

EL ESTUDIO DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Roberto Moreno Espinosa*

Introducción

El estudio y cultivo de la ciencia de la administración constituye uno de los objetos de investigación de ayer, de nuestro tiempo, y sin duda lo será aún en los próximos años; como tal corre en paralelo a la formación de los Estados modernos, y más específicamente con el surgimiento y desarrollo del moderno Estado burgués de derecho, toda vez que durante la época del Estado absolutista disciplinariamente se conoció como ciencia de la policía, en virtud de que ésta hacía alusión a las prácticas de policía del Estado de esta denominación (Estado de policía), un Estado por cierto genuinamente intervencionista, congruente con su vocación antifeudal y, por consiguiente centralizante.

El estudio de las ciencias de la administración con pretensiones disciplinarias surge en la época del Estado absolutista, de manera más acabada y en congruencia con las condiciones que rodearon y prevalecieron en el absolutismo austro-alemán, en este sentido, en paralelo al desarrollo del movimiento cameralista. Con el advenimiento del Estado de Derecho en la Francia de finales del siglo XVIII y principios del XIX Carlos Juan Bautista Bonnin, desarrolló su obra *Compendio de Principios de Administración Pública*, reconocida como el primer gran trabajo de ciencia de la administración de una nueva época.

El estudio de la ciencia de la administración pública, ha pasado por diversos momentos, vinculados a las condiciones económicas, políticas y sociales prevalecientes, de esta suerte, el primer gran momento en el desarrollo de las ciencias de la administración, lo situamos en la fase culminante del cameralismo –el denominado cameralismo de los libros– y los trabajos de Lorenzo von Stein, toda vez que con el surgimiento del aludido Estado burgués de derecho, se generan las condiciones para la fundación de la Ciencia de la Administración Pública; sin embargo de manera paulatina, se torna dominante el estudio de la Administración Pública desde un enfoque fundamentalmente jurídico, por lo que será hasta mediados del siglo XX, cuando el estudio de la ciencia de la administración recupere y perfile su propio método, en virtud de que como fenómeno histórico, es inherente al Estado moderno. En el presente se analiza el tránsito del arte

* Doctor en Administración Pública por la UNAM. Catedrático del posgrado de la FCPS.

de gobierno a las ciencias del Estado, de manera específica a la ciencia de la administración pública, se dedica un apartado a la fundación de ésta como resultado del quiebre del Estado absolutista y advenimiento del Estado de Derecho; dedico un breve espacio al análisis de la obra del alemán Lorenzo de Stein; a continuación se realiza un planteamiento en torno al repunte de la Ciencia de la Administración Pública a mediados del siglo XX; asimismo se destaca la orientación y perspectiva del cultivo hispano de la ciencia objeto de análisis, por último se realiza un recuento de alguno de los estudiosos mexicanos de la multialudida Ciencia y se efectúa una reflexión final.

Del arte del gobierno a la ciencia de la administración pública

La administración pública constituye, sin duda, una de las disciplinas más complejas en el concierto de las ciencias sociales, como tal ha tenido dos momentos fundamentales que apuntan a esclarecer y desarrollar su objeto y método, mediando entre estos una centuria aproximadamente, en efecto, el primero de tales momentos, arranca con la elevación de las ciencias camerales a cátedras universitarias¹² en la tercera década del siglo XVIII, en las universidades austro-alemanas, cruza el tiempo y espacio y se prolonga hasta el segundo tercio del siglo XIX, extendiéndose su cultivo a buena parte de Europa occidental e inclusive Hispanoamérica.

En el primer momento al que hacemos referencia, tiene lugar el movimiento más conspicuo en el estudio de la administración pública de la época del estado absolutista: El cameralismo, genuina ideología y concepción administrativa del Estado, que tiene sus precursores en el siglo XVI, su fase de desarrollo durante el siglo XVII y su culminación a partir de 1727¹³. Langrod al referirse a los antecedentes “prehistóricos” de la Ciencia de la Administración en Alemania, cita al cameralismo, al cual alude en los siguientes términos:

Si nos retrotraemos al siglo XVIII, en el continente europeo, tropezamos, ante todo, con los viejos “cameralistas” alemanes y austríacos, cuya huella se remonta hasta 1850, y que se dedicaron a estudiar la rutina de las oficinas administrativas (*camer*,

