

---

# Los nudos históricos de la administración pública

---

*José Juan Sánchez*

## Prohemio

**E** La administración pública como actividad humana, objeto y fenómeno real, es tan ancestral como la aparición de las primeras civilizaciones que dejaron huella en la historia de la humanidad.<sup>1</sup> Por su parte, la ciencia administrativa es una de las disciplinas más antiguas, debido a que su origen se remonta al principio del siglo XVIII, cuando los soberanos de Prusia establecieron las primeras cátedras de enseñanzas científicas de los quehaceres administrativos para los servidores del Estado.<sup>2</sup> La ciencia administrativa comenzó a ser practicada desde 1727 y en 1729 se publicó el primer libro de texto de su enseñanza.

Desde entonces, la ciencia de la administración ha sido materia de estudio, aunque la improvisación ha provocado que nuestra disciplina se haya extraviado, al grado que algunos consideran que carece de pasado y su objeto de conocimiento del rigor de una ciencia. En estos procesos de extravío se encuentran las ciencias camerales que son el capítulo perdido de las ciencias

sociales.<sup>3</sup> “El cameralismo es un estudio superior de sistematización, racionalización y organización del trabajo administrativo, con vistas a potenciar el poder del Estado absolutista”.<sup>4</sup>

Puede afirmarse que la administración pública como ciencia nace en el siglo XIX, presidida de antecedentes que se remontan hasta épocas anteriores a la era cristiana. La disciplina, a la que Bonnin llamó ciencia de la administración, fue fundada en 1808 mediante su obra **Compendio de los principios de administración**, que tenía como fin explicar el sentido y contenido de la administración en la primera República francesa, creada por la Revolución.

Sin embargo, la ciencia de la administración pública tiene su origen moderno en 1887 con el **Estudio de la Administración** de Woodrow Wilson, obra que tiene la doble virtud de ser la primera en tratar la administración como un objeto específico de estudio y al mismo tiempo, establecer la integración

de una ciencia de la administración.<sup>5</sup> Se cumple más de un siglo del origen de la administración pública moderna y dentro de este proceso de formación histórica y teórica, como parte de las herencias de su pasado ancestral todavía existen “nudos históricos”<sup>6</sup> que no le han permitido consolidar su desarrollo como campo de estudio.

Por ejemplo, ya en la década de los sesenta R. S. Parker había declarado el fin de la administración pública por carecer de un alcance definido y una técnica distintiva: “ninguna ciencia puede ser identificada por ese título”, por no ser una disciplina intelectual coherente que se establezca como pensamiento sistemático.<sup>7</sup> Las declaraciones de Parker tuvieron una airada respuesta de Gerald Caiden. En primer lugar, Caiden muestra que la administración pública no puede ser desconocida como ciencia si en el momento de la crítica no se califica como tal, sino como disciplina intelectual. En segundo lugar, existe “...confusión entre el estudio del objeto y su contenido. El estudio de la Ciencia política no produce necesariamente políticos prácticos: ¿por qué el estudio de la administración pública podría producir administradores profesionales? (...) La administración pública puede ser estudiada sistemáticamente sin hacer del estudiante un administrador práctico”.<sup>8</sup> Parker más que criticar el objeto y los métodos de la administración pública, lo hace sobre los profesores e investi-

gadores de la disciplina que cultivan.<sup>9</sup> Incluso se ha dicho que la administración pública, un objeto de estudio sin definición ni identificación, ha derivado, como preocupa a Waldo, en una materia sin disciplina.<sup>10</sup>

En este contexto de ideas, el presente artículo pretende analizar a la administración pública en sus dos acepciones: 1) una área de investigación intelectual, una disciplina o estudio (administración pública) y 2) un proceso o actividad que tiene como propósito administrar los asuntos públicos (administración pública).<sup>11</sup> Esta doble connotación permite examinar a nuestra disciplina abarcando, en primer lugar, el estudio del objeto como ciencia de la administración pública y, en segundo, como objeto de estudio vinculado a la actividad misma de la administración pública.<sup>12</sup> En este doble proceso de conformación -estudio del objeto y objeto de estudio- en el que la Administración pública se ha desarrollado, existen por los menos seis “nudos históricos” -el epistemológico, el científico, el multidisciplinario, el jurídico, el político y el administrativo- que al mismo tiempo que la nutren y la revitalizan con aportaciones a su campo de estudio, le han impedido construirse como una ciencia plena, autónoma e independiente. En la medida que estos “nudos históricos” puedan ser destrabados y superados con investigaciones creativas e innovadoras nuestra

disciplina de estudio podrá consolidarse como ciencia para el próximo milenio. Al finalizar, se confronta el debate en torno al futuro de la administración pública en dos vertientes: como ciencia en desarrollo o bien, como ciencia fragmentada.

### **I. El objeto de estudio de la administración pública**

La evidencia histórica demuestra que existe una disparidad entre el objeto de estudio y el desarrollo del estudio del objeto en la administración pública.<sup>13</sup> El objeto de estudio de la administración pública se ha construido a lo largo de las primeras civilizaciones que dejaron huella en la historia hasta nuestros días, como parte de un gran esfuerzo de consolidar las diversas formas que adoptaron como polis, ciudades-estados, imperios, reinados y como estados-nación. Con diversos nombres, idiomas, lenguas y jeroglíficos, los administradores públicos del pasado dejaron evidencias históricas de la forma en que realizaban sus tareas para engrandecer la figura del rey, emperador, califa, sultán o gobernante con el que trabajaban. La administración pública existe como objeto y fenómeno real, desde los albores de las primeras civilizaciones.

En el advenimiento de la humanidad, en las comunidades más simples, el jefe o gobernante, quien detenta el poder, es

capaz de dirigir personalmente todas las actividades relacionadas con la puesta en marcha del gobierno.<sup>14</sup> Por la complejidad de las propias actividades las funciones deben ser compartidas o delegadas, consecuentemente surgen los primeros administradores u organizadores para desempeñar funciones bajo la dirección del líder. Los primeros funcionarios públicos se dividen en tres clases: 1) en la cima los gobernantes o manipuladores del poder; 2) al centro los directores o administradores, quienes se ocupan de la realización de los mandatos de los gobernantes; y 3) abajo la numerosa clase inferior de trabajadores y esclavos que están a cargo del trabajo productivo de la comunidad. En general, el administrador público figura en el nivel medio.

En todas las etapas y formas de organización el funcionario es el subordinado del poder imperante, ya sea que se trate de un jefe, rey, cuerpo colectivo, gran sacerdote, magistrado, líder militar, legislador o jefe ejecutivo. No es el que manipula el poder, sino el especialista en dirección y administración.<sup>15</sup> Por ejemplo, en las ciudades sumerias existía el *patesi* o *ensi* quien, como príncipe y sacerdote asociado, ejecutaba la voluntad del dios al cual estaban dedicadas la ciudad y las tierras. Era el administrador de todas las actividades diversas del diminuto Estado. Por su parte, en el imperio persa existió

un funcionario llamado *sátrapa* o “protector del reino”. Los *sátrapas* eran seleccionados generalmente de la familia real o de la nobleza persa. Contaban con un secretario que supervisaba sus actividades y actuaba como una vinculación entre él y el gobierno central.

En este sentido, la invención de la escritura se encuentra ligada al desarrollo del objeto de estudio de la administración pública. El sello cilíndrico es el primer artículo administrativo que se utilizaba para salvaguardar posesiones; era un primer adelantado de la firma personal. No obstante, la primera forma de escritura fue pictográfica; se representaba por una serie de líneas firmes similares a las hechas en piedra. Los sumerios llegaron a tener quinientos sesenta signos, que representaban una sílaba o palabra. El trabajo del escribano requería de paciencia y de habilidad. Por ejemplo, la biblioteca real de Asurbanipal, rey asirio, llegó a tener veintiséis mil tablillas. En Egipto la invención de los papiros facilitó enormemente el progreso de la organización. Con la hoja del papiro tuvo lugar una de las pocas invenciones fundamentales en la administración. En China la invención del papel y la tinta contribuyen enormemente a las actividades administrativas de los escribanos. Sin embargo, para algunos estudiosos de la administración pública, ésta surge desde muy antiguo:

“Cuando dos hombres cooperan en poner a rodar una piedra que ninguno hubiera podido mover por sí solo, han aparecido los rudimentos de administración. Este sencillo acto tiene las dos características básicas de lo que llamamos actualmente administración. Hay un designio -trasladar la piedra- y hay acción cooperativa, varias personas que emplean la fuerza combinada para realizar algo que no podía hacerse sin esta combinación. En su más amplio sentido, el concepto de administración puede definirse como las actividades de grupos que cooperan para alcanzar objetivos comunes”.<sup>16</sup>

Es muy aventurado encontrar en este acto los antecedentes remotos de nuestra disciplina; es en las civilizaciones que dejaron restos de su grandeza histórica donde encontramos la conformación del objeto de estudio. La administración pública ha tenido una expresión institucional e histórica que se remonta al establecimiento de las antiguas civilizaciones de Egipto, Roma, China e India, es decir, hace cinco mil años.<sup>17</sup> Gladden sostiene que en Egipto existían varias esferas de la administración pública, entre las que destacan: 1) la corte y la familia real que se ocupaban de la administración del Estado, los servicios de aprovisionamiento y la organización ceremonial; 2) la máquina productiva de la nación que requería de una planeación estatal extensiva en la esfera de la ingeniería

hidráulica; 3) el servicio del culto a la muerte, que con el tiempo se convirtió en un programa colosal de construcción de pirámides y otras edificaciones; 4) las áreas gubernamentales locales que incluían una vasta delegaciones de poderes ejecutivos y 5) la conducción de las relaciones con el exterior, que se extendía desde las prácticas normales de la diplomacia, hasta la imposición de la orden imperial.<sup>18</sup>

Por su parte, en la Roma imperial para intentar solucionar los males arraigados en la administración pública, se habían establecido ciertos tribunales especializados para hacer frente a los crímenes y fechorías oficiales. Hacia el año 149 a.c. había sido introducido un tribunal *quaestio de repetandis* para ocuparse de los excesos impuestos por los gobernadores de las provincias, mientras que durante el curso de los siguientes 50 años se crearon también el tribunal *quaestio de ambitu* para considerar los casos ilegales en solicitud de votos para un cargo y soborno, y otro *quaestio de peculatu* para juzgar los casos ligados con el mal uso y el desfalco de los fondos públicos.<sup>19</sup>

Asimismo, en el Imperio tardío romano se encontraban en la cima las cabezas de la administración, algunas de las cuales tenían carácter ministerial, que incluían al perfecto del pretorio, los contadores de las tesorerías, el jefe de

las oficinas y el cuestor del palacio. Además, estaban los funcionarios importantes de los distritos, tales como vicarios, gobernadores de provincias, los prefectos de las dos capitales, duques, contadores y agentes financieros y bajo éstos la gran masa de puestos inferiores. Cada uno de los altos funcionarios de las administraciones central y local tenían su cuerpo de oficiales que trabajaban en las *scrinia* separadas. Las cabezas de departamento eran asistidas por directores o asistentes, con títulos tales como *proximus*, *secundarius*, *melloproximus*, *cornicularius* o *adjutor*. Las carreras militares se asimilaron a las carreras administrativas, por lo que los funcionarios civiles usaron el *cingulum* o cinturón como si fueran soldados. Los funcionarios civiles retirados se clasificaban como soldados retirados o *veterani*.

