

CAPÍTULO I: METODOLOGÍA	19
1. Disciplinas científicas aplicables a nuestro tema	19
2. El método	22
3. El método deductivo	23
4. El método inductivo	24
5. El método analítico	24
6. El enfoque sistémico	24
7. El método sintético	25
8. El método analógico	26
9. La dialéctica	26
La dialéctica idealista	26
La dialéctica materialista	27
10. El método estadístico	27
11. El método jurídico	27
12. Método exegético	27
13. Método sociológico	28
14. Método comparativo	28
15. Método teleológico	29
16. Métodos usuales en la administración pública	29

CAPÍTULO I

METODOLOGÍA

SUMARIO: 1. Disciplinas científicas aplicables a nuestro tema. 2. El método. 3. El método deductivo. 4. El método inductivo. 5. El método analítico. 6. El enfoque sistémico. 7. El método sintético. 8. El método analógico. 9. La dialéctica. 10. El método estadístico. 11. El método jurídico. 12. Método exegético. 13. Método sociológico. 14. Método comparativo. 15. Método teleológico. 16. Métodos usuales en la administración pública.

Hablar del Estado empresario, es referirse a sólo una de las facetas del ente político por excelencia; por ello, el entender su actividad empresarial requiere conocer al Estado y en especial al elemento depositario de su poder: el gobierno, quien tiene a su cargo la administración pública, cuya organización estructural y ejercicio funcional resultan indispensables para el quehacer empresarial del Estado. Esencial, asimismo, para el efecto antes enunciado, resulta descifrar la empresa, aprehender su concepto, elementos, características y aplicación. En la intersección del Estado y la empresa reside la actividad empresarial estatal, si entendemos a los dos primeros, estaremos en condiciones de conocer a la última.

1. Disciplinas científicas aplicables a nuestro tema

En el análisis e investigación de qué son, cómo son, y por qué existen, el Estado, el gobierno y la administración pública; en el estudio de su integración, de su función, de su justificación; en fin, de si deben o no existir, resulta necesario emplear los recursos que nos proporcionan diversas disciplinas, entre las que destacan la Epistemología, la Ontología, la Lógica, la Jurística, la Metodolo-

gía, la Filosofía, el Derecho, la Ciencia de la Administración, la Ciencia Financiera, la Sociología, la Historia y la Teoría de Sistemas, entre otras disciplinas científicas.

La Epistemología nos permitirá ordenar adecuadamente el saber científico en cada una de las disciplinas que utilicemos en el análisis de la administración pública y en especial de la administración institucional.

La Ontología, nos permitirá averiguar las propiedades esenciales que caracterizan al Estado, a la administración pública y a la institucional.

La Lógica nos permitirá validar nuestro pensamiento acerca tanto de la administración institucional, como de las ciencias que se ocupan de su estudio.

La Heurística nos enseñará a buscar, clasificar y registrar las fuentes del conocimiento científico en nuestro estudio de la administración institucional y de las disciplinas científicas que con ella tienen relación, y nos conducirá a una mejor crítica, interpretación y aprovechamiento de esas fuentes.⁸

La Metodología, que como disciplina científica es un procedimiento lógico para el conocimiento, elaboración, estudio y evaluación de conceptos con una precisa finalidad, estimulará nuestra mente y nos evitará rodeos innecesarios en el estudio de la administración institucional, en el planteamiento de sus problemas y en la exposición de sus soluciones.⁹

La Filosofía, en especial la Filosofía Política, nos permitirá conocer por sus causas o razones últimas, no sólo el Estado, sino la administración pública y la institucional.

Yo defino al Derecho como el ordenamiento coercitivo de la conducta externa humana y, dado que regula la organización y constitución del Estado, la estructura de su gobierno, la actividad del poder ejecutivo, su quehacer administrativo y sus relaciones con los demás poderes y con los particulares; norma de recaudación, gestión y erogación de los recursos que el sector público requiere para la realización de sus funciones; regula, asimismo, las

⁸ Cfr., BASCUÑÁN VALDÉS, Anibal, **Manual de técnica de investigación jurídica**, Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, pp. 21 y 22.

⁹ Cfr., PARDINAS YLLANES, Felipe, **Metodología y técnica de investigación en ciencias sociales**, México, Siglo Veintiuno editores, S. A, 1973, p. 2.

relaciones del Estado con los trabajadores y funcionarios a su servicio, y define, tipifica y penaliza los delitos de carácter oficial, resulta injustificable para el estudio de la administración institucional.