¹² El cameralismo y las ciencias camerales han sido estudiadas contemporáneamente por sendos autores, uno de ellos de origen italiano: Schiera, Pierangelo. *El cameralismo y el absolutismo tedesco*. Milano, per i tipi dell' editores dott. Antonio Giufre, 1968, el otro de origen mexicano: Guerrero Orozco, Omar. *Las Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista*, México, Edit. Fontamara, 1986; también se puede consultar del primero su ensayo “Cameralismo” aparecido en el *Diccionario de Política*, dirigido por Norberto Bobbio y Nicola Matteuci. México, Siglo XXI Edit., 1981, tomo I.

¹³ Existe una fecha exacta que debe tomarse como fecha de nacimiento del cameralismo en sentido propio: 1727, año en que el rey de Prusia instituyó en las universidades del Halle y de Fráncfort del Order las primeras cátedras de “ciencias camerales”. Schiera, Pierangelo, *Cameralismo*, en *op. cit.* p. 206.

Kammer), procedimientos fiscales, técnicos y administrativos, el *arsadministrandi* (*‘Verwaltungskunst’*).

Se trata más bien de una mixtura científica primitiva de información relativa a la economía, contribuciones, política, gobierno, estadísticas, contabilidad, etcétera; mitad ciencia, mitad rutina. Sirvió sin embargo, para elevar el estándar de los servicios administrativos en Europa.¹⁴

Las publicaciones de los cameralistas en materia de arte de gobierno, fue de lo más profusa a lo largo de su prolongada existencia, (siglo XV-XVIII), las cuales adoptando un mayor rigor, sistematicidad e inclusive orientadas a disciplinar aquel, cuestión que se proyecta desde el momento en que se pasa del cameralismo de las oficinas al cameralismo de los libros, según la atinada idea de Small, que hace alusión al tránsito de la fase empírica a la fase académica del cameralismo; se trata de una impresionante producción que al ejemplificarla Langrod, refiere a la bibliografía cameralista de G. Georg Zinke, que comprendía más de 2000 títulos correspondientes al siglo XVII, y de los cuales, 500 tratan de administración financiera, 500 de otras materias (incluyendo 164 sobre administración agrícola). “En el siglo XVIII un sólo autor alemán, Johann-Jakob Moser (1701-1785), profesor en Tubinga, hace aparecer entre 1737 y 1774, 500 volúmenes que se resumía en una masa de materiales descriptivos de todos los dominios de la policía, bajo el título *Deutsches Staatsrecht*, llamados ordinariamente “*Moseriana*”¹⁵. De este calibre fue la obra de los cameralistas.

Así, no nos parece ninguna exageración la de Schiera al situar a los cameralistas como los autores e impulsores del tránsito del mero arte de gobierno a las ciencias y el Estado. Del cameralismo en su fase académica, Guerrero Orozco, ha destacado que “dejó de ser un mero conjunto de trámites oficinescos. Se convirtió en la racionalización del trabajo administrativo para fomentar la consecución de objetivos no administrativos”.¹⁶

Conviene señalar que la ciencia de la policía constituyó el eje fundamental de las ciencias camerales, la cual guarda un sentido sui generis y persigue objetivos específicos, a saber: la felicidad y bienestar de los súbditos y el fortalecimiento y consolidación del Estado. Cabe añadir que el cameralismo es un estudio superior de sistematización, racionalización y organización del trabajo administrativo, con vistas a potenciar el poder del Estado absolutista.

¹⁴ Langrod, Georges, La ciencia de la administración pública en Francia en: *Revista de Ciencias Sociales*, San Juan de Puerto Rico, 1957, Vol. 1, No. 3, p. 497.

¹⁵ Langrod, Georges. *El pensamiento administrativo no jurídico*. Publicaciones del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, Madrid, 1964.

¹⁶ Guerrero Orozco, Ornar, *op cit.*, p. 3.

Asimismo, constituye una construcción teórica encaminada a explicar los complejos procesos constructivos del Estado, y más aún, a transmitirlos por medio de la cátedra” de la investigación y la difusión como fue el caso.