En la antigua China, alrededor de 2000 a.c., se atribuyen muchos adelantos administrativos importantes a la dinastía Shun, incluso la utilización de exámenes para probar la capacidad para la promoción.<sup>20</sup> La lista de sus nueve ministros muestra la composición de la administración pública china: 1) *Si k'ung*, el canciller; 2) *Hou Tsi*, Señor del mijo; 3) *Si T'u*, jefe de las escuelas; 4) *Shi*, juez supremo; 5) *Kung Kung*, director de obras; 6) *Yu*, jefe del bosque; 7) *Ch'i Tsung*, jefe de ritos; 8) *Tien Yo*, jefe de música y 9) *Na Yen*, jefe de

comunicaciones. En el libro de historia se señalan ocho objetivos que deben cumplir los gobiernos: i) alimentación; ii) comodidades; iii) sacrificios; iv) provisión de trabajo; v) acceso a la educación; vi) penalización del crimen; vii) huéspedes y, viii) el ejército. La multiplicidad de tareas públicas indica la existencia de una administración pública extensa. Las tres virtudes de los gobiernos son: justo, fuerte e indulgente, exigiéndose más o menos severamente de acuerdo con el estado del reino en un periodo determinado.

En la India, con el apoyo de un consejero Kautilya Chanakya, quien se convirtió en visir, Chandragupta erigió en poco tiempo un reino en Afganistán y el Indostán, probablemente tan poderoso como cualquiera de su época.<sup>21</sup> El gobierno era despótico debido a que el rey detentaba un poder ilimitado, pero tenía un consejo de notables facultados para legislar, regular las finanzas y asuntos exteriores y nombrar a todos los funcionarios de Estado más importantes. Las ciudades estaban gobernadas por grandes comisiones, las aldeas por el jefe o por un *panchayat* o consejo de cinco. Había un sistema complejo de cortes legales para administrar un sistema de justicia extremadamente severo, con el Consejo real a la cabeza y el rey como corte final de apelación. Se dice que el *Arthasastra*, escrito por Kautilya, un tratado sobre política y el más antiguo trabajo que se conoce,

puede ser comparado con *El Príncipe* de Maquiavelo.

“La administración pública actual es el reflejo perfecto (...) de la evolución histórica que trascendió de esquemas organizacionales rudimentarios hacia modelos mayores, variados y complejos”.<sup>22</sup> En suma, toda historia es necesariamente una historia administrativa<sup>23</sup> y por lo tanto, es indispensable que mediante el conocimiento histórico sea posible replantear o redescubrir el objeto de estudio de la administración pública, más que reinventarlo. El gobierno no necesita ser reinventado, tiene existencia propia desde la antigüedad y sus enseñanzas primero como arte y después como ciencia lo demuestran.

## II. El estudio del objeto de la administración pública

La construcción del estudio del objeto de la Administración pública ha transitado desde la antigüedad, dejando constancia en el *Artasastra*, los *Espejos de Príncipes*, las Ciencias Camerales, en particular en los estudios de la Ciencia de la Policía, las aportaciones de Alemania y Francia, hasta llegar a los Estados Unidos con la publicación del artículo de Woodrow Wilson en 1887. No es obra de la casualidad, sino que el estudio del objeto de la administración pública tiene un carácter histórico al igual que la propia evolución del Estado. 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”.<sup>24</sup>

Las obras sobre el estudio de la administración pública con antecedentes más remotos son los *Arthasastras* indios, elaborados entre los siglos VI al IV antes de la era cristiana. Aunque sólo se conserva un libro de la escuela de los *Arthasastras*, el de Kautilya, los estudiosos han concluido que esta obra es en realidad la síntesis de otros muchos *Arthasastras* escritos con anterioridad, entre otros se cita a Brihaspati, Vislaksha y Parasana.<sup>25</sup> Kautilya señala “la subsistencia de la humanidad es llamada *Artha*, riqueza; la tierra, que contiene a la humanidad, es también llamada *Artha*, riqueza; la ciencia que trata de los medios para adquirir y mantener la tierra es la *Arthasastra*, ciencia de la política”.<sup>26</sup> El *Arthasastra* es un manual del arte de gobernar que contiene consejos relativos a las estrategias, tácticas, métodos y técnicas por las que se puede conseguir y conservar el poder.

Por su parte, los árabes, caso único en la ciencia de la administración al crear

una corriente ininterrumpida durante diez siglos, produjeron los *Espejos de Principes*, notables obras político-administrativas para soberanos, altos funcionarios y secretarios de la Cancillería.<sup>27</sup> El fundador del *adab* -un género literario que se extendió a todo el campo de las ciencias seculares, creando una gran enciclopedia- es Ibn Muqafa quien escribe el *Espejo de Principes* llamado *Adab mayor*. De similar contenido el libro *Noticias esenciales* de Ibn Autaiba (828-889), escrito para los funcionarios de la administración insuficientemente preparados para las prácticas administrativas. Asimismo, los *Cuatro Discursos* de Arudi Samarqandi escrito en 1161, explica las artes relativas a la función administrativa. Debe añadirse la trilogía de obras, el *Libro de Qabus* de Kai Kaus (1082), *Libro del gobierno* de Nizám al Mulk (1092) y *Consejos para los reyes* de Al Gazali (escrito entre 1058 y 1111); la primera consiste en un programa político para la formación integral del rey; la segunda es un notable tratado de administración musulmana y la tercera una disertación filosófica sobre la política y la administración de los reyes.

Cabe señalar que en el Estado absolutista también existieron los Consejeros de Príncipes, quienes redactaban memorias secretas dedicadas al análisis de la situación prevaleciente en el

Estado. El contenido de las memorias era considerado como una arcana o misterio, sólo accesible a los soberanos.<sup>28</sup> Una de las más célebres memorias reservada a los príncipes fue *el Testamento político* de Melchor Von Osse, que vivió durante la primera mitad del siglo XVI. Otra obra es la *Secreta política* de Jorge Obrecht, un Consejero de Príncipes cuya vida transcurrió en la segunda mitad del siglo mencionado. Sin duda el gran ideólogo del principado absolutista fue el consejero de príncipes, Luis Von Seckendorff (1626-1692), quien con su obra *el Principado alemán* permite que los secretos dejen de ser ocultos para ser conocidos por los súbditos. Todo está listo para que en el siglo XVIII el cameralismo se transformara en las ciencias camerales.<sup>29</sup>

Entre los precursores del cameralismo se encuentran von Osse (1506-1556) y Jorge Abrecht (1547-1612), así como los fiscalistas Becher (1635-1682), Hornick (1638-1712) y Schroeder (muerto en 1663). Otros dos pensadores, Efraín Gerhard y Julio Bernardo von Rohr (1688-1742), escriben en 1713 y 1716 sus obras antes de que sean inauguradas las ciencias camerales como disciplinas universitarias en 1727. Precisamente en ese año, Federico Guillermo I, rey de Prusia, decidió establecer en las universidades de Halle y Frankfurt del Oder una nueva profesión para la formación de los funcionarios públicos

del Reino: la profesión en Economía, Policía y Cameralística. La enseñanza de las ciencias camerales tuvo dos grandes generaciones de catedráticos. La primera está formada por Pedro Simón Gasser (1689-1732), Justo Cristóbal Dithmar (1677-1737), Federico Stisser (1689-1732), Juan Furstenau (1688-1756) y Joaquín Jorge Zincke (1692-1768). La segunda generación incluyó a profesores cuyas actividades docentes se realizaron en Alemania, Austria y Suecia como fueron Joaquín Jorge Darjes (1714-1791) y Daniel Schreber (1733-1814). Sin embargo, Juan Enrique von Justi (1717-1771)<sup>30</sup> y José von Sonnenfels (1733-1814) nacidos en Alemania, hicieron de sus cátedras en Viena las más importantes en su momento, destacando von Justi por la importancia y las enseñanzas de sus obras.

Mención aparte merece Lorenzo von Stein, profesor alemán quien aprovechando su larga estancia en Viena para reformular las bases de las ciencias camerales en su país natal y en Austria, realiza aportaciones de efectos universales sobre la ciencia de la administración.<sup>31</sup> Con su obra *La teoría de la administración*, publicada en 1865, nace en Alemania la ciencia de la administración. Sin duda, una de las grandes contribuciones de Stein a la ciencia de la administración fue haber comprendido el objeto de estudio de nuestra disciplina, debido a que en sus

trabajos se define claramente a la administración pública: “esta actividad del Estado, que tiene lugar mediante los órganos estatales y constituye, por tanto, la vida propiamente exterior del Estado, es lo que se llama administración del Estado”.<sup>32</sup>

En este contexto, puede afirmarse que la ciencia de la administración nace en Francia en 1808, por efecto del pensamiento de Carlos Juan Bonnín en sus *Principios de administración pública*. Bonnín dice: “definiré pues a la administración pública: es una potencia que arregla, corrige y mejora todo cuanto existe, y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas”.<sup>33</sup> No hay duda, son Bonnín en Francia y Stein en Alemania quienes transformaron la ciencia de la policía y a las ciencias camerales, en ciencia de la administración, y ellos deben ser considerados como fundadores de nuestra disciplina.