Evidentemente, el estudio del Estado y del poder resulta indispensable para el desarrollo de nuestro tema, puesto que no podremos entender la administración institucional si no comprendemos la pública, y ésta tampoco la comprenderemos si no entendemos al Estado y al poder, de donde se infiere la necesidad de utilizar la Ciencia Política para este trabajo.

Indiscutiblemente, la Ciencia de la Administración es una ciencia social; se puede afirmar que es un conjunto sistematizado de conocimientos concernientes a la planeación, organización, integración, dirección y control de la estructuración y actividad de un grupo de personas que trabaje en un propósito común; conocimientos con los que se pueden predecir los resultados del trabajo del grupo y/o influir en ellos.¹⁰ Así pues, la Ciencia de la Administración es una de las disciplinas en que más habré de apoyarme en el estudio e investigación de la administración institucional; especialmente me habré de valer de la administración pública, puesto que esta disciplina que forma parte de la Ciencia de la Administración, tiene como ámbito de acción el estudio de la estructura y del proceso de la administración pública de la que forma parte la institucional. Es dable decir que, como disciplina científica, la administración pública se ocupa del estudio de la estructura orgánica, de las funciones y objetivos que tiene y debe tener el fenómeno social de la administración pública, cuya eficacia, eficiencia y congruencia trata de elevar mediante una previa planificación, la determinación de una adecuada organización, una acertada selección de métodos para su funcionamiento, la adopción de dispositivos de control y de sistemas de evaluación, y la implantación de un permanente proceso de reforma administrativa; todo ello con un enfoque no jurídico, obviamente distinto al que emplea el derecho administrativo que también se ocupa del estudio de la administración pública, pero desde un punto de vista necesariamente jurídico.

Como el aspecto financiero es sumamente importante en la administración institucional, será muy valioso el empleo de la Ciencia Financiera para su estudio, dado que puede considerarse

¹⁰ Cfr., FERNÁNDEZ ARENA, José Antonio, **El proceso administrativo**, México, Herrero Hnos. Sucs., S. A. Editores, 1975, pp. 68-73.

como el conjunto sistematizado de conocimientos relativos al origen y aplicación de los recursos del poder público que busca, dentro de un contexto jurídico, encauzar la actividad económica, para lograr las metas sociales señaladas por su lineamiento político.

Como la Economía estudia la acción social y estatal encaminada a la obtención y aplicación de los recursos materiales para la satisfacción de necesidades colectivas e individuales, no se puede prescindir de ella en el estudio de la administración institucional, puesto que ésta entraña una parte muy importante de la actividad económica estatal.

También la Sociología que estudia al hombre y su medio en sus interrelaciones, e identifica las principales fuerzas que mantienen unidos a los grupos, o que los debilitan, será una herramienta indispensable en el estudio del tema central de este trabajo.

Nietzsche señala que: "Las sentencias del pasado son siempre como oráculos y sólo como arquitectos del futuro y sabedores del presente podréis entenderlas".¹¹ El conocimiento de la historia en general, de la historia de la administración pública en especial, y de la institucional en particular, nos permitirá enmendar errores del pasado, en la proyección de la administración institucional del futuro.

La teoría de sistemas se empieza a desarrollar al terminar la Segunda Guerra Mundial, para estudiar la relación de cada sistema con los subsistemas que lo integran y las relaciones que se producen entre dicho sistema y el suprasistema que lo engloba.

2. El método

El vocablo método proviene del latín **methodus**, que significa procedimiento y que a su vez viene de las voces griegas **meta**, que quiere decir hacia, más allá o fin, y **odos** que equivale a camino.

El Diccionario de la Lengua Española editado en 1970 por la Real Academia Española, nos dice que método, en su tercera acepción, es el "Procedimiento que se sigue en las ciencias para hallar la verdad y enseñarla".

Para mí, método científico es el procedimiento ordenado que debe seguirse para encontrar la verdad científica o para exponerla. Emplear un método adecuado evita rodeos innecesarios y permite

¹¹ Citado por FREYER, Hans, en: **Historia Universal dirigida por Walter Goetz**, Madrid, Espasa-Calpe, S. A., 1932, p. 21.

llegar con mayor prontitud a una meta prefijada.

