

PREFACIO

Desde hace quince años, tiempo en que comencé a impartir la cátedra de Teoría de la Administración Pública, múltiples interrogantes hicieron que su enseñanza estuviera determinada por los progresos de la investigación a la que me aboqué desde 1972. Durante este lapso, la inconformidad permanente con la literatura imperante para este tipo de asignatura, incrementó mi empeño por encontrar alternativas mejores.

Nunca acepté como válidas las enseñanzas traídas desde la administración privada; siempre dudé de las proposiciones nacidas de las teorías organizacionales; poco me atrajeron las modas venidas del funcionalismo o los sistemas. Mi convicción era y sigue siendo, que la teoría de la administración pública se refiere al Estado y sólo a él.

Después de esos quince años de investigación y enseñanza sobre la teoría de la administración pública, sabemos que a la administración pública la abandera una disciplina propia y exclusiva: la ciencia de la administración. Sabemos igualmente, que esta ciencia es antigua y la galardonan títulos de nobleza intelectual; que tiene su propio objeto de conocimiento; que es una, entre las diversas ciencias sociales.

La teoría de la administración pública trata del Estado, es una de las materias que lo estudian. Hay una antigua tradición que lo ha examinado, hasta donde sabemos, desde principios del siglo XVIII. Esto es sabido e ignorado, a la vez. De un lado, muchos autores modernos han tratado a los antecedentes de la ciencia de la administración; del otro, unos más los ignoran.

La ciencia de la administración comenzó a ser enseñada desde 1727 en Alemania y en 1729 había aparecido el primer libro de texto para usos docentes. Desde entonces, un río de literatura ha brotado de las plumas de los científicos de la administración. Sin embargo, a pesar de sus pergaminos, no obstante la gran cantidad de obras de administración pública editadas y reeditadas, y pese a que la ciencia de la administración ha formado una tradición de trabajo intelectual asociado por más de 250 años, sus cultivadores son casi desconocidos entre los administradores públicos profesionales.

Carlos Marx ha dicho que la historia parece repetirse dos veces: una como tragedia, otra como comedia. El desarrollo de la ciencia de la administración es una historia que se asemeja más a una tragedia, que a una comedia. Nuestra disciplina una vez se perdió y otra estuvo a punto de volver a ocurrir. En su desenvolvimiento, épocas de cultivo y fecundidad se han alternado con periodos de sequía y esterilidad; y entre una y otra fase, han ocurrido lapsos muy largos de amnesia que han hecho que se pierdan los logros alcanzados. Esto quizá explique —al menos provisionalmente— porqué hoy se piensa todavía, en algunos círculos académicos, que la ciencia de la administración ni es ciencia ni tiene historia.

En lengua castellana no se cuenta con suficiente literatura para la enseñanza de la ciencia de la administración. Buena parte de los libros son traducciones anacrónicas de experiencias ajenas a la idiosincrasia hispanoamericana, especialmente provenientes de Estados Unidos y Europa. Sin embargo, esto no es lo más negativo; lo peor, es que los textos extranjeros son mayormente manuales de organización y funcionamiento de la administración pública de países específicos, inútiles para otros, salvo para estudios comparativos.

De otro lado, al estar coloreados por la nacionalidad, tales textos transmiten concepciones espacio-temporales limitadas. De este modo, si la enseñanza de la ciencia de la administración es realizada con base única en una concepción dominante, esta visión es extraordinariamente parcial. Ocurre entonces que la enseñanza dentro de la escuela norteamericana se encierra y estrecha hasta 1887, y llega a la actualidad soslayándose la tradición europea; al contrario, la sola enseñanza de la concepción francesa con base en la literatura de la primera mitad del siglo XX, podría hacer pensar al estudiante que se le está enseñando derecho administrativo, no ciencia de la administración.

Para evitar lo mencionado, la ciencia de la administración debe ser examinada ecuménicamente dentro de un espacio-tiempo limitado, es decir, debe ser universal, pero dentro de límites geográficos y temporales definibles. Tales límites, sin embargo, no son arbitrarios: los fija la propia ciencia de la administración del mundo occidental. Ellos abarcan Europa y América, y hoy día parecen abrazar el mundo entero. Sin embargo, en la dimensión del tiempo, la cobertura es más modesta: de principios del siglo XVIII a la actualidad, es decir, de las ciencias camerales a la ciencia de la administración, de las ciencias antiguas, a la ciencia moderna.