En el caso de la Administración Pública en Estados Unidos merece una revisión sucinta; para su estudio se divide en tres etapas: el primer periodo, “clásico” comprende desde el año de 1887 a 1944; el segundo período, de desarrollo o también llamado “político”, que abarca desde la terminación de la segunda guerra mundial en 1945 hasta el año de 1963; y el tercero, de búsqueda o de “programas”, a partir de 1964 hasta el

presente.<sup>34</sup> En la primera etapa, el estudio de la administración pública se inicia en 1887 con la obra de Woodrow Wilson, *El estudio de la administración pública*, en la que situaba el estudio de aquella dentro de la Ciencia política, establecía una clara separación entre política y administración, dando nombre a la disciplina como administración pública. Posteriormente la posición de Wilson fue ampliada por dos autores, Goodnow y Willoughby. Para el primero, la actividad política consiste en verse reflejada en la voluntad estatal, mientras que la actividad administrativa debía limitarse en la simple y pura ejecución de esa voluntad. Para Willoughby, dentro de la actividad del Estado se podían distinguir dos partes: la referente a la determinación y regulación de la conducta de los ciudadanos entre sí y con el poder ejecutivo, y la relativa a la organización administrativa.

A principios del presente siglo, se constituye el movimiento científico llamado “taylorismo” o de la “organización científica del trabajo”. El pionero fue Frederik W. Taylor quien procedió a formular reglas para el análisis detallado y la programación de los tiempos y procedimientos de trabajo. Posteriormente, Henri Fayol formula sus cinco principios o elementos integrantes del proceso administrativo: prever, organizar, mandar, coordinar y controlar. Por su parte, Luther Gulick, en

colaboración con Lindall Urwick, formulan los elementos integrantes de toda la administración mediante su clásica POSCORD (planificación, organización, administración de personal o *staffing*, dirección, coordinación, preparación de informes o *reporting* y presupuesto o *budgeting*). Estos autores pueden considerarse como la escuela clásica de la teoría de la organización. Urwick aplica los conceptos de *line* y *staff* y James D. Mooney precisa los conceptos de coordinación, jerarquización y funcionamiento.

Como reacción a este movimiento que sólo consideraba los aspectos formales de la organización, surge la escuela de las relaciones humanas. Entre sus autores se encuentra Elton Mayo y Fritz J. Roethlisberger, quienes a partir de los experimentos en la fábrica Western Electric de Chicago, llegaron a la conclusión de que la productividad de los trabajadores venía condicionada por la motivación en el trabajo y por las relaciones humanas de los mismos. Chester Barnard, concibió a la organización como un sistema cooperativo consciente y coordinado que depende del equilibrio entre las aportaciones de los miembros y las recompensas que éstos reciben y en el que la autoridad tienen un papel primordial.

En el segundo periodo que se ubica después de la segunda guerra mundial

“El mito y objetivo de la eficiencia y la economía en el actuar administrativo iba a ser sustituido por un nuevo análisis en el que el objetivo y la perspectiva fuesen el conocimiento y la comprensión de los fenómenos humanos y políticos de la administración. La tajante separación anterior entre política y administración desaparecería”.<sup>35</sup> En este periodo destacan Herbert A. Simon y James E. March, quienes dentro de la división vertical del trabajo distinguen claramente la toma de decisiones como proceso, analizando el comportamiento humano en las organizaciones y planteando la búsqueda de formas más racionales para la adopción de decisiones. A pesar de las aportaciones de estos autores, debe afirmarse que la administración pública no puede equipararse a cualquier otra organización, ya que tiene fines diferentes y por otra parte, que la organización no lo es todo en la Administración Pública como objeto de estudio y conocimiento.

El tercer periodo llamado de “programas”, inicia la búsqueda de instrumentos administrativos útiles que mejoren la elaboración de las políticas públicas. Pueden distinguirse seis grandes corrientes: 1) la teoría del comportamiento; 2) la teoría de sistemas; 3) la administración comparada, 4) la Nueva Administración Pública; 5) las políticas públicas y 6) el *management* público. En primer lugar, la teoría del

comportamiento o las ciencias del comportamiento, conjunto de estudios relativos al funcionamiento en el seno de las organizaciones, son continuadoras de la escuela de las relaciones humanas y aplican las nuevas aportaciones de la psicología y la antropología. Entre sus cultivadores pueden citarse a Abraham Maslow, Chris Argyris, Ransis Likert, Douglas McGregor y Warren Benis.<sup>36</sup> En segundo lugar, la teoría de sistemas, o enfoque sistémico, supone un paso adelante al considerar a las organizaciones y todas sus funciones como sistemas, para lo cual se apoya en las aportaciones de las ciencias físicas, biológicas y sociales.<sup>37</sup>

En tercer lugar, la tendencia de la administración comparada consiste en las aportaciones de los estudiosos norteamericanos a otros países dentro de los programas de ayuda. Esta corriente se caracterizó por la prevalencia de los aspectos y valores éticos en la implantación de los modelos de desarrollo. En cuarto lugar, en los años setenta surge un nuevo movimiento inspirado por Dwigth Waldo y Frank Marini denominado la "Nueva Administración Pública" que pretendía substancialmente dar respuestas adecuadas ante los planteamientos represivos e inhumanos muchas veces del *management* público, mediante la participación administrativa, así como la búsqueda de la "equidad social", para

afrontar la situación de los sectores menos privilegiados de la sociedad. Este movimiento pretendía que la administración pública fuese un instrumento del cambio social y no sólo un instrumento del *status* establecido.<sup>38</sup>

En quinto lugar, la *public policy* o política pública, surge por primera vez en 1951 gracias a las aportaciones de Harold Laswell, tomando un fuerte impulso en la década de los setenta y siendo una de las principales corrientes académicas de nuestros tiempos.<sup>39</sup> En sexto lugar, existe un notable desarrollo de las modernas técnicas de gestión o ciencias del *management* aplicables a la administración pública.<sup>40</sup> Productos de esta corriente son la investigación de operaciones, el PERT, el presupuesto por programas, el presupuesto base cero, el análisis costo-beneficio, entre otros.

En suma, Bonnin bautizó a la ciencia de la administración tal como la conocemos, aunque ciertamente también le denominaba ciencia administrativa. En España se optó por ciencia de la administración mientras que en Francia se adoptó ciencia administrativa. En Alemania, desde los días de Stein, se le llamó teoría de la administración, en tanto en Italia se prefirió llamarla ciencia de la administración pública. Por otra parte, entre los anglosajones no se emplea ninguna de las denominaciones

mencionadas. En Estados Unidos se le llama estudio de la administración pública y en Inglaterra no existió una ciencia de la administración, sino una filosofía de la administración. Pero en todo caso, se trata de la única y misma disciplina: la ciencia de la administración.<sup>41</sup>

### III. Nudos históricos de la administración pública

Como podrá apreciarse el objeto de estudio de la administración pública existe desde los albores de la humanidad, mezclado con una variedad de funciones religiosas, espirituales, sociales, económicas y de gobierno. La separación de lo público y lo privado sólo permitió que el estudio del objeto se consolidara como campo de estudio. En ese largo proceso histórico de formación, tanto la actividad vinculada con la administración pública como la ciencia de la administración, no se logró superar algunos problemas estructurales que podemos denominarlos “nudos históricos”. Estos nudos se encuentran tanto en el objeto de estudio como en el estudio del objeto, como lo muestra el cuadro No. 1.

Estos “nudos históricos” han impedido responder los cuestionamientos de Caiden: “¿Debería existir un campo independiente de estudio o es parte de algo más, algo menos exclusivista y con mayores fundamentos teóricos? Si es digno de reconocimiento como campo independiente de estudio ¿cuál sería su enfoque o palanca principal?, ¿qué tema común liga a todas las especialidades?. ¿qué límites deben delinearse alrededor de ésta para separarla de otras disciplinas? Quizá más importante ¿debe existir del todo o liquidar su negocio y desaparecer en la obscuridad de la noche, procurando dejar tras de sí el menor rastro posible?”<sup>42</sup>

La ciencia de la administración pública ha transitado de ser *arte* a un conjunto de *técnicas* y aún no ha logrado -en más de un siglo en su etapa moderna- a consolidar el carácter de *disciplina científica* debido a los “nudos” históricos y estructurales que se lo han impedido, entre lo que se encuentran los que a continuación se analizan.

CUADRO 1	
Nudos del estudio del objeto	Nudos del objeto de estudio
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Nudo epistemológico</li> <li>● Nudo científico</li> <li>● Nudo multidisciplinario</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Nudo jurídico</li> <li>● Nudo político</li> <li>● Nudo administrativo</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

### 1. El “nudo epistemológico”

Este nudo se refiere a la teoría del conocimiento de la administración pública. Algunos autores señalan que no puede existir una teoría de la administración pública, por que no tiene el alcance teórico para sustentarse como tal, en su caso, proponen el estudio de la administración pública. “La teoría de la administración pública capitalista, está por elaborarse. Tal es la razón por la cual, alternativamente, es preferible hacer referencia al estudio de la administración pública”.<sup>43</sup> Mucho menos es posible sustentar principios generales aplicables a la administración pública, en esta discusión se enfrentaron Robert Dahl y Herbert Simon. Dahl realiza en 1947 una revisión de los progresos teóricos de la ciencia administrativa,<sup>44</sup> la cual se encontraba condicionada por tres factores:

- 1) Las generalizaciones derivadas de las operaciones de la administración pública, en un Estado en particular, no se puede ni universalizar ni aplicar a la administración pública de otros estados. Añade que un buen principio puede ser aplicable en diferentes medios nacionales, pero en atención a estudios previos a los mismos.
- 2) No existen generalizaciones universales verdaderas acerca de la administración pública, sin que previamente haya un estudio profundo de las características nacionales. En suma, o

hay principios universales o éstos son aplicables a un medio nacional o internacional específico.

