

NUEVOS APORTES A LA TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

*Omar Guerrero Orozco

Introducción

En 1986 culminé un trabajo que me había ocupado por cinco años: trazar el desarrollo de la teoría de la administración pública, de su origen hasta nuestros días. En varias obras que ha plasmado el saldo de estos trabajos, que abarcaron publicaciones en la *Revista de Administración Pública*, así como libros y artículos.¹ En estos trabajos se realiza un esfuerzo de construcción de la teoría de la administración pública a partir de lo que,

* Doctor en Administración Pública por la UNAM. Profesor de tiempo completo en la FCPS. Miembro de S.N.I.

¹ En los libros dedicados a estos temas, preparados por el autor, son los siguientes: *Teoría Administrativa de la Ciencia Política*. México, Universidad Nacional Autónoma de México. 1976. *Introducción a la Administración Pública*, México, Harper and Row Latinoamericana. 1984. Prólogo de Leonel Pereznieta y Presentación de José Chanes Nieto. *La Teoría de la Administración Pública*. México, Harper and Row Latinoamericana. 1986. Estudio Preliminar de León Cortiñas Peláez y Presentación de Ignacio Pichardo Pagaza, *Las Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista*, México, Fontamara, 1986. Prólogo de Mariano Baena de Alcázar y Presentación de Armando Suárez. Por cuanto a los artículos: "Los Forjadores Mexicanos de la Ciencia de la Policía", Toluca, *Revista de Administración y Política*, cuarta época, número 4, 1985. Pp.29-41, "Las Ciencias Camerales", México, *Revista Ensayos de Economía e Historia*, volumen 6, 1985, Pp, 16-20. (Publicado asimismo en la *Revista de Administración Pública* de Puerto Rico). "Tadeo Ortiz: Un Cultivador Mexicano de la Ciencia de la Policía", México, UNAM, *Los Universitarios*, volumen XIII, número 30, Octubre, 1985, Pp,1, 9-11.

en el siglo XVIII, se conocía como Ciencia de la Policía y que era la disciplina central dentro de las ciencias camerales, tal como eran cultivadas en los principados alemanes y profesadas en sus universidades. Después seguimos su trazo histórico hacia el siglo XIX, para arribar finalmente al siglo actual, no sin antes haber asumido el nombre de Ciencia de la administración.

Particularmente se puso atención en resaltar el papel de aquellos pensadores más destacados, pues a partir de sus aportaciones pudimos observar la formación de corrientes de pensamiento y afines que formaban varias generaciones de cultivadores de la ciencia de la administración. Especial tratamiento merecieron Juan Enrique Von Justi, Carlos Juan Bautista Bonnin, Lorenzo Von Stein y José Posada de Herrera, además del mexicano Luis de la Rosa, quienes estuvieron activos durante los siglos XVIII y XIX, y fungen como columnas sólidas de la ciencia de la administración. No se soslayaron otras contribuciones, tales como las de Woodrow Wilson, Carlos Ferraris, Alejandro Oliván y otros pensadores no menos conspicuos.

A pesar de que los mencionados trabajos recogían contribuciones harto significativas, y comprendían a los pensadores que más se habían significado en la construcción y desarrollo de la ciencia de la administración, habían quedado fuera algunos cultivadores ciertamente importantes debido a la imposibilidad de acceder a sus trabajos, ellos son Florentino González, Alejandro Vivien, Adolfo Posada y William Willoughby.

Este artículo tiene por objeto subsanar este deficitario temático inexcusable para un ofrecimiento cabal del panorama de la teoría de la administración pública.

Omar Guerrero Orozco

En 1840, cuando la ciencia de la administración se hallaba casi extinta en Francia, en tanto que en Alemania se seguía cultivando la ciencia de la policía, sólo España dedicaba su esfuerzo al estudio de la administración pública. En esos tiempos inició su actividad un personaje nacido en Nueva Granada, hoy Colombia, a quien se le había solicitado en el colegio de San Bartolomé, en Bogotá, que impartiera un curso de ciencia administrativa.