Fundación de la ciencia de la administración

La fundación de la moderna Ciencia de la Administración pública con sentido moderno, tuvo que esperar necesariamente el advenimiento del Estado de Derecho, cuestión que coincide con la fase terminal del absolutismo francés, producto de la conjunción de varias condiciones históricas que se dieron en la Francia de finales del siglo XVIII, catalizada por la revolución burguesa de mayor percusión universal –la Francesa de 1789– y académicamente hablando, de la lúcida mente de Carlos Juan Bautista Bonnin cuya obra se publica en 1808,¹⁷; es pertinente destacar que la secuela de la referida ciencia de la administración pública en el país galo, se dio en convivencia con el derecho administrativo; sin embargo, los cultivadores de éste último en el resto del siglo XIX, Gerardo, Cormenin, Macarel y Vivien, entre otros, lograron inhibir el desarrollo de la Ciencia de la Administración por casi un siglo, es decir hasta prácticamente la mitad del siglo XX, cuando el polaco-francés Georges Langrod, promueve el estudio de ésta desde una perspectiva no jurídica y hace su llamado de regreso a Stein, quien a mediados del siglo XIX había desarrollado su gran obra de *Teoría de la Administración* en su natal lengua alemana.

En cierto sentido, paradójicamente, la Ciencia de la Administración Pública encuentra las mejores condiciones en la España de la primera mitad del siglo XIX para un franco desarrollo, correspondiendo a Javier de Burgos y a Alejandro Oliván ser los descubridores, según categoría y apreciación de Eduardo García de Enterría, y a otros ser los colonizadores, señaladamente Manuel Ortiz de Zúñiga, José Posada de Herrera, Francisco Agustín Silvela y Manuel Colmeiro, que en el contexto de una monarquía constitucional adoptan a la administración pública como objeto de conocimiento, con vistas al mejoramiento de la función pública del régimen de derecho hispano.

Un cultivador español contemporáneo de la Ciencia de la Administración. Mariano Baena del Alcázar, se ha referido al estudio de ésta y del derecho administrativo durante la primera mitad del siglo XIX, clasificando

¹⁷ Bonnin puede ser considerado como el verdadero fundador de la ciencia administrativa francesa, en la que él mismo emplea este término en varias ocasiones a fin de caracterizar el significado de su tentativa. Publicada bajo el Imperio, y *sus principes d'administration publique avancé* deliberadamente, en su pretensión, con los escritos de la época precedente. Se trata, en efecto, desde una perspectiva que anuncia que en algunos aspectos la de Lorenz Von Stein, de –considerar a la administración como una ciencia– y con mayor precisión, como –la ciencia de las relaciones entre la sociedad y los administrados–, que debe encontrar su lugar entre las ciencias sociales. Chevallier, Jacques y Daniele Loschak. *Ciencia Administrativa*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1987, p. 25.

los estudios en dos grupos fundamentales, el primero, orientando a la construcción de una administración según el modelo francés, que busca sacar al Estado español de su aletargamiento, y un segundo grupo identificado por el estudio del derecho administrativo.

El primer grupo incluye a Silvela y a su trabajo: *Estudio práctico sobre la administración* (1839); Alejandro Olivan, –cuya obra: *De la Administración pública en relación a España* (1841) ha sido calificada por Eduardo García de Enterría como el primer gran tratado de ciencia de la administración en España–, y José Posada de Herrera y sus *Lecciones de administración* (1843-1845).

En el grupo abocado al cultivo del derecho administrativo sitúa a Manuel Ortiz de Zúñiga, *Elementos de derecho administrativo* (1842-1844); Gómez de la Serna, *Instituciones de derecho administrativo español* (1843), y Manuel Colmeiro, *Derecho administrativo español* (1850); de hecho en los tres últimos conviven el estudio del derecho administrativo y la ciencia de la administración.¹⁸

De la corriente española es de subrayarse el impulso que brindan al estudio de la Ciencia de la Administración en la primera mitad del siglo XIX, sin embargo, al igual que en su vecina Francia, salvado este paréntesis se tornan dominantes los estudios de la administración desde una perspectiva jurídica.