3) El estudio de la administración pública “se convertiría inevitablemente en una disciplina, con bases mucho más amplias, apoyada no en un conocimiento estrechamente definido de técnicas y procesos, sino ampliado hacia los factores condicionantes, variables históricas, sociológicos, económicos y que dan a la administración pública de cada país su sello”.<sup>45</sup>

Por su parte, Herbert Simon para responder a Dahl señala que existen dos grupos sobre el problema del carácter científico de la administración pública.<sup>46</sup> El primer grupo de estudiosos señala que la administración pública debe ser una ciencia aplicada y ocuparse de todos los valores e intereses relacionados con la organización administrativa. Como la eficiencia es sólo uno de esos valores, se debe cubrir la totalidad del campo de la política pública. Mientras que el segundo grupo, con el que se identificaba Simon, propone crear una ciencia pura del comportamiento humano en la organización -en particular de las organizaciones gubernamentales- para quienes están descontentos con la teoría administrativa tradicional y edificar una teoría más sólida sobre los cimientos de la psicología social.

En la actualidad, Robert Denhardt identifica una variedad de influencias en

la teoría de la Administración pública contemporánea como son: la teoría empírica, la teoría normativa, la teoría ética, la *public choice*, la fenomenología, la teoría crítica y la teoría psicoanalítica, así como el desarrollo de la ciencia política, el *management*, la sociología, la antropología y otras disciplinas sociales.<sup>47</sup> La teoría de la Administración pública requiere establecer los límites de su campo de estudio por la diversidad de enfoques prevacientes para construir su propia disciplina científica.

Para nuestros fines, resulta fundamental que, de una vez por todas, se defina claramente el sentido epistemológico de la administración pública, para ello podría considerarse como una ciencia aplicada en continuo desarrollo y evolución que pertenece a las ciencias sociales, tal como lo demuestra su objeto de estudio el cual ha existido desde las primeras civilizaciones de la historia.

## 2. El "nudo científico"

Este nudo consiste en la polémica sobre el carácter de la Administración Pública: arte, técnica, filosofía o ciencia. Luther Gulick señalaba que: "Actualmente la administración es más un arte que una ciencia; de hecho hay quien afirma dogmáticamente que no puede ser otra cosa. Los que así opinan no recuerdan que la metalurgia, por ejemplo, era un arte varios siglos antes de llegar a una ciencia varios factores influyeron en la con-

quista del mundo natural por las ciencias exactas, y puede confiarse en la posibilidad de controlar y conocer el mundo de los asuntos humanos de una manera científica".<sup>48</sup>

Leonard D. White, en su obra clásica, afirma que la administración pública es un arte que ha sido una de las posesiones esenciales del hombre. La construcción de las pirámides; la administración de los negocios del Imperio Romano; organizar el Estado nacional sobre el feudalismo de la Edad Media y crear ejércitos disciplinados, fueron hazañas administrativas tanto como políticas.<sup>49</sup> Pero va más allá al señalar:

"Como la administración indudablemente es en parte un arte, seguirán ocupando un lugar importante escritos científicos. Pero puede ir convirtiéndose progresivamente en una ciencia, o por lo menos, en una ciencia limitada por diferencias culturales, logro muy de desear, ya que las proposiciones de una ciencia administrativa van más allá del alcance del sentido común".<sup>50</sup>

Por su parte, Dimock ha dicho que la Administración pública es una filosofía que tiene como principio servir al hombre. "Este libro tiene una tesis. Dicha tesis es que la administración es, más que respuestas eruditas y técnicas bien escogidas, un conjunto de ardides. No es ni siquiera una ciencia y jamás debiera convertirse en un método rígido e invariable. Es más que un arte: es una filosofía".<sup>51</sup>

Quienes le niegan su carácter científico argumentan que la administración pública, por su propia naturaleza humana cambiante, no puede reducirse a leyes de validez universal, puesto que cada situación administrativa es única, dado el elemento dinámico que la caracteriza. Se agrega además que los factores que inciden en ella están condicionados por tal variedad de complejidad cuantitativa y cualitativa que, práctica y teóricamente, los hechos no se repiten y, por lo tanto, son únicos, en lugar de principios lo que se ofrecen son preceptos.<sup>52</sup>

“Sí como ciencia se entiende un esquema de cosas en las cuales cada aspecto particular cubierto debe tener un valor matemático, entonces la administración no es una ciencia. (...) Sí, por el contrario, se puede usar correctamente el término ciencia para aplicarlo a un cuerpo exacto de conocimientos y trabajar y practicar con base en él como pronóstico, y sí así lo aceptamos y deseamos, podemos hablar entonces apropiada y convenientemente de una ciencia de la administración”.<sup>53</sup>

Un punto intermedio, señala que una ciencia enseña a “conocer” y el arte a “hacer”, por ejemplo, la astronomía es la ciencia en tanto que la navegación es el arte. La ciencia y el arte son campos complementarios de esfuerzos, no son mutuamente excluyentes.<sup>54</sup> Mientras que una posición más conciliadora, pero

que no resuelve el problema, afirma que la administración pública tiene todas las características de una ciencia por sustentar principios de validez universal como la planeación, jerarquización, coordinación, organización, centralización y descentralización, entre otros. Es una técnica porque utiliza métodos y procedimientos uniformes. Es arte, porque el éxito de la gestión estatal dependerá de la habilidad, destreza y arte del funcionario o empleado en la ejecución de la función pública, para lo que utiliza la toma de decisiones, liderazgo, autoridad y motivación.<sup>55</sup>

Waldo señala que el conflicto entre sí la administración pública es un arte o una ciencia “refleja la opinión general de que la administración pública tiene importantes aspectos de ciencia y arte conjuntamente. Refleja, también, sin embargo, un deseo de soslayar los problemas de definición, de conciliar los resultados cediendo de ambos lados, de proseguir con el estudio y la práctica de la administración pública, cualquiera que esta sea”.<sup>56</sup>

Puede decirse que en realidad, como objeto de estudio, la administración pública es un arte debido a que permite conjugar esfuerzos para la realización de una complejidad de actividades públicas, pero que en su continuo desarrollo su estudio puede consolidarse como un campo del saber científico. En

ese sentido, coincidimos con Omar Guerrero: "...sabemos que a la administración pública la abandera una disciplina propia y exclusiva: la ciencia de la administración. Sabemos igualmente, que esta ciencia es antigua y la galardonan títulos de nobleza intelectual; que tiene su propio objeto de conocimiento; que es una, entre las diversas ciencias sociales".<sup>57</sup>

### 3. El "nudo multidisciplinario"

Este nudo se refiere a la diversidad de aportaciones que la administración pública recibe de otras disciplinas (economía, derecho, sociología, historia, ciencia política, y psicología, entre ellas) que la enriquecen pero al mismo tiempo la atrapan.<sup>58</sup> De antiguo, la Ciencia administrativa ha contado con las aportaciones de diversas ciencias sociales, que en su proceso de formación teórica le permitieron contar con elementos de análisis y herramientas para conocer y explicarse el ámbito de la administración pública.

La administración pública se inserta en un marco teórico determinado, precisamente por razones de orden histórico. Todo gobierno debe estar legitimamente establecido en los términos que marcan sus normas legales, de esta manera, la administración pública se liga al derecho. Todo gobierno debe afrontar problemas económicos, así, la administración pública se vincula con la economía. Todo gobierno debe resolver problemas y

conflictos sociales, por lo tanto, la administración pública se relaciona con la sociología. Todo gobierno planea, organiza, controla, ejecuta, coordina las actividades para efectuar sus propósitos, por eso la administración pública y las técnicas administrativas se vinculan mutuamente. Finalmente, todo gobierno es producto de una confrontación de intereses, mismos que se expresan en la arena política. Estos intereses son ideológicos, económicos y de poder, y están representados por partidos políticos, grupos de presión y órganos de opinión pública. Por tal razón, resulta difícil, cuando no imposible, separar a la administración pública de la Ciencia política.<sup>59</sup>

De las distintas fases del gobierno, hay una cuya relación con la administración pública es muy importante, se trata del derecho, que se define como el conjunto de normas sancionadas por el Estado, incluyendo los ideales, las técnicas y las instituciones que conforman su creación y aplicación.<sup>60</sup> A partir de la noción de que toda situación administrativa tiene sus elementos jurídicos y, viceversa, toda situación jurídica tiene sus elementos administrativos, existe una relación muy estrecha entre el derecho y la administración pública. Cada acto administrativo está basado, directa o indirectamente, en una norma jurídica, pero su sentido no se deriva de esa base legal, pues la administración consta en gran parte de elementos discrecionales. Asimismo, hay que recordar que el Derecho Público

tanto en su rama constitucional como administrativa, no explica de ninguna manera los fenómenos que suceden en la administración pública, ya que es frecuente encontrar inconsistencias al compararlo analíticamente con la realidad, toda vez que el derecho permanece ineludiblemente en el campo del “deber ser”.<sup>61</sup>

Por otra parte, existe una estrecha relación entre la administración pública y la economía. El sistema de producción y distribución de bienes económicos es, sin duda, uno de los aspectos más destacados y determinantes de cualquier nación.