Su trascendental tarea fue ayudada por Bonnin, cuyos principios de administración pública habían tenido varias ediciones y se habían traducido al español y al italiano.² Sin embargo, como republicano convencido, como amante del gobierno local, observaba en la obra del pensador francés a un régimen centralizado que no tenía paralelo en su patria, por tanto, fue la aparición de la Democracia en América de Alejandro de Tocqueville, lo que complementó sus fuentes básicas para el estudio de la administración local -amén del uso del digesto del Sr. Gordon, sobre la administración pública británica- y así, para nutrir sus lecciones, escribió los *Elementos de la ciencia administrativa*, dentro de los cuales había formado un bosquejo de lo que llamaba un Sistema de Admi-

² Baptiste Bonnin, Charles Jean. *Principes D'Administration Publique*. Paris, Chez Renaudiere Imprimeur-Libraire, 1812. Tres volúmenes. La edición original es de 1808, seguida por otra de 1809 y la referida, de 1812, la más consultada. En 1829 apareció un compendio de los Principios, versión que se tradujo al español en 1834, en tanto que en 1824 la obra íntegra se había traducido al italiano.

nistración Pública para un Estado Republicano.³ Con la preparación de esta obra se inaugura, en América toda, y especialmente en los países de habla hispana, el cultivo de la ciencia de la administración.

González dedicó los años previos a la publicación del libro, a profesar cátedra y prepararlo, además de divulgar su plan de trabajo (en el periódico, *Bandera Nacional*) y alcanzar la atención de los miembros de la Cámara de Representantes para la redacción de un nuevo Código Administrativo fundado en los principios de la descentralización. Por fin, luego de sus experiencias docentes, Florentino González podía decir con toda modestia, que con yerros propiamente humanos se había escrito "Un libro que trata de una ciencia desconocida en América, y una ciencia que nos importa mucho cultivar, si queremos ser algún día felices, este libro es de una gran utilidad, aunque no dé más que bases para discernir". Él despertó ciertas ideas, que desarrollándose por talentos superiores, tendrán con el tiempo una trascendencia inmensa sobre la dicha social. Tratándose de una ciencia nueva en América, su objeto es poner a los jóvenes en el camino para arribar a la organización administrativa más perfecta que se tiene, más que disertar para los estadistas que por principio tienen sabiduría en los contenidos de la obra.

En agosto de 1973 adquirí un valiosísimo libro titulado *Historia de la administración española e hispanoamericana*, cuyo autor es el erudito investigador Juan Beneyto (Madrid, Aguilar, 1958). En el apéndice de la introducción de la obra, se consignaba la existencia del de González. Después de dos breves visitas a Santa Fé de Bogotá, que no me facilitaron la búsqueda del libro, tuve la oportu-

³ González, Florentino. *Elementos de la ciencia administrativa*. Bogotá, Imprenta de J.A. Cualla, 1840. Dos Volúmenes.

tunidad de regresar a la ciudad y dedicar tiempo a su localización. Y en efecto, en breve tiempo di con el libro en la Biblioteca Nacional y gracias a las gentilezas de su directora, así como al apoyo del Dr. Julio Roballo, director general de la Escuela Superior de Administración pública, tuve acceso a una copia de la obra, aquí utilizada.

Uno de los mitos más que antes de Florentino y Constantes, consiste en que no haber introducido la ciencia de la administración a nuestro continente, y por tanto a su fundador, de Carlos Juan Bonnín, a pesar de la desilusión que le cause el que los Principios se refieran a un régimen centralizado. Así, para dar pauta al Sistema de Administración Pública que ha elaborado, nos ofrece una definición del objeto de su libro, *La ciencia administrativa*, "Es el conocimiento de los principios, en virtud de los cuales debe arreglarse la acción de las autoridades a quienes se encargue el manejo de los intereses y negocios sociales, que tengan el carácter de públicos".

Ahora bien, en cuanto dichos intereses, ellos se refieren a los que son inherentes a la condición del individuo como miembro de la sociedad, y por tanto a la sociedad en sí, que contrastan con aquellos otros de tipo privado, que se refieren a los que el individuo cuida por motivos de su propia utilidad. Así, en contraste estos intereses privados, tales como el ejercicio del pensamiento y de la industria, y la profesión de un culto religioso, los intereses sociales se refieren a las poblaciones, el usufructo de los productos naturales, la seguridad de los habitantes, la educación pública, el matrimonio, los decesos y las contribuciones, que por naturaleza tienen un carácter público.