La obra de Lorenzo Von Stein

Lugar especial ocupa Lorenzo Von Stein en los anales del estudio de la Ciencia de la Administración, su obra literaria acusa una versatilidad y en cierta manera una secuencia, dados sus estudios, en primer término desde un enfoque sociológico y a continuación desde la ciencia política. En tercer lugar abraza el estudio con mayor énfasis y profundidad de la Ciencia de la Administración, lo cual tiene una lógica, habida cuenta del papel que cubre la administración pública como mediación entre el Estado y la sociedad; Guerrero Orozco ha calificado a su obra *La teoría de la administración* (*Die Verwaltungslehre*) como una de las obras monumentales de la ciencia de la administración de todos los tiempos y en todos los lugares.¹⁹

¹⁸ Ver: Baena del Alcázar, Mariano. *Curso de Ciencia de la Administración*. Madrid. Edit. Tecnos, 1988, pp. 56-59.

¹⁹ Editado en la ciudad de Stuttgart entre 1865 y 1868, EEUU en varios volúmenes La primera parte, impresa en 1865, analiza el poder ejecutivo; la segunda, publicada al año siguiente, estudia la teoría de la administración interna; la tercera y la cuarta, ambas editadas en el 67, abordan a la sanidad pública y el derecho de policía, respectivamente; la quinta, se refiere a la educación, al igual que la sexta, y que además concierne a la prensa, y la séptima examina a la administración económica. Las tres últimas se imprimieron en 1868. Guerrero Orozco, Omar. *La teoría de la administración pública*. México, Edit. HARLA, 1986, pp. 133-134.

Con Stein el estudio de la Ciencia de la Administración alcanza su máxima expresión durante el siglo XIX, alimentada de una teoría de la sociedad y del Estado por él desarrolladas que acusan un alto interés, y que hacen más consistente su teoría de la administración pública.²⁰ Citando una vez más a Langrod, cabe destacar con él que Stein es el “verdadero progenitor de la moderna ciencia administrativa, –sin olvidar a Bonnin– ve en esta rama del conocimiento el elemento decisivo de la ciencia del Estado y hace patente su preocupación, cuando considera hasta qué punto existe un desconocimiento general de su verdadera función. Defiende el carácter científico de dicha ciencia, analiza su relación con el derecho público y aboga por la reunión de ambos en un “todo cósmico”.²¹

Existe así, una necesidad por el estudio actualizado de la obra steineana, por ejemplo de su ciencia de la administración interna y de los apartados dedicados a la acción educativa gubernamental, que sin duda deberá alimentar –entre otros–, los marcos de referencia de la administración de la educación del moderno Estado burgués de derecho.

A partir de la obra de Stein, el estudio de la ciencia de la administración se transforma en el desarrollo de una teoría no jurídica de la administración pública, donde reiteradamente destaca la insuficiencia de dicho enfoque, en virtud de su excesivo formalismo, con vistas a explicar la naturaleza, carácter y objeto del Estado en actividad, del gobierno en acción, de las relaciones de la administración pública con el poder y con la organización. En suma de lo específico de las relaciones del Estado con la sociedad civil, o sea de la actividad organizadora de aquél, en la segunda.

La predominancia del derecho en el estudio del fenómeno administrativo público subrayo, se extiende por casi una centuria, será hasta finales de la década de los 50s del siglo XX cuando emergen brotes que de alguna forma retoman la tradición forjada por los cameralistas y más precisamente de la ciencia de la administración decimonónica, por lo que se habla de la *vuelta a Stein*, para hacer referencia a la necesidad de recuperar la rica tradición inaugurada por los cameralistas, por los teóricos de la ciencia de la policía, y que concluye con los estudios de Stein, que cierra a su vez un período por demás prolongado e interesante en el desarrollo del estudio de la ciencia de la administración.

²⁰ Conviene señalar crisis una traducción al español de la obra de en Stein, movimientos sociales y monarquía editada en Madrid por el Centro de Estudios Constitucionales, 1981 (1850), donde desarrolla gran parte de su teoría de la sociedad y el Estado, siendo una de las escasas obras traducidas de la basta de Lorenzo Von Stein.

²¹ Langrod, Georges. “La ciencia... *op. cit.* p. 53.