El límite espacial, empero, aquí ha sido estrechado a los países que comprenden la tabla de temas de esta obra. Nos ha interesado incluir a los pueblos que forjaron, desarrollaron y difundieron a la ciencia de la administración, así como a las naciones que habiendo recibido a la ciencia de la administración desde aduanas extranjeras, han enaltecido su cultivo. Debemos entonces referirnos a Alemania, Francia, España, Italia, Estados Unidos, Inglaterra, Unión Soviética, países socialistas de Europa y las naciones de Hispanoamérica.

Esta obra ha sido titulada *La teoría de la administración pública*, enfatizándose que *La* quiere decir que se trata de un examen y revisión del desarrollo de las ideas que sobre nuestra materia han concebido los pensadores administrativos. Estamos alejados de los problemas epistemológicos, que para nuestro trabajo tienen un lugar secundario. Como bien lo ha dicho Don Mariano Baena del Alcázar, el científico de la administración debe anteponer el objeto de estudio, a los problemas del método. Dentro del conjunto de las ciencias sociales, la ciencia de la administración es la excepción, no la regla.

Para nosotros lo importante es la materia, a saber, la administración pública, tal como ha sido estudiada desde el punto de origen de la ciencia de la administración. Lo relevante es el proceso histórico de acumulación de conocimiento, que nos permite entender al Estado tal cual es, mas en lo particular a la administración pública como el Estado en actividad.

Hemos elaborado un libro de texto que esperamos sea útil para la enseñanza y el aprendizaje de la ciencia de la administración. Puede beneficiar materias tales como Teoría de la Administración Pública, Teoría de la Administración, Introducción a la Administración Pública y similares. Fue concebido como una obra que se complementa con otra del autor, titulada *Introducción a la administración pública*, publicada por HARLA. Ambas pueden servir para conocer sencilla y abreviadamente esa compleja disciplina que se llama ciencia de la administración.

La ciencia de la administración ha sido el producto histórico del trabajo asociado de sus cultivadores, desde hace 250 años. Es pues una obra colectiva, el resultado del genio y del ingenio del hombre histórico. Los libros que integran su inmenso caudal asemejan una pirámide que acumula uno sobre otro, haciendo que el segundo sea tributario del primero y así sucesivamente hasta llegar a la actualidad. Nuestro libro ha sido cimentado sobre esta tradición centenaria y es también el producto de la colaboración de personas e instituciones.

Gracias al patrocinio de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, especialmente de su Director, el Doctor Carlos Sirvent Gutiérrez, esta obra pudo ser realizada. La Dirección General de Personal Académico, también dependencia de la UNAM, por medio del Doctor Humberto Muñoz, quien la dirige, suministró el apoyo económico con que se sufragaron los gastos del viaje de investigación realizado por el autor de la obra a España, durante el mes de octubre de 1984. En este viaje de investigación se consiguió parte del material bibliográfico aquí utilizado.

En España contamos con la ayuda de los señores Gregorio de Andrés y Alberto Montejo, colaboradores de la Biblioteca Nacional de Madrid, así como la de doña Amalia Sarriá, Jefa del Departamento de Fondos Antiguos. En el Instituto Nacional de Administración Pública, Joan Prats i Catalá —Presidente y Director General del Instituto— y Benito Ramos, pusieron a mi disposición el rico caudal bibliográfico de la biblioteca; Doña Paquita Meroño y su equipo de colaboradores me facilitaron enormemente la consulta de los materiales conservados. Don Carlos Carrasco Canals, Director de la Escuela Nacional de Administración Local, dependencia del Instituto de Estudios de Administración Local, extremó sus gentilezas al permitirme acceder a la valiosa biblioteca del Instituto.

Don Mariano Baena del Alcázar, con quien sostuve emotivas y ricas conversaciones en mi estancia en Madrid, me ha motivado para seguir profundizando en los problemas de la ciencia de la administración. Su más reciente obra, *Curso de ciencia de la administración*, es un modelo de calidad y dignidad de investigación administrativa que nos anima a reforzar nuestros empeños a favor de la disciplina que cultivamos. Un mexicano en España, Miguel de la Torre Yarza, entrañable amigo y compañero, sufrió conmigo largas horas de fatiga a que le obligó el acompañarme en mis estancias en las bibliotecas matritenses. Su presencia y apoyo fueron un estímulo para expurgar los acervos bibliográficos españoles.

