, Francia, 1969, pp. 215-223.
- Pfeiffer, John and Robert Presthus, *Public Administration*, New York, The Ronald Press, 1967, 212 pp.
- Prólot, Marcel, *La ciencia política*, Buenos Aires, EDUBA, 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, "Promises 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.

Simon, Herbert, *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*, New York, Holt, Rinehart and Winston, 1962, pp. 64-159.

Storing, Herbert, "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.

Waldo, Dwight, *Administración pública*, México, Edit. Trillas, 1967, 530 pp.

Waldo, Dwight, *Estudios de la administración pública*, Madrid, Edit. Aguilar, 1964, 143 pp.

Waldo, Dwight, "Scope of Theory the Public Administration", en Charnesworth (ed.), *Theory and Practice of Public Administration*, Philadelphia, The American Academy of Political 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 459-475.

Weber, Max, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1964, dos tomos, 1232 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.

White, Leonard, "Public Administration", *Encyclopaedia of the Social Sciences*, núm. 1, Estados Unidos, 1930, pp. 440-450.

White, Leonard, *Trends in Public Administration*, New York, Mac Graw Co., 1933, 365 pp.

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.