

SEGUNDA PARTE

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO DISCIPLINA CIENTÍFICA

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

SEGUNDA PARTE

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO DISCIPLINA CIENTÍFICA

I

La formación del objeto de la administración pública

1. Origen histórico:

Nace el leviatán administrativo

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

Los primeros pobladores de Sumeria, “en el terreno artificial que ganaron mediante el esfuerzo colectivo con obras de 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”.² Los esfuerzos de pla-

¹ Waldo, *Estudio de la administración pública*, p. 32.

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

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

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

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

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

³ Wittfogel, *Despotismo oriental*, pp. 41, 46.

tación y aprendizaje para el desempeño de funciones que implican habilidad y destrezas en un comportamiento complejo. La administración pública, dentro de este tipo de sociedades centralizadas y autoritarias, como expresión del modo de producción, es un factor que genera la capacidad organizacional del Estado y de los grupos sociales subordinados al mismo.⁴

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

ampliación de las esferas de actividades de la burocracia y de su poder, en su propio interés o en interés de su élite. Tiende a una creciente regulación de diferentes sectores de la vida social y, en cierta extensión de sus objetivos de servicio, en favor de diversos intereses de poder.⁵

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

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

⁵ Eisenstadt, “Burocracia, Burocratização e Desburocratização”, p. 265.

actividades técnicas necesarias para su ejecución.”⁶ En su organización interna, la administración pública de los imperios burocráticos se perfeccionó con el establecimiento de “departamentos” o “agrupaciones especializadas” en las cuales se practicaban métodos de trabajo y rutinas muy desarrolladas, sobre todo en materia fiscal, militar, administrativa y de control interno.

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

El desarrollo social exigió, empero, la gradual descomposición de la sociedad en diferentes esferas específicas; así, el orden político se desarrolló con diferencia del orden cultural y éste lo hizo, a su vez, en relación al orden económico, diferenciándose unos en razón de los otros. Dentro del orden político, la asociación estatal se erigió como la institución más importante de la sociedad, gracias a la posesión legítima y monopolista del uso de la fuerza física dentro de un territorio, por parte de su cuadro administrativo. En su origen, con “la aparición de un cuadro administrativa (y militar) personal del señor, toda dominación tradicional tiende al patrimonialismo”,⁷ 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.

⁶ Eisenstadt, *Los sistemas políticos de los imperios*, pp. 30, 31.

⁷ Weber, *Economía y Sociedad*, p. 185.

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

En su desarrollo histórico, según lo plantean Weber, Wittfogel y Eisenstadt, la tendencia a diferenciar la administración pública en relación con otras estructuras, como su especialización interna, obedeció a las demandas sociales por el establecimiento del orden público y la solución de necesidades de servicio de manera organizada y en forma eficiente. Como se verá más adelante, a este arreglo institucional lo llamaron los romanos “administración”, tratándola de distinguir, en el contexto político, de los actos “magisteriales” involucrados en el mando. El apartado siguiente tiene por objeto analizar el proceso histórico y semántico involucrado en la formación del concepto de “administración pública”.

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

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

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

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

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

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

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

oriental; tal decisión fue reiterada tres siglos después cuando el despotismo oriental perfeccionado de la Persia sasánida fue 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 de la monarquía absoluta durante el siglo xvi.

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

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

3. *Concreción institucional del concepto de administración pública*

El concepto de *administración pública*, que guarda un sentido idéntico en el español, francés, italiano, portugués e inglés, corresponde a una expresión moderna del antiguo tipo de comportamiento político que entre los romanos tenía un significado institucional específico. Comencemos por analizar la palabra "administración".

Desconocemos desde cuándo la palabra *administración* fue formulada en el latín; sabemos, empero, que probablemente la noción era utilizada desde la época republicana para contrastar el poder de los *magistrados* frente al de los *ministros*. La obra de Frontino nos ha permitido constatar que la voz *administrationes* ya era empleada en los primeros años del imperio, con un sentido institucional idéntico al que actualmente utilizamos. Para los romanos la *administratio*, voz compuesta de ad a, hacia) y *ministrare* (servir, cuidar) era la función de prestar un servicio a los miembros de la comunidad. El elemento sustancial de la palabra lo constituye la voz *ministrare*, derivada del sustantivo *minister* y que se refiere a la persona que aporta el servicio.⁸

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

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

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

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

Tal fue la forma como la función administrativa se desarrolló como una actividad especializada del Estado romano, fruto de la experiencia administrativa de la humanidad; el Imperio Romano, al recoger el helenismo y combinarlo con los avances en el arte de gobernar de los pueblos orientales, realiza una síntesis histórica trascendental: la administración pública del Imperio Romano constituye en la antigüedad el mayor nivel de desarrollo administrativo alcanzado por la humanidad. Es en el Estado romano donde la administración pública desarrolla su significado institucional y conceptual y como ahora lo conocemos.

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

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

de la función administrativa del Estado. Por esta razón cobra importancia descifrar el uso original de esta noción.

Entre los pueblos indoeuropeos de la antigüedad era de empleo común en sus lenguajes la raíz *pul* (multiplicidad, amplitud); en Grecia de ella derivó la palabra *polis*, misma que dio origen a la palabra política;¹⁰ en Roma la raíz *pul* inspiró la palabra *populus* (pueblo), que adjetivado en *publicus* 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.¹¹ Es muy significativo que las dos grandes culturas de la antigüedad, Grecia y Roma, dieran el mismo sentido a su concepto de Estado: *polis* entre los griegos y *res publica* (república) entre los romanos. En ambos casos el Estado expresa una función orientada a la satisfacción de necesidades que ostentan un carácter público por definición. La administración pública, en este sentido, como administración estatal, es en esencia colectiva.