Una vez que se han identificado los intereses sociales, González explica que "La administración pública es la

acción de las autoridades sobre los intereses y negocios sociales, que tengan el carácter público, ejercida conforme a las reglas que se hayan establecido para manejarlos". Esta idea, que se refiere a la acción, el autor la extiende a los funcionarios mismos, de modo que lo que llama una buena administración, como lo subraya, se refiere tanto a los resultados ventajosos que se obtienen, como a los funcionarios que la ejercitan. Finalmente, de acuerdo a su proyecto, Florentino González distingue a la administración pública nacional y a la administración municipal, entendiendo a la primera como la acción de la autoridad pública sobre los intereses y negocios sociales relativos a la nación, y a la segunda, como la acción de la autoridad pública sobre los intereses y negocios referentes a las secciones de la nación.

Finalmente unas palabras más sobre el temario y capitulo de la obra, integrada, como se acostumbraba antaño, por libros. El primero comprende un capítulo sobre las ideas generales de administración, y sigue con el tratamiento de los medios pasivos para facilitar la administración pública. El capítulo III se refiere a los medios activos, en tanto que el IV al movimiento administrativo. El libro segundo está integrado de catorce capítulos, todos ellos referentes a la administración nacional, y trata-se en su interior la organización de la administración pública y sus diversos funcionarios. Finalmente, el tercer libro, plasmado en todo el tomo II, estudia a la administración municipal, su organización y sus agentes.

La labor de Florentino González, padre de la ciencia de la administración en América, con la emulación en México de Luis de la Rosa cuya obra *La administración pública de México y medios para mejorarla* apareció en 1853, en tanto que otro González, Antonio González Saravia,

Omar Guerrero Orozco

sacaba de imprenta su libro *La administración pública* en 1888.⁴

*Alejandro Vivien
o El renacimiento de la ciencia
administrativa en Francia.*

Para 1845 la ciencia de la administración había languidecido. Bonnin no había dejado discípulos en su propio país, era más conocido y reconocido en España e hispanoamérica, y no faltaba mucho para que Lorenz Von Stein lo adoptara como maestro y renovara en Alemania a la antigua ciencia de la policía, para convertirla en la teoría de la administración.⁵ Fue entonces que aparecieron los *Estudios Administrativos* de Alejandro Vivien, cuya publicación vino a contrastar, y desafiar, el dominio monopolístico que ejercía el derecho administrativo en Francia.⁶

Los estudios de Vivien constituyen un tratamiento cabal de la administración pública francesa de sus días. El primer volumen sitúa a la administración dentro de las instituciones políticas, y desenvuelve un tratamiento muy preciso de cada uno de los órganos de aquella, tales como los Consejeros, Tribunales y otros más, así como de los funcionarios y los procedimientos y formas de la administración. Finalmente, el segundo volumen está

⁴ de la Rosa, Luis. *La administración pública de México y medios para mejorarla*, México, sin datos editoriales, 1853. González Saravia Antonio, *La administración pública*, Guatemala, Establecimiento Tipográfico de la Nación, 1888.

⁵ Von Stein, Lorenz. *Die Verwaltung-Lehre*, Stuttgart, Berlang der F.G. Gottasfchen Buchlandung, 1861, ocho volúmenes.

⁶ Vivien, Alejandro, *Etudes Administratives*. Paris, Editions Cujas, 1974. Dos volúmenes. La edición original es de 1845, seguida por otra de 1852 y una más de 1859, de la cual se obtuvo la edición facsimilar aquí utilizada.

dedicado a la administración local, la policía, los cultos y los espectáculos públicos.

La importancia de Vivien consiste en que su libro es una alternativa a los tratados de derecho administrativo, pero también a su idea de la administración pública en función de las instituciones políticas. Explica que en su infancia, las sociedades sólo conocían una confusión de poderes públicos y no fue sino hasta que se desarrolló, y por tanto se hizo más compleja, que surgió una necesaria división de ellos. Pero este mismo proceso provocó que, en su seno, el Poder Ejecutivo propiciara la formación de dos ramas: la política y la administración.