El resurgimiento del estudio de la ciencia de la administración en la segunda mitad del siglo XX

El segundo gran momento al que hacemos referencia, es propio del citado siglo XX e inicia a finales de la década de los cincuenta y se prolonga hasta nuestros días, en este sentido, el repunte en el estudio de la ciencia de la administración tendría una duración aproximada de tres décadas, tal fenómeno tiene lugar en buena parte de Europa Occidental –en el presente ensayo sólo haremos una breve referencia a autores franco-españoles– y de Latinoamérica, en particular en nuestro país donde se desarrolla una destacada labor en esta dirección.

En el caso francés, me parece que G. Langrod, es uno de los autores más entusiastas en retomar los estudios en administración en una perspectiva no jurídica, y además encaminados por una senda metodológica más identificada con la ciencia de la administración de pretensiones autónomas, aunque ciertamente destacando sus relaciones con otras disciplinas sociales, subrayando la interdisciplinariedad de aquella, pero rechazando el eclecticismo en que es fácil incurrir, además de incorporar el ingrediente de la historicidad que lo lleva a evaluar la trayectoria del pensamiento y praxis administrativa en el tiempo y el espacio.²² En 1964 Langrod hacía las siguientes reflexiones, en torno del estudio de la administración como ciencia:

“Indudablemente la ciencia de la administración pertenece a la familia de las Ciencias Sociales, ya que el ‘fenómeno administrativo’ es un ‘hecho social’ particular, que exige ser aclarado por todas las ciencias sociales, cuyo éxito contemporáneo corre parejo con el perfeccionamiento del método científico. No basta ya con apoyarse más en el derecho en tanto que disciplina esencial, o sea, exclusiva, para el estudio de las relaciones sociales. Nos emancipamos también del imperio de la sociología única que no corresponde más que a uno de los aspectos de la vida comunitaria –agrega. Hay que acudir a los resultados de las ciencias más diversas: la ciencia política, historia, etnología, psicología social, economía, relaciones internacionales, cibernética”.²³

²² De Langrod, pueden ser consultadas en español sus trabajos ya citados en este ensayo, además su *Tratado de Ciencia Administrativa*. Madrid, Escuela Nacional de Administración Pública, 1977, publicado originalmente en francés en 1966.

²³ Langrod Georges. *El pensamiento ... op cit.*, pp. 32-33.

En relación al estado actual de la ciencia administrativa en Francia, Chevallier y Loschak han destacado la labor de Boudiguel y Kessler y su obra: *La administración francesa* –Guía de investigación– (1970) y otros trabajos de estos autores: *La investigación administrativa en Francia* (1968), y *Los problemas actuales de la investigación administrativa* (1971); de Michel Crozier *El fenómeno burocrático* (1963); de L. Sfez, *Crítica de la decisión* (1973); de E. Suleiman, *Los altos funcionarios y la política* (1976).

Es manifiesto cómo el estudio de la ciencia de la administración –ciencia administrativa para los autores antes citados–, no tiene un desarrollo lineal sino que hace alusión a los múltiples y variados problemas que enfrenta la acción gubernamental.

Chevallier y Loschak, en coincidencia con Langrod, plantean la interdisciplinariedad de la ciencia de la administración, en el contexto de la búsqueda de la autonomía de ésta, destacando que “plantear el problema de la autonomía de la ciencia administrativa equivale a interrogarse sobre la posibilidad de su existencia, no a postular una ruptura con las otras ciencias”²⁴, en este sentido proceden a establecer los vínculos y especificaciones entre la ciencia administrativa y la ciencia política, asimismo entre aquella y las ciencias de la administración. En este segundo caso, llevan a cabo una serie de aproximaciones, intentando esclarecer aspectos parciales de la administración.

Las aproximaciones a las ciencias administrativas, las derivan a partir de un conjunto de disciplinas que desde sus respectivas preocupaciones abordan el estudio de la administración pública, tal es el caso del derecho, la historia, la economía, la filosofía, la psicología y el psicoanálisis, la sociología e inclusive la lingüística, de esta suerte se estaría hablando del derecho administrativo, de la historia, economía, filosofía y sociología de la administración; de la psicología y psicoanálisis aplicados al estudio de la administración, así como del lenguaje administrativo (aproximación lingüística). Finalmente relacionan a la ciencia administrativa con la ciencia de las organizaciones –de patente angloamericana fundamentalmente.

