

La administración pública ha constituido en el tiempo y el espacio un fenómeno histórico cambiante, en constante transformación y reforma, observa momentos de crecimiento, expansión, diversificación y especialización, y ciertamente centralización. Así, durante la época de la monarquía absoluta, la constante corresponde a un proceso de centralización ascendente, y que coincide con la expansión y dilatación del espacio público, en paralelo a la conformación de la sociedad como espacio privado, que da lugar a lo que genéricamente se denomina como sociedad civil; y se trata de un espacio histórico en que el Estado y la administración que le es inherente son genuinamente intervencionistas.

Hoy, somos testigos de un proceso de retraimiento de la administración pública, en beneficio de grupos y sectores de la sociedad civil. En casos como el mexicano, la administración pública descentralizada ha sido objeto de una amplia desincorporación de entidades, lo que expresa un proceso inverso al prevaleciente en épocas recientes como la década de los 70, y aun el periodo correspondiente al México posrevolucionario, espacio histórico de crecimiento tanto de la administración centralizada como la descentralizada o al brevemente comentado y distante periodo de la Monarquía absoluta.

Las transformaciones de la administración pública del Estado moderno, han sido pues una de las características fundamentales de la administración contemporánea. Sobre el particular Alejandro Nieto, nos ha legado una síntesis muy atinada de tal proceso, cuando apunta:

"Al hombre no le es dado, como a Dios, el recrearse en su obra y descansar. En política y administración, cuando la obra parece concluida, hay que volver a empezar de nuevo: nunca está terminada la organización del Estado. Esto es una consecuencia necesaria del continuo cambio de la base histórica, al que debe corresponder el mismo movimiento de las instituciones. Por otro lado, será ingenuo creer que en un momento determinado, incluso en los de una intensa acción revolucionaria, puede modernizarse la administración de arriba a abajo. La reforma en el mejor de los casos afecta a puntos aislados —añade Nieto. La administración ofrece siempre el aspecto de un gran edificio con alas a medio edificar todavía y alas ya ruinosas. A este cuadro debe añadirse el de alas que, recién edificadas, están desiertas por no ser habitables. Hablar de administración es hablar de reforma. Administrar es reformar —enfatisa Nieto".

En congruencia con los cambios de nuestro tiempo, la administración pública continúa con su proceso de reforma, que a la par con otras transformaciones de la sociedad, se concibe como una reforma más integral, una reforma del Estado.

Así, todo hace suponer que el fin de siglo se caracterizará por la expansión del espacio privado y sus sectores más dinámicos, en contraposición a un espacio público en constante contracción, aunque más cualitativo, y con una administración pública más profesionalizada.

En suma, el fenómeno histórico-social y político de la administración pública es inherente al Estado y a su proceso formativo durante la época de la monarquía absoluta, y a su consolidación en la correspondiente al moderno Estado burgués de derecho; como problema político directamente vinculado a la organización de las socieda-

des, hunde sus raíces en el tiempo, así lo testimonian los trabajos de alta factura que recrean el arte de gobierno en las sociedades capitalistas, así como los vinculados con la formación de los grupos y clase gobernante.

La tradición perso-árabe identificada con el estudio del arte de gobierno, conformó una genuina escuela político administrativa. dio lugar y produjo los trabajos conocidos como espejos de príncipes o libros de consejos, dirigidos a las altas jerarquías gubernamentales. Simultáneamente constituyó una pedagogía política y un pilar fundamental en la conformación, preservación y eclosión de los imperios musulmanes.

La tradición y escuela antes descrita, fue una práctica adoptada y desarrollada en suelo hispano, cuyo cultivo se remonta al siglo XIII y se prolonga hasta el XVIII; esta práctica, tuvo asimismo, una expresión en el caso no-hispano, donde se han localizado trabajos que se inscriben en este género político-administrativo. En el caso de los principados austro-alemanes, Pierangelo Schiera ha enseñado que los primeros cameralistas se encuentran emparentados con la tradición de los consejeros de príncipes. Así, el estudio de la teoría administrativa que subyace en los espejos de príncipes, conforma una parte fundamental de la teoría de la administración de las sociedades precapitalistas.

Durante el periodo comprendido entre los siglos XVI y XVIII, la época de la monarquía absoluta, la administración pública observa un proceso de crecimiento importante, a la par con el del Leviatán estatal y a la aludida centralización político-administrativa que caracteriza al Estado absolutista.