En su **Discurso del Método**, Renato Descartes recomendaba los siguientes preceptos fundamentales: no considerar nada como verdadero, si no existen elementos que lo evidencien así; fraccionar cada uno de los problemas a considerar, en el mayor número de partes posible que permita su apreciación; ordenar los pensamientos de suerte que se ocupen primero de los objetos más sencillos de conocer y subir gradualmente en la escala que conduzca a los más complejos, y, por último, listar y enumerar las partes y detalles del problema para tener una revista general y completa en la que no se omita ningún aspecto de consideración.¹²

El alemán Guillermo Wundt, en su libro de **Lógica** sostiene que el método no debe tener ningún calificativo, puesto que siempre debe ser único y simultáneamente múltiple puesto que en cualesquiera investigación o exposición es necesario emplear toda la energía intelectual, moral y volitiva del ser humano y combinar el análisis y la síntesis, la educación y la inducción, la abstracción y la determinación, la observación y la reflexión, etcétera.¹³

Sin embargo, la mayoría de los estudiosos de la metodología admite muchas clases o tipos de métodos.

Las múltiples facetas de la administración pública institucional y de sus perspectivas y, en general de la administración pública, impiden que en su estudio pueda utilizarse un método exclusivo, sino que es necesario, dada la gran versatilidad de metas y objetivos, funciones y actividades, que en su estudio, investigación, planeación, proyección y realización, se utilizan diversos métodos, mediante la selección del o de los que en cada caso resulten adecuados; expongo a continuación los más usuales.

3. El método deductivo

Llamado también silogístico, consiste en derivar de una premisa, ley o axioma general, una conclusión, situación o aspecto particular, por lo que —se dice— el método deductivo va de lo universal o general a lo particular o individual.

¹² Cfr., DESCARTES, Renato, **Discurso del método**, Buenos Aires, Aguilar, 1975, pp. 55 y 56.

¹³ Cfr. **Enciclopedia UNIVERSAL ILUSTRADA EUROPEA-AMERICANA**, Madrid, Espasa-Calpe, S. A., XXXIV, pp. 1279 - 1285. Voz: Método.

4. El método inductivo

Para muchos, el método se divide en dos grandes clases: el deductivo y el inductivo, este último determina o establece una ley general partiendo de fenómenos particulares. O sea que, a la inversa del método deductivo, el inductivo va de lo particular a lo general. Sin embargo, lejos de excluirse, se complementan, porque no son antitéticos entre sí.

En el método inductivo, distinguimos con claridad cuatro fases perfectamente definidas:

OBSERVACIÓN: Es la atención cuidadosa de un hecho con el fin de conocerlo. La observación puede ser vulgar o científica, esta última procura determinar relaciones entre los hechos, como primer paso de la inducción.

HIPÓTESIS: Es la aplicación provisional de un hecho o fenómeno observado.

EXPERIMENTACIÓN: Es la realización y repetición deliberada de fenómenos para verificar la hipótesis.

GENERALIZACIÓN: Si la hipótesis se comprueba mediante la experimentación, se llega a la ley general que establece las características y relaciones indispensables y universales de ciertos fenómenos. En resumen, con la generalización se obtiene la ley general, cuando la experimentación comprueba la hipótesis.

5. El método analítico

Consiste en dividir un todo abstracto o concreto en sus elementos integrantes, para investigar su naturaleza y efectos. El análisis implica resolver, pues, el todo actual en las diferentes partes que lo integran.

6. El enfoque sistémico

Hay quienes, como Alejandro Carrillo Castro,¹⁴ consideran el enfoque de sistemas como una versión del método analítico, útil para aplicarse a los procesos dinámicos de los sistemas administrativos. Recordemos la estructura del sistema, con una entrada para los insumos, una parte central para el proceso interno o conversión y una salida de productos que en un modelo dado pueden convertirse nuevamente en insumos del sistema en una

¹⁴ Cfr. CARRILLO CASTRO, Alejandro, **La Reforma Administrativa en México**, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1975, p. 30.

operación de retroalimentación.