Al aproximarse al objeto del estudio de la ciencia administrativa, analizan críticamente el hecho administrativo como objeto de dicha ciencia, en tanto que haría de aquella una mera gestilogía, asimismo, les resulta insuficiente “la definición de la ciencia administrativa como ciencia de la

²⁴ Chevallier, Jacques y Danièle Loschak, *Ciencia... op. cit.*, p. 43.

administración pública, en la medida en que se refiere a un objeto poco elaborado, preconstruído y que no se propone un punto de vista específico sobre este objeto, susceptible de fundamentar la autonomía de la ciencia administrativa”.²⁵

En el contexto anterior, cae por su propio peso la interdisciplinariedad de la ciencia administrativa, en el intento de construirla como una ciencia autónoma, e integrada simultáneamente a la familia de las ciencias sociales. Un elemento que resulta de la mayor relevancia en los planteamientos de Chevallier-Loschak, al abordar y situar el objeto de la ciencia administrativa, es su coincidencia en torno a que el objeto se construye a partir del método, así cuando se refieren a la construcción de una ciencia en el conjunto del campo de los haberes científicos que reclama su autonomía en relación a otras ciencias, destacan “que el objeto no preexiste a la ciencia, sino que, al contrario, es construido por ella en función de una problemática determinada”.²⁶

Lo antes destacado tiene relevancia, no únicamente por tratarse de un planteamiento de dos publiadministrativistas altamente representativos del pensamiento contemporáneo de la ciencia administrativa en Francia, sino además porque se colocan en situación opuesta a una de las perspectivas españolas de amplio reconocimiento, encabezada por Mariano Baena de Alcázar, de quien haremos mención en nuestro siguiente apartado.

La perspectiva española en el estudio de la ciencia de la administración

España cuenta con una rica tradición en torno al cultivo de la ciencia de la administración, sin embargo, no fue la excepción durante la segunda parte del siglo XIX y buena parte del XX, toda vez que también se hace dominante el enfoque jurídico en el estudio de la administración pública; esta tendencia se revierte en lo fundamental reitero, a partir de finales de la década de los cincuenta y principios de los sesenta, con la obra de publiadministrativistas como Juan Beneyto, Eduardo García de Enterría, Luciano Parejo Alfonso, Alejandro Nieto, Sebastián Martín-Retortillo Baker, Fernando Garrido Falla, Martín Mateo, Luis Jordana de Pozas, y Mariano Baena de Alcázar, entre los más destacados.

Quizá la obra de Baena del Alcázar constituya el acercamiento más logrado en el intento de construir la ciencia de la administración, y su obra *Curso de Ciencia de la Administración*, la que sintetiza el pensamiento de este autor

²⁵ *Ibid.*, p. 59.

²⁶ *Ibid.*, p. 59

de formación jurídica pero con una visión interesante desde la Ciencia de la Administración como lo demuestra fehacientemente; así, al situar a la administración pública como objeto de conocimiento científico, de entrada plantea que “el fin perseguido por esta llamada ciencia de la administración es el conocimiento de las administraciones públicas desde las más amplias perspectivas, teniendo en cuenta su situación real y sus relaciones con el poder y la sociedad.”²⁷

El Prof. Baena de Alcázar, nos introduce a un planteamiento sobre el que es menester reflexionar profundamente, puesto que va a situar a la ciencia de la administración pública como una ciencia “atípica” en el concierto de las ciencias sociales, de esta suerte conviene tener en cuenta los siguientes apuntamientos de nuestro autor: –quien llama la atención a renunciar a la obsesión metodológica de intentar construir una ciencia convencional.