Define a la política como "La dirección de moral de los intereses generales de la nación", en tanto que la administración "consiste principalmente en provisión de los servicios públicos". Así, los más modernos han desarrollado la división de poderes que distingue los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, al mismo tiempo que la política también se ha extendido a las asambleas Legislativas, a las cuales competen, asimismo, las grandes cuestiones nacionales. A ellas toca también formar las leyes, a intervenir en las Relaciones Exteriores, como les preocupa la seguridad y la salud del pueblo.

Por su parte, la administración aplica lo que el legislador dispone. éste declara el derecho, aquélla lo ejecuta. El legislador tiene la elevada función de ejercitar la autoridad más plena, en tanto que "La administración no tiene sino un papel subordinado, pero ella abraza los objetos más numerosos, traduce los hechos, toca las realidades políticas". Aunque secundaria, la administración atiende los grandes intereses de la nación y es un resorte considerable y necesario de la organización política.

Omar Guerrero Orozco

Por otra parte, la administración tiene una relación estrecha con el poder político, pues éste "es la cabeza y la administración los brazos". Al poder político toca la iniciativa, la dirección y el consejo, da a la administración su espíritu general, su pensamiento y, si se puede decirlo así, su bandera. Toca a la administración la acción, la ejecución de las leyes y el ejercicio material y práctico de los poderes confiados al Gobierno. Vivien razona que la administración arma las defensas, organiza a las obras públicas y fomenta el comercio, materializando así las leyes.

Vivien tampoco dejó discípulos, su obra principal no se perpetró a través de una corriente de pensamiento y, pues el derecho administrativo permaneció dominante, y absorbente, como ocurrió también en España en la segunda mitad del siglo XIX.

*Adolfo Posada
o La reivindicación de la ciencia
administrativa española*

Hacia mucho tiempo que se había dejado de cultivar la Ciencia de la administración en España, y estaban casi olvidados, Silvela, Oliván y Posada de Herrera⁷, cuando Adolfo Posada produjo su libro *La administración política y la administración social*.⁸ Había concluido el siglo XIX, principiaba el siglo XX.

⁷ Silvela, Agustín, *Estudios prácticos de administración*. Madrid, Imprenta Nacional, 1839. Alejandro Oliván, *De la Administración Pública con relación a España*, Madrid, Boix Editor. 1843. José Posada de Herrera, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1978 (edición original, 1843). Tres volúmenes.

⁸ Posada, Adolfo. *La administración política y la administración social*. Madrid, España, Moderna. Sin año.

Posada representa la más interesante recuperación de la ciencia administrativa, tanto en España como en Europa, por efecto de la divulgación de las obras de Von Stein. Por tanto, como los pensadores e italianos de su época, a los que cita, Posada es un discípulo directo de Stein, junto con Menucci, Orlando, de Gioanis y Pérsico.

Parte de la actividad del Estado, como Von Stein, en el sentido que su objeto es una necesidad que satisface, a saber, la conservación y perfeccionamiento de la sociedad. Así pues, tratándose de administración, y toda su actividad se encamina a este propósito, y la amplitud de la esfera del Estado, y su grado de desarrollo, determinan su organización y el número de los ministros que atienden la variedad de funciones específicas que se desprenden de esta actividad. En la medida en que el Estado se orienta a un fin jurídico, se pone en marcha la administración política, en tanto lo hace con miras a un fin social, se mueve la administración social. La primera conserva a la sociedad, la segunda preserva a las instituciones de cultura o para fines sociales, que el Estado estableció para crear, promover y proteger.

Como su maestro Von Stein, adopta quintuple distinción de las ciencias del Estado, que se refieren a las Relaciones Exteriores, el Ejército, la Hacienda, la Justicia y lo Interior, por tanto la administración que le es inherente a cada cual. Pero con más de modo personal, declara que la administración política comprende a la Hacienda, el Ejército y lo interior, cuya unidad es el organismo del Estado.

Por otro lado, la administración social se refiere al Estado moderno, en el entendido que "El estado nacional contemporáneo es además un órgano colectivo, de grandes aspiraciones sociales, hasta de grandes funciones socia-

Omar Guerrero Orozco

les", cuyo origen se encuentra en la ampliación de su esfera de actuación.