Los materiales bibliográficos hispánicos han servido enormemente para el desarrollo de la investigación que sustenta esta obra. Sin embargo, desde mucho tiempo atrás he acumulado obras y artículos que también sostienen a esta investigación. Buena parte de estos materiales me fueron proporcionados por el Centro de Documentación de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, y en particular uno de extraordinaria importancia: la versión italiana de 1824 de los *Principios de la administración pública* de Carlos Juan Bonnin, uno de los textos clásicos de la ciencia de la administración. Mi agradecimiento a Guadalupe Ferrer y a David Arriaga Weiss por el apoyo dado a mi investigación.

También el Instituto Nacional de Administración Pública de México me brindó todo su apoyo, especialmente por vía del Secretario Ejecutivo del mismo, Víctor Bravo Ahuja Ruiz. Debo mencionar especialmente a la Licenciada Anita Mora y García, celosa custodia de la biblioteca de nuestro Instituto, y que extremó sus gentilezas para proporcionarme acceso a las obras contenidas en su acervo.

Debo un amplio reconocimiento a mi entrañable amigo Francisco Sampere, que desde hace muchos años ha robado tiempo a sus ocupaciones profesionales para conseguirme libros y artículos de difícil acceso, ya sea en Nueva York o París, ya lo fuera en Inglaterra. Otro entrañable amigo, Javier Muñoz Quiroga, ha vuelto nuevamente a auxiliarme en las pesadas y tediosas revisiones de los manuscritos y pruebas de la obra. A los dos amigos, un agradecimiento tan

grande como mi enorme aprecio. Hago extensivo mi reconocimiento a Ana Lilia Arias, cuya corrección de estilo enriqueció indudablemente el discurso de la obra, así como a Ricardo Uvalle por sus valiosos comentarios al manuscrito.

La investigación no es tarea individual, de ningún modo; ella es una labor asociada y acumulativa. Los estudiantes universitarios son una gran ayuda en las tareas de investigación de los profesores, como lo he podido constatar. Roberto Ávalos, mi alumno en la Maestría en Administración Pública del Instituto Nacional de Administración Pública, encontró y puso en mis manos una obra importante: los Elementos de ciencia de la administración de Wautrain-Cavagnari. Cutberto Ríos, estudiante de la Facultad de Ciencias Políticas, me hizo accesibles algunos pasajes de la obra *La teoría de la administración* de von Stein. Felipe Osegura me consiguió dos trabajos muy importantes de Tocqueville. Francisco Díaz Casillas, ha sido un gran apoyo.

Esta obra se ha engalanado con la colaboración de dos distinguidas plumas: las de Ignacio Pichardo Pagaza y León Cortiñas-Peláez, quienes honran el libro al escribir respectivamente la Presentación y el Estudio preliminar. Ignacio Pichardo Pagaza, Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública, es de las personas en las que coexisten la aptitud del funcionario público y el talento del hombre de academia. Gracias a él por su valiosa colaboración. León Cortiñas-Peláez, profesor en administración pública de reconocimiento internacional, es uno de los grandes conocedores y cultivadores de la ciencia de la administración en lengua hispana. También a él: gracias.

Un reconocimiento especial a Leonel Pereznieto, quien en más de una ocasión me ha dado muestra de su confianza. Antes, a petición suya, elaboré la obra *Introducción a la administración pública*; ahora, confiando nuevamente en mí, presento el trabajo *La teoría de la administración pública*. Demasiadas palabras se requerirían para manifestarle lo que una sola puede decir: gracias. Esta obra, parte de la Colección de Textos Universitarios, bajo la dirección del Doctor Pereznieto, es nuevamente impresa por Harper and Row Latinoamericana (HARLA). Un amplio reconocimiento a Jaime Arvizu, Director de esta prestigiada institución editorial.

Debo mencionar especialmente a mi esposa Rita García de Guerrero, quien cotidianamente me anima a escribir y seguir profesando la cátedra. Siempre, su compañía y amor me rodean dándome fuerza para vivir y producir.

Este libro está dedicado póstumamente a Pedro Nayver Archer, quien fue propiamente hablando el hermano que no tuve. Aunque físicamente se ha ido, lo sentimos presente entre nosotros. Sea esta obra un homenaje a su memoria.

OMAR GUERRERO