“En nuestro caso tiene lugar un predominio del objeto sobre el método. Es el objeto el que dota de unidad científica a la materia, y por ello acaba de afirmarse que no se trata de yuxtaponer capítulos de las ciencias sociales pura y simplemente, como sucedería en un estudio pluridisciplinario. Ello nos conduce, desde luego, a descartar una preocupación estrictamente científica. Si no más bien todo lo contrario. Precisamente por esta peculiaridad de la ciencia de la administración es más necesario que nunca precisar las condiciones de conocimiento, pero ello ha de hacerse a partir del objeto y no del método”.²⁸

Situar el objeto de conocimiento científico de la ciencia de la administración y su estudio, lleva pues por necesidad al autor a referirse al poder y a su presencia en la sociedad, por tanto, a los vínculos entre aquel y la organización, en este sentido, hace alusión al “complejo de medios materiales, financieros, y personales para llevar a cabo su actuación en la sociedad que pretendidamente consiste en prestar servicios a los ciudadanos, pero que puede resolverse en el mantenimiento puro y simple en el poder de una persona o grupo”. En palabras mismas del autor, “el objeto de conocimiento científico propiamente dicho es el conjunto inseparable que forman la organización y los grupos que la manejan habitualmente”.

No es propósito en este ensayo descender al fondo de los problemas del desarrollo de la ciencia de la administración y su estudio, sino como ya fue planteado, se trata de situar los dos momentos en que a nuestro parecer

²⁷ Baena de Alcázar, Mariano. *Curso de Ciencia de la Administración*. Madrid, Edit. Tecnos, 1988, p. 28.

²⁸ *Ibid.*

se han abordado y desarrollado ex profeso el estudio de la administración pública desde una perspectiva científica, escudriñando en sus posibles especificidades y naturaleza, las cuales el autor a que estábamos aludiendo, plantea como características, de las que se desprenden las condiciones de conocimiento, a saber:

- La especificidad respecto a las organizaciones privadas;
- Extensión y fragmentación de las administraciones públicas contemporáneas;
- La contingencia de las administraciones públicas y, finalmente:
- La interdependencia entre política y administración.

En suma, las aportaciones del Prof. Baena de Alcázar, nos acercan de manera sustancial tanto al objeto de conocimiento, las especificidades de este, los problemas de orden metodológico que es necesario enfrentar y resolver, asimismo, sitúa su obra en una perspectiva fundamentalmente europea, por tanto, contextualiza su trabajo histórica, política y socialmente, y toma distancia de las teorías de la organización, que ven a la administración pública como una organización más “cuya única finalidad –a decir del autor–, sea la eficacia inmediata y por tanto ignorada la diferencia abismal que media entre el poder público y las organizaciones privadas”.²⁹

Aproximación al estudio de la ciencia de la administración en el caso de México

El estudio y cultivo de la ciencia de la administración pública en México, ha corrido en paralelo al de instituciones, como el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, las universidades públicas y privadas que han establecido las carreras en ciencias políticas y administración pública, e inclusive en el ámbito de la investigación aplicada, se inscribe la labor desarrollada por la Dirección General de Estudios Administrativos de la extinta Presidencia de la República, referirse a ello constituye una labor de ensayos y que desde diversos enfoques, ya ha sido emprendida por destacados autores; asimismo, no hacemos alusión al fundador de la ciencia de la administración pública como objeto de estudio, desarrollando trabajos de una alta factura.

Conviene, sin embargo, apuntar que de las instituciones antes señaladas, el INAP arranca formalmente sus actividades el 16 de abril de 1955, en enero de 1956 inicia a su vez el cultivo de las ciencias administrativas a

²⁹ *Ibid.*, p. 46.

través de la *Revista de Administración Pública* (RAP), órgano de difusión del Instituto, y que salvo breves interrupciones (1960-1964) se ha venido publicando hasta el momento actual, en ese mismo año de 1956, “se incorporó al Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, con sede en Bruselas, Bélgica. Esta presencia internacional se consolidó al constituirse en 1957 en la sección mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas”.³⁰

La Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, como es sabido, se crea en julio de 1950, ofreciendo inicialmente las licenciaturas de: Ciencias Sociales, Ciencias Políticas, Ciencias Diplomáticas, Periodismo y un Diplomado en Carrera Consular.³¹

Posteriormente se crean licenciaturas similares en otras universidades del país, lo que ha contribuido ciertamente a crear condiciones importantes para el cultivo de la ciencia de la administración, sin embargo, el desarrollo de esta última en el ámbito de los espacios universitarios, también se vio fuertemente influenciada por el enfoque jurídico, y aun por el enfoque gerencialista, es decir que la enseñanza de la administración pública, se enfocó en gran medida como una “cuestión de negocios” o enfoque gerencial, por tanto el estudio de la ciencia de la administración, no se dio por así decirlo, de manera automática.

