

PRIMERA PARTE

LA ADMINISTRACIÓN Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

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

PRIMERA PARTE

LA ADMINISTRACIÓN Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

I

El concepto de administración

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

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

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

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

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

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

1. Reflexiones sobre el objeto de la Administración

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

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

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

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

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

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

2. Reflexiones sobre el concepto de administración

Como lo expresa su significado etimológico, la administración

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

² Waldo, Dwight, *Estudio de la administración pública*, p. 14.

³ Dahl, Robert y Charles Lindblom, *Política, economía y bienestar*, p. 64.

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

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

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

⁴ Waldo, *op. cit.*, p. 14.

⁵ Simon, Herbert, *et al.*, *Administración pública*, p. I.

⁶ Waldo, *op. cit.*, pp. 16-17.

II

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO ESPECIALIDAD

1. El concepto de administración pública

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

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

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

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

La administración pública estaba condenada a nacer como una dimensión secundaria de la joven ciencia de la administración y ser relegada a un plano subordinado. Su desarrollo, como lo observa Howard Mac Curdy, manifestaría un movimiento pendular en el que en cada polo estarían situadas la administración general y la ciencia política; de este modo, el acercamiento de la administración pública con referencia a una etapa específica: entre 1887 y 1945 se verificaría la *Era Ortodoxa*; de 1946 a 1963, la *Era Política*; y, a partir de 1964, la etapa actual, la *Era de los Programas*.¹

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

2. Los cambios en la periferia y el centro

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

¹ Mac Curdy, Howard, *Public administration: a bibliography*, Introducción.

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

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

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

⁸ Wilson, Woodrow, "El estudio de la administración", p. 91.

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

pública y administración privada, ambas son inconcebibles como especies de un género; como las especies son inexistentes, ya que el POSDCORB¹⁰ es universal, tampoco hay género: según los ortodoxos sólo existe la ciencia de la administración; así, la administración no se considera como una función del poder ejecutivo del Estado, sino de un “cuarto poder” dedicado de manera específica a la “ejecución de la voluntad del Estado”.¹¹

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

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

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

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

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

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

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

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

elaboradores y ejecutores de la política gubernamental.¹² “El campo de la administración pública queda entonces con una base imprecisa y vacilante, no es posible distinguirlo de la ciencia política”.¹³

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

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

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

¹² Dimock, Marshall y Gladys Dimock, *Administración Pública*, p. 1.

¹³ Landau, Martin, “El concepto de toma de decisiones en el campo de la administración pública”, p. 21.

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

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

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

¹⁴ Mac Curdy, *op. cit.*, p. 19.

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

3. *La administración pública como disciplina*

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

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

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

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

a) *Alcance del campo de estudio*

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

b) *Esferas de acción*

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

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

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

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

d) *Sesgo de la categoría "pública"*

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

¹⁵ Parsons, Talcott, *El sistema social*, p. 139.

¹⁶ Weber, Max, *Economía y Sociedad*, pp. 43-44.

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

e) *Planteamiento de fines*

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

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

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

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

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

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

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

¹⁷ Waldo, *op. cit.*, pp. 6-11.