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

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

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

¹¹ Nurock, "The etymology of administration".

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

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

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

II

El pensamiento administrativo antes de Wilson

1. El vacío teórico

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

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*”.¹⁴ Las

¹³ Meehan, *Pensamiento político contemporáneo*, p. 14.

¹⁴ Meehan, *op. cit.*, p. 14.

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

Creemos razonable afirmar que el estudio especializado de la administración pública con antelación a la obra de Woodrow Wilson es casi inexistente; antes de la época de Wilson no existía una comunidad científica que abordara el estudio separado de la administración pública, ni los pensadores políticos lo hacían en forma distintiva. Más bien, el estudio de la administración pública estaba prácticamente olvidado o se efectuaba sólo circunstancialmente; por ello, hoy en día la administración pública no puede ser entendida como “una nueva área, sino como un nuevo interés en un viejo objeto al que nuevas técnicas, que han sido desarrolladas en poco tiempo, pudieron ser aplicadas”.¹⁵

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

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

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

¹⁵ Caiden, “In defense of public administration”, p. 227.

¹⁶ Wilson, “Estudio de la administración”, pp. 85, 86.

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

La reflexión intelectual no sólo se circunscribió a la esfera de la filosofía política, sino que trascendió en el espíritu inquieto de algunos personajes de la antigüedad a quienes hemos calificado como cronistas administrativos de su época. Destacan tres de ellos: Sexto Julio Frontino, romano; Filoteo, bizantino, y Ricardo Fils-Nels, inglés. Tienen en común el haber sido funcionarios, 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 con fidelidad el acontecer de la administración pública en su época.

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

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

¹⁷ *Apud Homo, op. cit.*, pp. 101-102, 139-152.

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

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

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

¹⁸ Apud Bréhier, *Las instituciones del Imperio Bizantino*, pp. 106-123.

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

plicar y predecir en forma consecuente; sólo tiene capacidad explicativa o predictiva, en forma privativa o se presentan como “sumamente” sugerentes, pero sin capacidad explicativa o productiva.²⁰

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

2. Las respuestas teóricas

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

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

²⁰ Meehan, *op. cit.*, p. 31.

²¹ Meehan, *op. cit.*, p. 31.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

²² Hobbes, *El Leviatán*, p. 203.

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

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

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

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

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

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.²³

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”.²⁴

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

El funcionario mexicano Emiliano Busto 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 lego más que al erudito, Busto 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

²³ Apud Mosher y Cimmino, *La ciencia de la administración*, p. 34.

²⁴ Molitor, *L'Administration Publique*, p. 31.

²⁵ Von Humboldt, *Escritos Políticos*, p. 233.

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

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

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

²⁶ Busto, *La administración pública de México*, p. 1.

III

La formación del campo teórico de la administración pública

1. Wilson y la ciencia administrativa

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

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

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

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

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

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

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

²⁷ Wilson, *op. cit.*, p. 93.

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

2. La era ortodoxa

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

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

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

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

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

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

En esta línea de pensamiento, la separación entre política y

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

²⁹ Landau, *op. cit.*, p. 28.

³⁰ *Apud* Simon, *El comportamiento administrativo*, p. 53.

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

Como Goodnow, Willoughby está insatisfecho con el esquema tripartita del poder; como Goodnow, también se esfuerza por diferenciar la administración de la política, pero en un plano más radical. El argumento esencial en sus obras se centra en un interés casi obsesivo por distinguir la política y la administración, formulando al efecto la tesis de la separación entre el acto ejecutivo y el administrativo. En su obra *Principles of Public Administration* afirma que la administración “en su concepción más restringida se refiere solamente a la rama administrativa propiamente dicha”,³¹ 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.³² 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.³³

³¹ *Apud* Lepawsky, *op. cit.*, p. 65.

³² *Idem*, pp. 66-67.

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

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

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

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

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

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

3. Ortodoxia y disidencia

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

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

³⁴ Gulick y Urwick, *Ensayos sobre la ciencia de la administración*, p. 284.

administración son los objetivos últimos del Estado”. Este libro constituye la “cabeza de playa” a partir de la cual la Administración Pública buscará su destino como disciplina política.³⁵

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

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

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

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

de la administración pública dentro de las instituciones de educación superior.³⁷

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

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

³⁷ 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*.

³⁸ White, *Public administration*, p. 440.

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

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 aquella. 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”.⁴⁰ Merriam, por su parte, realiza el reclamo de la administración pública por parte de la ciencia política:

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

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

³⁹ Dimock, *The study of administration*, p. 32.

⁴⁰ Wengert, *The study of public administration*, p. 316.

⁴¹ Merriam, *The development of Theory for public administration*, pp. 130, 133.

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

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

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

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

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

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

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

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

Un notable ejemplo en esta dirección lo constituye el caso de la Unión Soviética, donde el desarrollo de la administración pública se dio como un producto de la década de los sesentas; administrativistas como Petrov, Gviashiani y Lázarev destacan la emergencia de la disciplina como una consecuencia de la traslación del marxismo desde los vastos y extensos análisis de la producción, hacia los necesarios estudios de la gestión. Por su parte, el pensador norteamericano Robert Miller⁴⁵ considera a la tradición actual más fundada en Alexander Bogdanov que en el pensamiento leninista —esto aun contra su condena como “empiriocriticista” y herético, y la existencia de uno de los más notables libros de Lenin, *Materialismo y empiriocriticismo*, producido justamente en oposición a Mach y su escuela, en la que destaca el propio Bogdanov—, al que califica a su vez como uno de los fundadores de la Teoría General de Sistemas. Lo importante, en todo caso, no son las desavenencias entre enfoques y tradiciones, sino el avance destacado de la disciplina en la Unión Soviética en la actualidad.

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

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

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

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

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

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

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