Para Juan Ignacio Jiménez Nieto, el sistema es equiparable a un recipiente analítico, susceptible de contener todo tipo de ingredientes, materiales o inmateriales, con el único requisito de guardar una interrelación estable.¹⁵ Este autor define al sistema como:

*Un conjunto holístico de elementos en interacción estable, permanente y continua, aislados de su circunstancia o ambiente por una frontera de porosidad variable, a través de la cual los elementos propios del sistema, todos ellos en relación de interdependencia o intracción primaria, influyen y son a su vez influidos, por intercambio fronterizo, con los elementos de otros sistemas paralelos o con los que, como parte de conjuntos más amplios o supersistemas, circundan, envuelven y ambientan al sistema.*¹⁶

Entre las diversas clases de sistemas, interesa particularmente a las ciencias sociales el sistema teórico, que para Jiménez Nieto consiste en un conjunto interrelacionado de conceptos generales en el que la medida de cada concepto individual cobra mayor o menor significación en relación con los demás, y las proposiciones que de cada concepto se derivan tienen repercusiones lógicas en el resto de los conceptos.¹⁷

Una de las peculiaridades que caracteriza al sistema, es su holismo, es decir, la propensión natural a integrar un todo que resulta ser mayor que la suma de sus partes.

El enfoque de sistemas lo podemos resumir en los siguientes pasos: análisis, diagnóstico, diseño, prueba, implantación y mantenimiento del sistema.

7. El método sintético

Otra gran división del método es la que lo clasifica en dos grupos: el analítico y el sintético; este último es el que va de lo simple a lo compuesto o de lo conocido a lo desconocido, o poco conocido.

La síntesis implica la reunión de diversos elementos en un todo actual.

¹⁵ Cfr., JIMÉNEZ NIETO, Juan Ignacio, **Teoría general de la administración**, Madrid, Editorial Tecnos, 1975, p. 28.

¹⁶ JIMÉNEZ NIETO, Juan Ignacio, **op. cit.**, p. 25.

¹⁷ Cfr., JIMÉNEZ NIETO, Juan Ignacio, **op. cit.**, p. 21.

El método cartesiano, como ya hemos visto, hace consistir la regla de la síntesis en ordenar los pensamientos, de suerte que se ocupen primero de los objetos más sencillos de conocer y subir gradualmente en la escala que conduzca a los más complejos.¹⁸

8. El método analógico

Ya vimos que el método deductivo va de lo general a lo particular y el inductivo de lo particular a lo general; el método analógico, por su parte, va de lo particular a lo particular y consiste en comparar dos fenómenos parecidos pero no idénticos, entre los que, por tanto, hay simultáneamente coincidencia y diferencia, por lo que siendo uno de ellos más conocido en sus causas nos da la posibilidad de inferir la o las causas del menos conocido.

9. La dialéctica

Etimológicamente proviene de las voces griegas **dia** a través de, y **legein**, decir. Para muchos, el fundador de la dialéctica es Heráclito, para quien la realidad es un constante devenir, y este devenir se produce porque existen tensiones entre contrarios; así pues el filósofo de Efeso, concluye que la realidad consiste en la unidad de los opuestos.

LA DIALÉCTICA IDEALISTA: Hegel le da a la dialéctica, en los tiempos modernos, una nueva dimensión que ha de producir numerosos seguidores. Como método, la dialéctica hegeliana nos ofrece tres momentos perfectamente definidos: la afirmación o tesis, la negación o antítesis y la negación de la negación o síntesis que puede convertirse en una nueva tesis.

He aquí la clave del método dialéctico hegeliano: Todo concepto es un punto de partida que, unilateral a su vez, propone a su contrario, porque da lugar a una contradicción; de una tesis surge una antítesis, y de ambas arranca la necesidad de un tercer concepto, que será la síntesis, la cual fusiona los dos conceptos precedentes, los rebasa y en una nueva tesis elimina su contradicción; sin embargo, la síntesis, o sea el nuevo concepto superior, a su vez propone a su contrario, con lo que volvemos a tener tesis, antítesis y síntesis, en un proceso sucesivo.¹⁹

¹⁸ DESCARTES, Renato, *op. cit.*, p. 63.

¹⁹ *Cfr.*, DEL VECCHIO, Giorgio, *Filosofía del derecho*, México, UTHEHA, 1946, P. 141

LA DIALÉCTICA MATERIALISTA: Deriva de la dialéctica hegeliana; sus creadores fueron Marx y Engels, y sus leyes fundamentales son:

1a. Ley de la transformación de los cambios cuantitativos en cualitativos y viceversa.

2a. Ley de la unidad y la lucha de los contrarios.

3a. Ley de la negación de la negación.

10. El método estadístico

El método estadístico implica el empleo y la agrupación de los números, la comparación de los hechos y el aprovechamiento de los datos obtenidos para formular leyes estadísticas.