“En cualquier sitio y época, la eficiencia de la administración pública resulta determinante para la solución de los problemas económicos. Ahora bien, en los países que necesitan un mejoramiento considerable de su eficiencia económica, es siempre dramática y a veces trágica la significación del elemento administrativo. Una y otra vez la experiencia repite la lección de que es imposible efectuar reformas económicas sin basarlas en prácticas adecuadas de gobierno. Cuando se ignora esta relación, los remedios resultan efímeros y, a veces, contraproducentes. El despilfarro puede alcanzar proporciones muy grandes”.<sup>62</sup>

La sociología fue creada en 1839 por Augusto Comte, en su Curso de Filosofía Positiva, para definirla como la

ciencia de la sociedad. Una vez establecido legítimamente un gobierno, se enfrenta a la dificultad de responder al mandato del pueblo de manera eficaz, es decir, gobernar para toda la sociedad que está legitimando su ejercicio del poder. Por lo que, el gobierno debe conocer a la sociedad que pretende gobernar, y se vuelve necesario estudiar y definir las características de los grupos sociales que la componen. Para la administración pública, como disciplina social, la sociología es imprescindible en la explicación de su realidad y la formulación de sus prevenciones. Como cuerpo de conocimientos debidamente sistematizado, la administración pública tiene una gran deuda con la sociología. En la práctica, ningún gobierno puede gobernar si no conoce a sus gobernados.<sup>63</sup>

Como se ha visto, las distinciones con relación al Derecho, la Economía y la Sociología no pueden formularse en términos absolutos, ya que todas estas fases del gobierno se manifiestan en procesos de interacción. Ahora bien, en cuanto a la significación recíproca de la administración pública y la privada ocurre lo contrario: existe una tradición de identificación mutua. Hay que recordar que la administración pública, al cobrar conciencia de sí misma, va tomando forma como disciplina y como curso académico, al mismo tiempo la administración de los negocios hacia lo propio. En muchos aspectos las dos son

semejantes; ambas tienen conceptos y técnicas idénticas o similares; algunas se les estudia y enseña conjuntamente en las mismas universidades; “las dos especies del mismo género”.<sup>64</sup>

Sin embargo, las diferencias son muy marcadas: 1) el gobierno existe para servir los intereses generales de la sociedad, mientras que una empresa comercial sirve los intereses de un individuo o grupo; 2) el gobierno es, entre todas las asociaciones, la que tiene la autoridad política suprema; 3) la autoridad del gobierno está sancionada por el monopolio de la violencia y 4) la responsabilidad del gobierno corresponde en su exigencia a la naturaleza y dimensión de su poder.<sup>65</sup>

En el campo de la administración pública muchos aceptan la premisa de que “política” y “administración” son dos fenómenos distintos, que deben separarse tanto en la realidad como en la teoría, para mayor pureza del análisis y mejor calidad en las actividades públicas. Un ejemplo es el artículo de Woodrow Wilson ya citado. La distinción suele basarse en que en la “política” se toman las decisiones y en la “administración” sólo se ejecutan. Tal premisa supone que: 1) los problemas de la administración pública se encuentran en la rama ejecutiva del gobierno; 2) son iguales a los de las organizaciones privadas, especialmente las de producción económica; 3) el tratamiento de

estos problemas debe sistematizarse en la teoría y en la práctica, con exclusión de los ingredientes políticos, para lograr mayor eficiencia y, 4) el criterio de la eficiencia puede definirse como “el logro de los objetivos predeterminados en las esferas políticas con el menor gasto posible de recursos”.<sup>66</sup>

Sin embargo, la administración pública, aun en los sectores más especializados de la rama ejecutiva, no puede concebirse como una obediencia o ejecución automática de directivas impuestas por las autoridades superiores. La legislación -creación de normas- y la ejecución son partes inseparables de un proceso continuo que se desenvuelve a todo lo largo y ancho del gobierno, desde las participaciones de los partidos políticos, por conducto de los parlamentos, hasta los planos inferiores de la rama ejecutiva. No es verdad que pueda trazarse una frontera para señalar donde termina la legislación y donde comienza la ejecución.

Como la administración pública se localiza principalmente en la rama ejecutiva del gobierno, tiene la tarea de ejecutar las decisiones políticas que se generan en el ámbito del sistema social. Por este único hecho, la Ciencia política guarda una estrecha relación con la teoría de la administración pública. Ésta no sólo es materia de estudio de la Ciencia política como proceso político, sino que la política es su insumo princi-

pal. La administración pública nace como una rama de la Ciencia política, no es posible separarlas para fines de estudio.<sup>67</sup>

También la historia aporta información al estudio de la administración pública. Cuando se inició el estudio administrativo, la atención se centraba sobre datos legales, militares y políticos; la historia de los reyes y de los presidentes, de las batallas y de las guerras, de las constituciones y de las leyes, no parecían importantes para la administración. Posteriormente, ciertos historiadores han vuelto su atención a la historia de la administración misma: en la Iglesia, el Estado, los negocios, la militar y dondequiera que se haya desarrollado.<sup>68</sup> Los estudiosos de la administración pública están hoy más interesados en la historia, que lo estaban en el pasado.

Por último, la psicología ofrece a la administración pública principios que se aplican para mejorar las relaciones humanas de grupos y equilibrar la personalidad de sus componentes; al mismo tiempo, la administración pública permite a la psicología el campo experimental para que sus principios se apliquen y prueben en organizaciones humanas y adquieran cuerpo doctrinal.<sup>69</sup> El estudio de la psicología en cuanto se refiere a lo social, es, en consecuencia, importante para el estudio administrativo, debido a que puede producir hallazgos y datos de la psicología social.

El “nudo multidisciplinario” implica discrepancias y polémicas en torno a la ubicación disciplinaria de la administración pública; cuestión que adquiere una doble dimensión: ausencia de definición y no de identidad.<sup>70</sup> La administración pública ha sido reclamada como un campo de estudio de distintas disciplinas, por lo que le han ofrecido su tradición académica y su instrumentación metodológica.

“Así, hemos podido observar a la sociología, la economía, la ingeniería, el derecho y otras más, reclamar la propiedad del estudio de la administración pública; en el mismo sentido, pero con consecuencias mucho más graves, algunos prácticos y estudios de la empresa industrial (Taylor, Fayol, Guilick, Urwick, Barnard y otros) pretendieron construir la cimentación teórica sobre la cual levantar una ciencia administrativa, cuya característica principal descansa no tanto en una estructura unitaria, como en su composición híbrida: privada y pública”.<sup>71</sup>

Esta situación ha llevado a la desfiguración de la administración pública como un campo concreto de estudio y, debido a que los ideólogos de la empresa privada están interesados en los procesos internos de las organizaciones en el que domina el concepto de gerencia (*management*), los esquemas propiamente gerenciales se

impusieron rápidamente. En un ambiente en el que las diversas ciencias se disputan el campo de la administración pública, y dado que en su seno existe una diversidad de “enfoques”, nuestra disciplina desembocó en la multiplicidad de definiciones, diversidad de objetos de estudios y, por último, en la crisis de identidad.<sup>72</sup> Este nudo ha sido determinante para la gestación y desarrollo de la administración pública, por lo que se deberá profundizar en sus fundamentos y alcances para definir los límites de nuestra disciplina científica con las otras disciplinas de las ciencias sociales.

#### 4. El “nudo jurídico”

Por la excesiva influencia que ha tenido el derecho administrativo en la administración pública, incluso en algún tiempo fue confundido con la administración pública, este “nudo histórico” es analizado en forma separada. Pese al aporte que los cameralistas y otros estudios habían ofrecido antes de la revolución francesa a la ciencia de la administración, ésta sufre un estancamiento en su desarrollo por el surgimiento y expansión del derecho administrativo. Así, los ensayos que sustentan la ciencia de la administración son sustituidos por la rica tradición del derecho administrativo surgido a partir del siglo XIX. “Esto dio origen a que los tratadistas de esta nueva disciplina monopolizaran el pensamiento administrativo durante años, adquiriendo auge esa rama del derecho público que

trata del ordenamiento jurídico de la administración pública”.<sup>73</sup>

Resulta incuestionable que el derecho administrativo y la administración pública son áreas interdisciplinarias independientes, con fisonomías académicas propias, pero con una íntima vinculación entre sí, sin que se pretenda reducir la administración pública al derecho; por el contrario, el derecho administrativo representa un complemento de las normas constitucionales que sirven de principal sustento a la administración pública.

Un caso excepcional es la obra de Otto Nass publicada en 1950, que desde su difusión fue culpado de estar en total discrepancia con el derecho administrativo, porque sostenía su disolución.<sup>74</sup> Su tesis ya es un hecho indiscutible: el derecho administrativo no es norma exclusiva ni fin de la administración pública; es tan sólo un medio de la misma. Las construcciones doctrinales de ese derecho, coherentes y sistemáticas, resultan utópicas, carecen de lugar propio dentro de la práctica efectiva de la administración pública actual. Por lo que hacen falta dos cosas: un derecho administrativo nuevo, congruente con la realidad administrativa actual y moderado en sus pretensiones de ciencia única de la administración, reduciéndolo a ciencia de un aspecto de la misma -el jurídico- y elaborándose una genuina teoría de la

administración pública, sugerida por la práctica, que incorpore a la preocupación científica un sector tan importante de la realidad hasta ahora abandonado a la sola consideración jurídica.

En el extremo de este nudo, cuando la administración pública se concibe como el conocimiento y la aplicación mecánica de los preceptos legales, no se cultiva ni la teoría ni el arte de administrar; faltan escuelas para educar y capacitar a los administradores públicos; los cargos ejecutivos son para personas ajenas a las técnicas y los ideales de la administración; las prácticas administrativas se caracterizan por la obediencia rígida al derecho, sin la capacidad creadora que ellas requieren; se hace un exagerado uso de procedimientos judiciales y se da un predominio a las opiniones legales. La obsesión por el aspecto jurídico de los asuntos públicos eclipsa los problemas de creación y administración de las normas.<sup>75</sup>

### 5. *El "nudo político"*

Este nudo se refiere a la inherencia de la política a los asuntos de la maquinaria pública. La administración pública moderna nació en 1887 con la idea básica que ésta se encontraba desligada de la política. La dicotomía política-administración, como fue llamada, tenía como propósito separar artificialmente

lo que no era posible dividir, al estar la actividad pública inmersa en un ámbito público. Un autor ha dicho que se administra con la política. Las afirmaciones de que "la administración está fuera de la esfera de la política", de que "el campo de la administración es un campo de negocios ... separado de la política" y de que las "cuestiones administrativas no son cuestiones políticas" establecen como premisa una distinción que por sus términos absolutos no se justifica.<sup>76</sup>

Moreland ha dicho: "La política decide sobre los objetivos a lograr; la administración pone la política en ejecución o, dicho en pocas palabras, hace las cosas. La ciencia política trata esencialmente con los métodos por los cuales se formula la política pública; y la emparentada ciencia de la administración pública comienza donde la política termina".<sup>77</sup> Mientras que en forma contraria, John M. Gaus refleja la actitud de una gran mayoría de administrativistas, cuando declara que "Una teoría de la administración pública, en nuestro tiempo, significa también una teoría de la política".<sup>78</sup>

La actividad gubernativa se realiza en un entorno político, por lo que separarla resulta inadecuado. Este "nudo histórico" se propicia por aquellos que continúan sosteniendo que la administración pública se encuentra separada de la política; en realidad, el nacimiento de la propia administración

pública en su etapa moderna es producto de un subcampo de la ciencia política. Esta dicotomía es artificial, en la realidad no es posible separarlas por el elemento de discrecionalidad en que los servidores públicos realizan sus tareas en un ambiente politizado.