Como objeto de estudio la administración pública se expresa durante el periodo como ciencia de la policía, y en

la región de Austria y de los principados alemanes, producto de la labor de los cameralistas, como ciencias camerales, las cuales han sido calificadas como ciencias de la administración del Estado absolutista; de igual manera se ha atribuido a aquellos el mérito de haber logrado la transición en el cultivo del mero arte de gobierno a las modernas ciencias del Estado.

El Dr. Omar Guerrero ha señalado recientemente que "La ciencia de la administración pública es una de las disciplinas que, con mayor dignidad, cuentan en su haber con pergaminos nobiliarios de antigüedad académica, su origen se remonta a los principios del siglo XVIII, cuando los soberanos de Prusia establecieron las primeras cátedras de enseñanza científica de los quehaceres administrativos, para los servidores del Estado".

Durante el mismo periodo se genera el cultivo de una vertiente fundamentalmente política, que es imprescindible tener en cuenta por su profunda vinculación con el quehacer gubernamental: la razón del Estado, que también conforma un cuerpo teórico de un amplio interés en el estudio del Estado y la administración pública, cuyo cultivo se prolonga hasta nuestros días.

La descentralización creciente e irreversible que caracterizó al Estado absolutista, las revoluciones burguesas y el desarrollo de las fuerzas productivas -entre otras causas-, crearon las condiciones que motivaron la caída del Estado absolutista, paralelamente al advenimiento del moderno Estado burgués de derecho, y con ello el surgimiento de la moderna ciencia de la administración y, labor que cubre primigeniamente Carlos Juan Bautista Bonnin en su compendio de principios de administración (1801), publicado a casi un siglo de distancia de la obra de su "paisano" Nicolás Delamare Tratado de Policía



(1705), este último, relativo al Estado de policía (*Polizeistaat*), en tanto que el primero, al Estado de derecho (*Rechtsstaat*).

Citando una vez más a los teóricos, conviene abundar que el tránsito de las ciencias camerales a la ciencia de la administración, tuvo como marco histórico el reemplazo del Estado absolutista por el Estado burgués de derecho. La administración pública, antaño sujeta a la voluntad regia, fue sometida a una Constitución Política, este hecho influyó considerablemente en el desarrollo de la ciencia de la administración, porque prohibió al mismo tiempo el desenvolvimiento del derecho administrativo como disciplina académica, ocurriendo entre ambos constantes y variados intercambios”.

Así las condiciones históricas determinan el estudio de la administración pública, de esta suerte, la ciencia de la administración pública fundada por Bonnin, en congruencia con el estado surgido de la revolución política de mayor repercusión universal -la francesa de 1789-, trasciende las fronteras y de acuerdo a su vez condiciones específicas, se desarrolla en otras latitudes, y tal es el caso de España, donde durante la primera mitad del siglo XIX se localizan cultivadores del estudio de la novísima ciencia de la administración pública señaladamente autores como Javier de Burgos, Francisco Agustín Silveira, Alejandro Olivan, José Posada de Herrera, Manuel Ortiz de Zúñiga, Pedro Gómez de la Serna, Francisco de Paula Madrazo y Manuel Colmeiro, entre los más destacados, que llevan a cabo estudios que promueven de manera fundamental el desarrollo de las ciencias administrativas.

El caso hispanoamericano, constituye en el contexto mismo del estudio y desarrollo de las ciencias de la administración, un caso por demás interesante, habida

cuenta de la existencia de obras de gran importancia como las del colombiano padre de la ciencia de la administración en hispanoamérica Florentino González, "Elementos de la ciencia administrativa"; la de nuestro coteráneo Luis de la Rosa, "La administración pública de México y medios para mejorarla," la del guatemalteco Antonio González Saravia, "La administración pública" y otras que hacen referencia al carácter científico de la administración pública, entre cuyos autores hay que citar a José María del Castillo Velasco, Manuel Cruzado y M.R. Veytia, que otorgan carta de ciudadanía a la ciencia de la administración.

Sin embargo, el estudio de la ciencia de la administración, se vio eclipsado por el del derecho administrativo, hasta que en la segunda mitad del presente siglo, se recupera aquella, contando en la actualidad con cultivadores cuyas obras han trascendido sus respectivos países de origen, como sería el caso de los franceses Jean-Jacques Chevallier y Daniele Loschak, el español Mariano Baena de Alcázar, para hacer referencia a algunos de los más representativos.

Las transformaciones recientes de la sociedad y el Estado, que repercuten en el ser y actuar de la administración pública, nos obligan a continuar con el estudio de las nuevas condiciones que envuelven y caracterizan a la función pública, así como al estudio científico de la disciplina que busca la explicación del quehacer y acción gubernamental.

Dr. Luis Miguel Martínez Anzures