No puede decirse que Posada sea un autor original, pues la novedad que aporta: La administración social, no es otra cosa que aquello que Stein definía como administración interna. Su importancia radica en su esfuerzo vigoroso por recuperar el cultivo de la ciencia de la administración, cuando sufría de pasmo en la mayor parte de Europa.

William Willoughby
o La ciencia de la administración
pública en Estados Unidos

Todos estos progresos que se visualizaban en Europa, llegaron a Estados Unidos en la penúltima década del siglo XIX, cuando Woodrow Wilson publicó su *Estudio de la Administración* en 1887, Casi en paralelo, Frank Goodnow produjo la más célebre de sus obras: *Política y administración*, cuya primera edición salió de imprenta en 1900.⁹ Después vinieron los trabajos muy importantes de sus discípulos: Leonard White y William Willoughby, quienes en 1926 y 1927 produjeron los primeros textos de enseñanza para la administración pública.¹⁰

Willoughby también había escrito otro libro que le dio celebridad: *El gobierno de los Estados modernos*, donde

⁹ Wilson, Woodrow. *The Study of Administration*. United States, Political Science Quarterly vol, 2, 1887. Goodnow . Frank, *Politics and Administration*, New York, Russel and Russel, 1900.

¹⁰ White, Leonard. *Introducción al Estudio de la Administración pública*. México, Compañía General de Ediciones, 1964 (la obra fue publicada originalmente en 1926), Willoughby William. *Principles of Public Administration*, Baltimore, The Jhon Hopkins Press. 1927.

había trazado los grandes aspectos temáticos que estuvieron presentes en la mayor parte de su trabajo académico.

Son muchos e importantes sus méritos, pero destaca en especial ser quien introdujera en Estados Unidos el concepto de ciencia de la administración pública, ante la tradicional concepción de administración pública para referirse doblemente al objeto y el estudio de esta especialidad. Entre los académicos norteamericanos era usual, desde los días posteriores a Wilson, referirse a administración pública como fenómeno y disciplina, al mismo tiempo, en contraste al concepto de ciencia de la administración (o administrativa) que era usual en Europa e Iberoamérica. Y su trabajo *The Science of Public Administration* refleja estos problemas epistemológicos en Estados Unidos.¹¹

Willoughby toma posición con referencia al debate, comienza por decir tratándose de definir como ciencia a la administración, debe comenzarse por conceptualizar la noción de ciencia. Primeramente, explica que en administración hay principios generales de aplicación, como en cualquier ciencia, que se refieren a la eficiencia en su operación. Segundo, que estos principios pueden ser determinados, y su significación hecha conocimiento, sólo mediante la aplicación rigurosa del método científico. Hay que recalcar que considera inexcusable que la eficiencia de operación, esté asegurada.

No es menos importante especificar el significado de administración, generalmente preferida por medio de una variedad de nociones. Por su parte, dice que la adminis-

¹¹ W. F. Willoughby. *The Science of Public Administration*. En John Mathews and James Hart (Eds.). *Essays in Political Science*, Baltimore, the John Hopkins Press, 1937, Pp. 39 - 63.

tración significa las operaciones totales involucradas en la determinación y puesta en ejecución del carácter de la organización a ser empleada en la conducción de una institución, y se extiende al modo cómo seleccionar personal, la manera como se usan los recursos materiales y se financian sus operaciones, y el procedimiento por el cual las actividades mantienen y operan a la empresa de conformidad con su objeto.