#### 6. El “nudo administrativo”

En este nudo se refiere a la tendencia a vincular los asuntos de la administración privada a la administración pública, como si fueran el mismo objeto de estudio y los mismos principios se aplicarán de manera homogénea en ambos campos de estudio. En esencia existe una diferencia estructural entre la administración pública y la privada,<sup>79</sup> al menos en los siguientes aspectos:

1. La tarea del gobierno es enorme, compleja y difícil. El tamaño de las operaciones, la multiplicidad de los propósitos y la complejidad de los programas exigen formas especiales de administración.
2. La universalidad y soberanía del gobierno suponen que éste ha de resolver los conflictos de intereses privados, tratando de alcanzar el máximo posible de bienestar general.
3. El gobierno es responsable ante el pueblo, sus actuaciones están permanentemente controladas y vigiladas. En un sistema democrático el carácter representativo del gobierno acentúa esta peculiaridad.

4. Los gobernantes, desde los más altos en la jerarquía hasta los de nivel inferior, representan a un poder inmenso de coacción, frente al cual se requieren protecciones especiales. Sus actuaciones requieren de supervisión de sus colegas, del pueblo y de su propio sentido de responsabilidad.

5. La eficiencia de una entidad gubernamental no debe medirse sólo por la maximización de sus ingresos o la minimización de sus gastos, sino por la calidad e intensidad con que realice los propósitos públicos. “Es una equivocación común la de juzgar al gobierno en términos de sus ganancias y pérdidas -como si fuese una empresa comercial- con el empeño de que gaste poco, no incurra en deudas y mantenga sus presupuestos equilibrados. A menos que el gobierno sea un negocio de los gobernantes, su eficiencia siempre debe juzgarse con arreglo a cómo contribuye a la satisfacción de las necesidades y los ideales del pueblo”.<sup>80</sup>

Sin embargo, existen otras posiciones que señalan que la administración pública y la privada son ramas especializadas de la misma ciencia administrativa y, por lo tanto, sus principios tienen bases científicas comunes, puesto que ambas son parte de un todo. “Como disciplinas, técnicas y artes no difieren tampoco desde un punto de vista teórico y en la práctica su separación no es tan tajante como algunas veces se afirma”.<sup>81</sup> Aunque se acepta que existen

diferencias, estas son más bien circunstanciales (fines, funciones, campos de actividad, entre otras) y del tamaño de las organizaciones. Waldo afirma que la administración de negocios y la administración pública crecieron como disciplinas aliadas y sus préstamos son recíprocos. La tendencia de muchos de los padres de la administración pública fue la de aplicar métodos propios de los negocios de gobierno, como el movimiento de la Dirección científica, por ende la deuda de la administración pública a aquella es realmente grande.<sup>82</sup>

Conviene apuntar que la diferencia esencial entre la administración pública y la privada radica básicamente en los fines de ambas organizaciones. Debe considerarse que el Estado moderno tiene como finalidad la promoción del bien común y representa el ente jurídico y político que ejerce mayor poder soberano, siendo la administración pública su instrumento activo, la parte más visible, para satisfacer los intereses generales de la comunidad, en contraposición de la empresa privada que se encuentra estrechamente vinculada a los requerimientos del mercado.

A manera de síntesis, puede afirmarse que la dificultad de la administración pública en esta búsqueda de su objeto y estudio del objeto, ha dejado "extensas áreas del bosque e importantes especies de árboles" como el derecho público, la diplomacia (relaciones internacionales),

el gobierno (ciencia política) y la defensa (ciencias militares), otros trozos han sido tomados por las ciencias de la salud, la justicia penal, las ciencias policiales, el bienestar social y otras profesiones relacionadas con los servicios públicos. "Tras quedarse con el bagazo, fundamentalmente gerencia pública, la administración pública ha ido recuperando progresivamente su espacio original incursionando en las políticas públicas, los asuntos públicos, la ciudadanía y, posteriormente, la gobernabilidad. Eventualmente, recapturará su foco en el lado público de las actividades colectivas y en lo público de la administración pública".<sup>83</sup>

#### IV. La administración pública: ciencia en desarrollo o ¿ciencia fragmentada?

Una vez realizado este breve repaso del objeto de estudio y el estudio del objeto, así como una descripción de los "nudos históricos" a los que se enfrenta la administración pública, se puede afirmar que existen al menos dos posiciones en torno al carácter científico de nuestra disciplina: 1) la administración pública como una ciencia aplicada en gestación y 2) la administración pública como una ciencia fragmentada. Ambas posiciones comparten puntos de vista comunes, pero en esencia asumen diversas interpretaciones.

La administración pública es un ciencia aplicada en constante desarrollo y

evolución que no termina de consolidarse y que requiere de nuevas aportaciones e innovaciones para contribuir a consolidar el carácter científico de su estudio del objeto. Su objeto de estudio tiene existencia propia desde la misma formación de las primeras civilizaciones de la humanidad. En ese sentido, el objeto de estudio precede al estudio del objeto de la administración pública. A más de un siglo de su etapa moderna, la administración pública no ha terminado de construirse de manera definitiva. Es una ciencia en plena gestación y desarrollo, que cuenta con una larga tradición histórica y teórica, sin embargo los “nudos históricos” que se fueron conformando, tanto al interior como al exterior, han limitado su consolidación como campo científico.

La ciencia administrativa aparece como una ciencia social todavía en gestación, cuyo objeto de estudio no es una realidad determinada, pero lista para ser estudiada y reconstruida a la luz de una problemática teórica específica. Para responder a los criterios científicos, debe vencer un cierto número de obstáculos epistemológicos y, al mismo tiempo, forjar los instrumentos de análisis adecuados.<sup>84</sup>

La administración pública se ha desarrollado como un campo científico, caracterizado por su *locus* y *focus*.

Robert T. Golembiewski<sup>85</sup> señala que el *locus* es el “donde” institucional del campo, por lo que el *locus* recurrente de la administración pública es el gobierno burocrático, que no siempre ha sido el *locus* tradicional. En cambio, el *focus* es el “que” del campo; uno de esos *focus* de la administración pública ha sido el estudio de los principios de administración. Para Golembiewski la administración pública es una ciencia en desarrollo y consolidación por medio de sus *locus* y *focus*.

“El que la administración pública no esté segura de sus bases puede deberse, no tanto a la naturaleza cambiante de su foco, como al complejo de inferioridad de sus acólitos y a sus incertidumbres frente a las fuertes y persistentes críticas a su desempeño profesional y a sus deficiencias escolásticas. Con la evolución de la sociedad global y el rezago del reconocimiento humano respecto a la necesidad de una administración pública más globalizada, su foco se muestra confuso y encasillado, además en la percepción del estado administrativo como un instrumento de aspiraciones nacionales y de la burocracia pública como el único o principal distribuidor de los bienes y servicios gubernamentales”.<sup>86</sup>

Por su parte, otra posición sostiene que la administración pública es una ciencia fragmentada, un rompecabezas que

todavía no se ha terminado de conformar y al mismo tiempo consolidarse.<sup>87</sup> El estado actual de la ciencia administrativa tiene un carácter complejo y fragmentado; complejo por la heterogeneidad de las aportaciones sucesivas que la han constituido y fragmentado, porque las corrientes que la conforman abordan el estudio de la administración pública con preocupaciones demasiado diferentes para poder fundirse espontáneamente en una disciplina integrada.

“La ciencia administrativa se presenta en nuestros días como un conjunto de discursos fragmentados, estratificados en el tiempo y yuxtapuestos en el espacio, más bien que reunidos en un proyecto global y articulados en torno a una problemática coherente, hasta el punto de que cabe legítimamente preguntarse qué autoriza a hablar de una ciencia en singular, y también, simplemente, de ciencia”.<sup>88</sup>

Frente a la multiplicidad de los discursos que reclaman para sí a la ciencia administrativa, se podría abandonar la búsqueda de un principio de unidad ligándolos entre sí, y aceptar la idea de que no hay una ciencia administrativa, sino tantas ciencias como discursos distintos en el dominio de los estudios administrativos. Sin embargo, parece emerger sobre la base de estos conocimientos heterogéneos, una disciplina

en gestación que constituye una ruptura con referencia a las otras interpretaciones y discursos. En este sentido, cobra vigencia lo dicho por Omar Guerrero: “Es tiempo que la teoría de la administración pública supere las tendencias fragmentadas de su campo y se establezca un paradigma válido en la actualidad”.<sup>89</sup>

### Conclusiones

La administración pública es una ciencia aplicada en constante desarrollo y evolución, que no puede desarrollarse como ciencia pura del conocimiento y pertenece a las disciplinas que se encuentran en el ámbito de las ciencias sociales. Su objeto de estudio es histórico y se remonta a las primeras civilizaciones que dejaron huella de su pasado. Este objeto de estudio se encontraba mezclado con otras actividades propias de la antigüedad como son las religiosas, militares, políticas y económicas. Como actividad el objeto de estudio fue realizado como arte y en el proceso de diferenciación, especialización y complejidad se constituyó en una disciplina científica como afirma White. Su estudio del objeto tiene antecedentes remotos en los cameralistas y después en las ciencias camarelas, en especial la ciencia de la policía; por lo que su objeto de estudio nació con la obra de Bönning en 1808 en Francia y con la de von Stein en

Alemania; sin embargo, en su etapa moderna, surge, con la obra de Woodrow Wilson en 1887, como administración pública.