11. El método jurídico

En principio se antoja que para la investigación, interpretación y enseñanza del derecho debiera utilizarse solamente el método jurídico; sin embargo, se usan otros, como el exegético, el sociológico, el comparativo y el teleológico, por no citar sino los más conocidos.

F. Grispigni nos dice que método jurídico es la “serie ordenada de los medios mediante los cuales se llega al conocimiento profundo del contenido de las normas jurídicas”.²⁰ Desde luego que el concepto anterior no nos aclara mayor cosa acerca de este método que se desarrolló a fines del siglo pasado y entre cuyos principales promotores figura Laband en Alemania, así como Orlando y Donati, en Italia. El método jurídico se caracteriza por tratar primero de encontrar los principios generales, para luego determinar las consecuencias que se desprenden de dichos principios: o sea que utiliza la inducción para descubrir los principios generales y emplea la deducción para aplicar a los casos concretos los principios generales previamente descubiertos.

12. Método exegético

Lo desarrolló principalmente la Escuela Tradicional en la primera mitad del siglo XIX y se caracteriza por un desmesurado culto a la ley escrita y por el afán de descubrir la intención del legislador, por lo que se puede afirmar que este método trata de obtener un sentido concreto de la ley que coincida con la intención del legislador, como dijera el maestro Raúl Valdés Villarreal: “Los exégetos

²⁰ Citado por JIMÉNEZ DE ASÚA, Luis, en: **Tratado de derecho penal**, Buenos Aires, Editorial Losada, S. A., 1950, t. I, p. 170.

redujeron el derecho a la ley y entendieron ésta como el resultado de la voluntad del legislador".²¹

13. Método sociológico

A fines del siglo XIX y principios del XX cobra auge en razón de que es utilizable en todos los aspectos de la investigación y estudio del fenómeno y de la teoría estatales. Algunos autores lo hacen consistir en:

1) Concentrar la atención en lo que se presenta como una situación indefinida o perturbadora de un sistema social, que por tanto invita a la investigación.

2) Formular una hipótesis, respecto de su naturaleza o significado, o sea, tratar de indentificarle, mediante su ubicación en su posición funcional, dentro de un contexto de experiencias más conocidas, lo que implica la asignación experimental de diferentes caracteres.

3) La validez de la comprobación de la hipótesis está en relación directa con la magnitud de la investigación y experimentación que se hayan realizado.

4) Con lo anterior se obtiene una definición más precisa y una correcta clasificación no sólo del hecho investigado, sino del contexto comunitario en el que se encuentra inserto.²²

14. Método comparativo

Consiste en equiparar las instituciones y acontecimientos de un país con otro, a efecto de trasladar o exportar a otros países, instituciones y medidas que hayan acreditado su bondad y efectividad en un país dado.

El cubano Rafael Santos Jiménez señala que el método comparativo ha logrado un auge notable porque produce un conocimiento extraordinario acerca de las instituciones electorales, pero advierte que debe utilizarse con mucha precaución porque es posible que algunas instituciones que en un determinado Estado han operado con éxito, en otro estén condenadas al fracaso.²³

²¹ VALDÉS VILLARREAL, Raúl, "La interpretación como descubrimiento del sentido objetivo de las expresiones legales", en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, t. IX, julio-diciembre 1947, pp. 13 y 14.

²² Cfr., BUSHNELL, Charles J., *Diccionario de Sociología*, Henry Pratt Fairchild, editor, México, Fondo de Cultura Económica, 1966, p. 87.

²³ Cfr., SANTOS JIMENEZ, Rafael, *Tatado de derecho electoral*, la Habana, 1946, p. 71.

15. Método teleológico

Se emplea en el campo del derecho y trata de investigar, como su nombre lo indica, la causa final de la función para la que fue creada la norma jurídica. Este método se vale de los generales, o sea del análisis y la síntesis de la inducción y la deducción; su principal expositor ha sido el jurista belga Vander Eycken.

16. Métodos usuales en la administración pública

El carácter polifacético de la administración pública institucional, aunado a sus amplias perspectivas, requiere, como lo señalé en este mismo capítulo, que en su organización, planeación, proyección, realización, evaluación, investigación y estudio, se utilicen los diversos métodos que acabo de exponer, y aun otros menos usuales como el matemático, el psicológico y el genético, mediante la selección del o de los que en cada caso resulten más adecuados.