Para entender el significado de administración, es menester hacer dos distinciones. La primera se refiere a la diferenciación entre administración y legislación, estrictamente hablando, pues ésta generalmente se confunde, por un lado, el establecimiento de la ley como determinación y regulación de la conducta de los ciudadanos, que de sus relaciones entre ellos y con el gobierno; y por el otro, la determinación de como un gobierno, y en particular su rama administrativa, es organizada, cómo labora, cómo se realiza esta labor, cómo se aplica el dinero a ella y cómo se gasta. Ambas tienen igual denominación de "estableciendo de ley", ambas se conocen simplemente como ley o estatuto, pero son diferentes porque la primera tiene un carácter general y permanente, en tanto que la segunda constituye órdenes que se dan a los oficiales públicos a modo de directrices que deben seguir, y la mayor parte de ellas tiene un fin temporal, generalmente anual, y toman con frecuencia la forma de autorización de actos encaminados a objetivos muy precisos, tales como los relativos a las obras públicas. Cuando los cuerpos Legislativos estatuyen de la segunda manera, se comportan de modo similar a una junta directiva de una corporación privada, cuando ella imprime dirección a los negocios de la empresa. En este sentido los actos de estos cuerpos legislativos son propiamente administrativos, y por extensión son parte de la organización administrativa del gobierno. Así planteadas las cosas, en Es-

tados Unidos las directrices primordiales que impulsan los mecanismos de la administración pública parten del Poder Legislativo, no del Poder Ejecutivo.

Otra importante distinción es la referida a los poderes ejecutivo y administrativo, frecuente y erróneamente confundidos. Así, por ejemplo, los Departamentos del Gobierno Nacional son definidos como ejecutivos, aun cuando carecen de autoridad, pues sólo son propiamente cuerpos administrativos, salvo con cierta excepción de los Departamentos de Defensa, Marina y Estado, cuyas directrices parten, de varios modos del Congreso. En su origen, el Poder Ejecutivo no fue identificado como sinónimo de poder administrativo, ni éste se incluyó en él, pues este último también quedó repartido con el Poder Legislativo quien ejercita un control.

Una tercera distinción se refiere al trabajo involucrado en la dirección, supervisión y control de las operaciones, en la realización de las operaciones mismas. La primera es la función de dirección, la segunda de administración. Para entender esta distinción, hay que hacer una diferenciación más, a saber, aquella otra que distingue a las actividades institucionales y actividades funcionales, estas últimas son las que tienen como propósito dirigir la realización del trabajo por el cual una organización es mantenida y operada, es decir, su objeto vital; en tanto que las actividades institucionales son aquellas cuyo objeto es el mantenimiento y operación de la organización misma. Las actividades funcionales se refieren, por ejemplo, a la determinación de directrices, seguridad y mantenimiento de la planta física, reclutamiento y manejo de personal, así como la contabilidad y la información. Todas estas actividades, que Willoughby juzga esenciales, son distintas sustancialmente a las actividades funcionales no sólo por cuanto a clase, sino por el hecho

Omar Guerrero Orozco

que no son realizadas como un fin en sí mismo, sino como medios para alcanzar un fin.

Por otra parte, el autor declara que la "ciencia de la administración, debidamente constituida, tiene poco o nada que hacer sin actividades funcionales". Estas obedecen generalmente a un trabajo técnico muy elevado, pues las tareas que le atañen son de alta complejidad, del mismo modo que el adiestramiento de quienes desempeñan esta parte de la actividad misma. Las actividades funcionales son de dirección, no de administración, que son la materia propiamente de la administración. En tanto las actividades institucionales son de carácter general, las actividades funcionales son de una variedad casi infinita y tienen muy poco en común con aquellas otras, de modo que son aquellas, por su carácter, las que son susceptibles de proyectar a través de principios generales. Por consiguiente, una de las "Funciones primarias de la ciencia de la administración es determinar cuáles son estos principios y la manera cómo ellos pueden ser aplicados en condiciones variables". Una vez que Willoughby ha establecido los principios generales que sustentan a la Ciencia de la administración, procede a identificar los referentes concretos con que trata la disciplina, que comprende a las actividades funcionales y las actividades institucionales, cuyos problemas clasifica de la siguiente manera:

- 1.- Problemas de administración general
- 2.- Problemas de organización
- 3.- Problemas de material
- 4.- Problemas de personal

5.- Problemas de procedimiento

6.- Problemas de finanzas.

De este modo, Willoughby sitúa a las actividades funcionales dentro del primer rubro, en tanto que las actividades institucionales permanecen en los demás. Con esta operación del pensamiento, el autor se acerca un poco más que otros de sus compatriotas, con respecto al modo de visualizar a la ciencia de la administración sustentada en ambas ramas de actividad, tal como se venía haciendo en Europa desde muchos años atrás.

Omar Guerrero Orozco