A pesar de que nuestra disciplina tiene más de un siglo en su etapa moderna, no logró resolver los “nudos históricos” que, tanto en su objeto como en su estudio del objeto, le impidieron construirse como una ciencia autónoma, plena e independiente. Para alcanzar este propósito es necesario comenzar desde el principio, revisar a los fundadores de la administración pública, regresar a sus obras y sus enseñanzas como parte de la revalorización teórica que permita proponer un enfoque integrador común a todas las corrientes e interpretaciones en el seno de nuestra disciplina. Otra posibilidad es encontrar elementos comunes de todas estas corrientes para conformar la integración de diversas interpretaciones que permitan a la administración pública consolidarse como campo científico.

Cabe señalar, que los “nudos históricos” pueden también mostrar que el objeto de estudio, que es único, tiene diversos enfoques, por lo que tendríamos que hablar de las interpretaciones de los “objetos de estudio”, los que han nutrido y enriquecido los conocimientos de la actividad gubernamental, pero al mismo tiempo limitan los alcances teóricos de la administración pública. El objeto de estudio es único, sus interpretaciones

son tan variadas como enfoques existen al interior de la administración pública.

El estudio del objeto tiene una variedad de interpretaciones que se encuentran influidas por las disciplinas que integran las ciencias sociales. El “nudo multidisciplinario” ha tenido y seguirá teniendo una vigencia en la administración pública, por supuesto, de manera limitada. En el pasado estas ciencias prácticamente dominaban la agenda temática de nuestro campo de estudio. El “nudo jurídico”, que fue prevaeciente en algunos países que sustituyeron la administración pública por el derecho administrativo, tiene una limitada posibilidad, en la medida que nuestra disciplina continúe aportando elementos para el conocimiento de la actividad pública. Por lo que respecta al “nudo político”, que fue impulsado por los seguidores de la dicotomía política-administración, más que un “nudo” se trata de una herencia ancestral que nutre y vigoriza el conocimiento administrativo. Lo mismo sucede con el “nudo administrativo”, que tiene elementos comunes a la administración pública, pero que muestra su propia naturaleza política frente a enfoques de negocios limitados a las empresas; el gobierno es diferente como ha dicho Paul Appleby.

Wilson afirmó: “debe haber una ciencia de la administración que enderece los caminos del gobierno, que haga sus

negocios menos comerciales, que enderece y purifique su organización y que corone de respeto el cumplimiento de sus deberes. Hay razón para que exista dicha ciencia".<sup>90</sup> La pretensión de la administración pública para el futuro es convertirse de una ciencia aplicada en gestación a una con status científico fuera de toda discusión que busque su cohesión y su unidad.

### Bibliografía

- Amaro Guzmán, Raymundo. *Introducción a la administración pública*, México, McGraw-Hill, 1986.
- Caiden, Gerald. "In Defense of Public Administration", *Public Administration*, vol. 24, núm. 3, Australia, 1965.
- "Revitalización de la Administración pública", en *RAP No. 91 Ensayos sobre la Nueva Administración Pública*, México, INAP, 1996.
- Canales Aliende, José Manuel. *Panorama actual de la ciencia de la administración*, Madrid, INAP, 1978.
- Castelazo, José R. "Hacia la formación de una Teoría de la Administración Pública", en *La teoría política y administrativa contemporánea sobre los países en vías de desarrollo*, México, Colegio de Licenciados en Ciencia Política y Administración Pública, No. 5, 1979.
- Chevaller, Jacques y Loschak, Daniele. *La ciencia administrativa*, México, INAP-F.C.E., 1983.
- Dahl, Robert. "La Ciencia de la Administración Pública: tres problemas", en *RAP No. 40*, México, INAP, octubre-diciembre 1979.
- Denhardt, Robert B. "Public Administration Theory: The State of the Discipline", en Lynn, Naomi B. y Wildavsky, Aaron. *Public Administration. The State of the Discipline*, New Jersey, Chatham House Publishers Inc, 1990.
- Dimock, Marshall E. *Principios y Normas de Administración*, México, Libreros Mexicanos Unidos, 1965. (Título original, A Philosophy of Administration).
- Gladden, E.N. *Una historia de la administración pública*, México, INAP-FCE, 1989, II tomos.
- Golembiewski, Robert. *Public Administration as a Developing Discipline, Part I: Perspectives on Past and Present*, New York, Marcel Dekker, 1977.
- Guerrero, Omar. "El Management Público: una Torre de Babel", en *Convergencia*, México, Universidad Autónoma del Estado de México, No. 15, septiembre-diciembre 1998.
- Introducción a la administración pública*, México, Haría, 1985.
- La Administración pública del Estado Capitalista*, México, Fontamara, 1988.
- La teoría de la administración pública*, México, Haría, 1986.
- Teoría administrativa de la Ciencia política*, México, UNAM, 1976.
- Jiménez Castro, Wilburg. *Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa*, México, F.C.E., 1963.
- McCurdy, Howard E. *Una Biografía sobre Administración pública*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1981.
- Moreland, W. H. "La Ciencia de la Administración pública", en *Publicación conmemorativa del 25 aniversario del INAP 1955-1980*, México.
- Muñoz Amato, Pedro. *Introducción a la Administración pública*, México, F.C.E., 1973, tomo I.

Nass, Otto. *Reformas administrativa y Ciencia de la Administración*, Madrid, Publicaciones del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, 1964.

Nigro, Felix A. y Nigro, Lloyd. *Administración pública Moderna*, Madrid, INAP, 1981.

Ostrom, Vincent. *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, Alabama, The University of Alabama Press, 1973.

Parker, R. S. "The End of Public Administration", en *Public Administration*, Alabama, The University of Alabama Press, 1973.

Sharkansky, Ira. *Administración pública*, México, Editores Asociados, 1977.

Simon, Herbert A., Smithburg, Donald, Thompson, Victor A. *Administración pública*, México, Editorial Letras, 1968.

Simon, Herbert. "Un comentario a 'La Ciencia de la administración pública'", en *RAP No. 40*, México, INAP, octubre-diciembre 1979.

Terry, George R. *Principios de Administración*, México, Compañía Editorial Continental, 1971.

Waldo, Dwight. *Estudio de la Administración pública*, Madrid, Aguilar, 1964.

White, Leonard D. *Introducción al estudio de la administración pública*, México, Compañía General de Ediciones, 1964.

Wilson, Woodrow. "Estudio de la Administración", en Waldo, Dwight (editor), *Administración pública*, México, Trillas, 1967.

### Notas

<sup>1</sup> Este artículo forma parte de una investigación de mayor alcance que el autor espera realizar en los próximos años, relativa al estudio de la administración pública.

<sup>2</sup> Guerrero, Omar. *La teoría de la administración pública*, México, Haría, 1986, p. 2.

<sup>3</sup> Small, Albion. The cameralists. citado por Omar Guerrero. *La teoría de la administración pública*, México, Haría, 1986.

<sup>4</sup> Guerrero, op. cit. p. 4.

<sup>5</sup> Wilson, Woodrow. "Estudio de la Administración". En Waldo, Dwight (editor), *Administración pública*, México, Trillas, 1967, pp. 83-95.

<sup>6</sup> Utilizamos el término "nudo" como una expresión que permite identificar aquellos aspectos estructurales que han limitado el desarrollo del objeto de estudio y el estudio del objeto de la ciencia administrativa en su devenir histórico.

<sup>7</sup> Parker, R. S. "The End of Public Administration", en *Public Administration*, Alabama, The University of Alabama Press, 1973, p. 99. Ausente de cualquier fundamento científico afirma Parker, la administración pública debe convertirse en la carrera administrativa del gobierno que se alimenta de distintas disciplinas: sociología, ciencia política, economía, derecho y teoría de la organización.

<sup>8</sup> Caiden, Gerald. "In Defense of Public Administration", en *Public Administration*, vol. 24, núm. 3, Australia, 1965, p. 224-225.

<sup>9</sup> Guerrero, op. cit. p. 64.

<sup>10</sup> Citado por: Guerrero Omar. *La Administración pública del Estado capitalista*, México, Fontamara, 1988.

<sup>11</sup> Waldo, Dwight. *Estudio de la Administración pública*, Madrid, Aguilar, 1964, p. 8.

<sup>12</sup> Cabe señalar que en este artículo, por la limitación de espacio, no es posible analizar el objeto de estudio de la administración pública y la variedad de interpretaciones del objeto de estudio. Cuando se hace alusión al objeto de estudio este se considera de manera general, sin pomenorizar sobre cada una de dichas interpretaciones.

<sup>13</sup> Guerrero, Omar. *Teoría administrativa de la Ciencia política*, México, UNAM, 1976, p. 9.

<sup>14</sup> Gladden, E.N. *Una historia de la administración pública*, México, INAP-FCE, 1989, II tomos, p. 7.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 20.

<sup>16</sup> Simon, Herbert A., Smithburg, Donald, Thompson, Victor A. *Administración pública*, México, Editorial Letras, 1968, p. 1.

<sup>17</sup> Guerrero, *Teoría administrativa de la Ciencia política*, op. cit., p. 13.

- <sup>13</sup> Gladden, E.N., *op. cit.*, p. 73. Cabe señalar que en este apartado histórico solo se citan algunos de los imperios más representativos de la historia, pero en la mayoría de los que existieron y dejaron huella encontraremos elementos administrativos de nuestro objeto de estudio que se presenta mezclado con otra clase de actividades propias de esos imperios. Aquí se citan de manera representativa.
- <sup>14</sup> *Ibidem* pp. 135-135.
- <sup>15</sup> *Ibidem* pp. 175.
- <sup>16</sup> *Ibidem* pp. 171-172.
- <sup>17</sup> Guerrero, Teoría administrativa de la Ciencia política, *op. cit.*, p. 14.
- <sup>18</sup> Gladden, E.N., *op. cit.*, p. 53.
- <sup>19</sup> Caiden, Gerald, *op. cit.* p. 227, citado por Omar Guerrero.
- <sup>20</sup> Guerrero, Omar. *Introducción a la administración pública*, México, Harla, 1985, pp. 8-9.
- <sup>21</sup> "Arthasastra", *Revista de Administración pública (RAP)*, No. 54, INAP, p. 403.
- <sup>22</sup> Guerrero, *Introducción a la administración pública*, *op. cit.*, pp. 13-16.
- <sup>23</sup> Guerrero, La teoría de la administración pública, *op. cit.*, p. 7.
- <sup>24</sup> La referencia al Cameralismo implica a los cameralistas que cultivaron los libros y a las ciencias cameralas como las materias objeto de su cultivo: la economía, la policía y cameralística (cameralia).
- <sup>25</sup> El que von Justi haya sido considerado como el verdadero profeta del Cameralismo, obedece a su idea de especializar a las ciencias cameralas. fue el único que preparó libros específicos para cada una de las ciencias cameralas: *Economía de Estado en 1755 para economía y cameralística; Principios de ciencia de la policía en 1756 para ciencia de la policía; Sistema de finanzas en 1766 para la hacienda*. La obra *Los Fundamentos del poder y el bienestar de los estados o Exposición de todas las ciencias de la policía*, constituye una ampliación de los *Principios de la Ciencia de la Policía*. Con el propósito de diferenciar las ciencias cameralas de la ciencia política escribió *Naturalidad y esencia de los estados (1759) y Tratado del buen gobierno (1760)*. *Ibidem*, p. 22.
- <sup>26</sup> Guerrero, La teoría de la administración pública, *op. cit.* p. 27.
- <sup>27</sup> Citado por Omar Guerrero, *Ibidem*, p. 139. Agrega Stein: "La administración alcanza, pues, su forma más pura, más ideal, la exigida por el principio del Estado, una vez que ha convertido en único cometido suyo la vida de todos los individuos".
- <sup>28</sup> Bonnin, Compendio de los principios de administración, p. 261, citado por Omar Guerrero, *op. cit.*, p. 29.
- <sup>29</sup> Canales Aliende, José Manuel, *Panorama actual de la ciencia de la administración*, Madrid, INAP, 1978. Por las limitaciones del espacio, sólo se delinearán de manera sucinta la evolución de la escuela norteamericana, ya que existe una abundante bibliografía al respecto.
- <sup>30</sup> *Ibidem* pp. 98-99.
- <sup>31</sup> *Ibidem* p. 102.
- <sup>32</sup> Puede verse: Sharkansky, Ira. *Administración pública*, México, Editores Asociados, 1977.
- <sup>33</sup> Puede verse: Nigro, Felix A. y Nigro, Lloyd, *Administración pública moderna*, Madrid, INAP, 1981.
- <sup>34</sup> En torno a las políticas públicas puede revisarse los cuatro tomos coordinados por Luis F. Aguilar Villanueva, editados por Miguel Ángel Porrúa.
- <sup>35</sup> Para entender esta corriente, puede verse: Guerrero, Omar. "El Management Público: una Torre de Babel", en *Convergencia*, México, Universidad Autónoma del Estado de México, No. 15, septiembre-diciembre 1998.
- <sup>36</sup> *Ibidem* p. 30. En el caso de Inglaterra, W.H. Moreland introdujo el título de *ciencia de la administración pública*, no sin mucho éxito.
- <sup>37</sup> Caiden, Gerald. "Revitalización de la Administración pública", en *RAP No. 91. Ensayos sobre la Nueva Administración pública*, México, INAP, 1996, No. 91.
- <sup>38</sup> Guerrero, Omar. *La Administración pública del Estado Capitalista, México*, Fontamara, 1988, p. 36.
- <sup>39</sup> Dahl, Robert "La Ciencia de la Administración pública: tres problemas", en *RAP No. 40*, México, INAP, octubre-diciembre 1979.
- <sup>40</sup> *Ibidem*, p. 11.
- <sup>41</sup> Simon, Herbert "Un comentario a 'La Ciencia de la administración pública'", en *RAP No. 40*, México, INAP, octubre-diciembre 1979.
- <sup>42</sup> Denhardt, Robert B. "Public Administration Theory: The State of the Discipline", en Lynn, Naomi B. y Wildavsky, Aaron. *Public Administration. The State of the Discipline*, New Jersey, Chatham House Publishers Inc, 1990, p. 43.
- <sup>43</sup> McCurdy, Howard E. *Una Biografía sobre Administración pública*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1981, p. 22.
- <sup>44</sup> White, Leonard D. *Introducción al estudio de la Administración pública*, México, Compañía General de Ediciones, 1964.
- <sup>45</sup> *Ibidem* p. 10.
- <sup>46</sup> Dimock, Marshall E. *Principios y Normas de Administración*, México, Libreros Mexicanos Unidos, 1965, p. 21. (Título original, A Philosophy of Administration).
- <sup>47</sup> Jiménez Castro, Wilburg. *Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa*, México, F.C.E., 1963, p. 23.
- <sup>48</sup> Charles A. Beard. *Philosophy, Science and Art of Public Administration*, citado por Wilburg Jiménez Castro.
- <sup>49</sup> Terry, George R. *Principios de Administración*, México, Compañía Editorial Continental, 1971, p. 31.
- <sup>50</sup> Amaro Gúzman, Raymundo. *Introducción a la Administración pública*, México, McGraw-Hill, 1986, p. 13.
- <sup>51</sup> Waldo, Dwight. *op. cit.* p. 7. "Que la administración pública sea un arte o una ciencia depende del significado y acento que se atribuya a aquellos términos. La respuesta se verá afectada por la clase de administración pública a que se refiera, el estudio o disciplina de una parte, la actividad o proceso de otra". *Ibidem* p. 26.
- <sup>52</sup> Guerrero, Teoría de la Administración pública, *op. cit.* p. xiii.
- <sup>53</sup> Cabe señalar que para efectos de estudio, el "nudo multidisciplinario" se analiza de manera profunda y separada en los tres siguientes nudos: el "nudo jurídico", el "nudo político" y el "nudo administrativo", ya que estos representan aspectos estructurales que todavía prevalecen en la Ciencia de la Administración moderna y prevalece en el objeto de estudio que es la actividad pública gubernamental.
- <sup>54</sup> Castelazo, José R. "Hacia la formación de una Teoría de la Administración pública". En *La teoría política y administrativa contemporánea sobre los países en vías de desarrollo*, México, Colegio de Licenciados en Ciencia política y Administración pública, No. 5, 1979.
- <sup>55</sup> Muñoz Amato, Pedro. *Introducción a la Administración pública*, México, F.C.E., 1973, tomo I, p. 33.
- <sup>56</sup> Castelazo, *op. cit.* p. 28.
- <sup>57</sup> Muñoz Amato, *op. cit.* pp. 47-48.
- <sup>58</sup> Castelazo, *op. cit.* p. 30.
- <sup>59</sup> Waldo, *op. cit.* p. 48.
- <sup>60</sup> Muñoz Amato, *op. cit.* pp. 52-53.
- <sup>61</sup> *Ibidem* pp. 26-27.
- <sup>62</sup> Guerrero, Teoría Administrativa de la Ciencia política, *op. cit.* p. 73.
- <sup>63</sup> Waldo, *op. cit.*, p. 100.
- <sup>64</sup> Jiménez Castro, *op. cit.* p. 26.
- <sup>65</sup> Guerrero, La administración pública en el sistema capitalista, *op. cit.* pp. 20-21.
- <sup>66</sup> *Ibidem* p. 20.
- <sup>67</sup> Para mayor detalle puede verse: Ostrom, Vincent. *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, Alabama, The University of Alabama Press, 1973.
- <sup>68</sup> Amaro Gúzman, *op. cit.*, p. 5.
- <sup>69</sup> Nass, Otto. *Reforma administrativa y Ciencia de la Administración*, Madrid, Publicaciones del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, 1964. Forsthoff, un jurista-administrativista dice: "Siendo un hecho que la administración no se agota en la ejecución de normas jurídicas, y dada la extraordinaria importancia que corresponde a la misma en el ámbito de las actuales funciones estatales, la ciencia jurídica administrativa necesita complementarse efectivamente con una teoría de la administración".
- <sup>70</sup> Muñoz Amato, *op. cit.* p. 39.
- <sup>71</sup> *Ibidem* p. 17.
- <sup>72</sup> Moreland, W. H. "La Ciencia de la Administración pública", en *Publicación conmemorativa del 25 aniversario del INAP 1955-1980*,

México, p. 262.

<sup>78</sup> "Trends in the Theory of Public Administration", *Public Administration Review*, 1950, 10: 161-168. Citado por Waldo, *op. cit.*, pp. 96-97.

<sup>79</sup> Muñoz Amato, *op. cit.*, pp. 53-54.

<sup>80</sup> *Ibidem*, p. 54.

<sup>81</sup> Jiménez Castro, *op. cit.*, p. 28.

<sup>82</sup> Waldo, *op. cit.*, p. 112.

<sup>83</sup> Caiden, "Revitalización de la Administración pública". *op. cit.*, p. 30.

<sup>84</sup> Chevallier, Jacques y Loschak, Daniele. **La ciencia administrativa**,

México, INAP-F.C.E., 1983, p. 31.

<sup>85</sup> Golembiewski, Robert. **Public Administration as a Developing Discipline, Part I: Perspectives on Past and Present**, New York, Marcel Dekker, 1977.

<sup>86</sup> Caiden, "Revitalización de la administración pública". *op. cit.*, p. 29.

<sup>87</sup> Chevallier y Loschak, *op. cit.*, p. 36.

<sup>88</sup> *Ibidem*, p. 9.

<sup>89</sup> Guerrero, **Teoría Administrativa de la Ciencia Política**, *op. cit.*, p. 71.

<sup>90</sup> Wilson, *op. cit.*, p. 87.