Tuvieron que pasar varios años para que la semilla sembrada en los espacios académicos citados, empezara a dar sus frutos, fue así que hasta muy entrada la década de los setenta, se empezaron a generar obras de ciencia de la administración en nuestro país, que rebasan el enfoque meramente jurídico o de corte pragmático que limitaba su emergencia y consiguie desarrollo.

Es en torno a la obra de Omar Guerrero Orozco con la cual se perfila un impulso amplio y definitivo en el estudio de la ciencia de la administración, todavía recordamos el impacto que tuvo su primer trabajo, publicado por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, con motivo de su 25 aniversario: *La teoría administrativa de la ciencia política*, cuya primera versión constituyó su ensayo de investigación, presentando con motivo de su concurso de oposición, a través del cual se incorporó a la planta docente de carrera de la citada Facultad.

³⁰ INAP, folleto institucional, México, 1989, p. 7.

³¹ Existe un interesante estudio acerca de la trayectoria de la licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, elaborado por el Mtro. Francisco José Díaz Casillas. *Retrospectiva y actualidad en la formación profesional en ciencias políticas y administración pública*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., 1988.

Su segundo trabajo, *La administración pública del Estado capitalista*, no corrió con menos suerte que el primero, toda vez que le permitió obtener el grado de doctor en administración pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, además el primer lugar en el Certamen de Administración Pública 1978, al que convoca anualmente el INAP, desde 1976.³²

Los trabajos del Dr. Guerrero, se inscriben plenamente en el estudio de la ciencia de la administración, así, desde sus primeros trabajos hasta los últimos se percibe una preocupación por acceder a fuentes que recrean el pensamiento y acción administrativa en el tiempo y en el espacio; sus esfuerzos van orientados a demostrar la especificidad de la administración pública y las características que adopta en las diversas coordenadas espacio-temporales por él analizadas.

En torno al objeto y método de la ciencia de la administración, se inclina por anteponer el objeto de estudio a los problemas del método, dejando en claro que dentro del conjunto de las ciencias sociales, la ciencia de la administración es la excepción, no la regla, podemos percibir además buena parte de su línea de investigación cuando afirma que:

“Para nosotros lo importante es la materia, a saber, la administración pública tal como ha sido estudiada desde el punto de origen de la ciencia de la administración. Lo relevante —añade—, es el proceso histórico de acumulación de conocimiento, que nos permite entender al Estado tal cual es, más en lo particular a la administración pública como el Estado en actividad”.³³

En virtud de que nos hemos propuesto en el presente, únicamente plantear un panorama general, dejamos para otro ensayo, entrar a más detalle en la obra de Omar Guerrero, no sin antes destacar que su trabajo *Teoría administrativa de la ciencia política*, publicado en 1976, sería el pionero de una obra que se transformó en una escuela que cuenta actualmente con el reconocimiento en el ámbito nacional e internacional, en este sentido su labor ha sido determinante en la formación de un buen número de estudiosos

³² Posteriormente a 1978, el Dr. Guerrero Orozco ha publicado varios libros que tienen como eje central en lo fundamental el estudio de la ciencia de la administración, entre los que hay que contar: *El proceso histórico de la acción gubernamental, la administración pública en el modo de producción asiático*. México, INAP, 1982; *Introducción a la administración pública*. México, HARLA, 1985; *Las ciencias de la administración en el estado absolutista*. México, edit. Fontamara, 1986; *La teoría de la administración pública*. México, HARLA, 1986, y: *El Estado y la administración pública en México*. México, INAP, 1989.

³³ Guerrero Orozco, Omar. *La teoría ... op. cit.*, p. XVII.

de la administración pública en nuestro país y de colegas de otros países latinoamericanos, entre los que podemos considerar a Puerto Rico, Ecuador y Argentina hasta donde tenemos conocimiento.³⁴

Una labor fundamental en pro de la ciencia de la administración pública ha sido impulsada en nuestro país por el Dr. José Chañes Nieto, desde su posición como Director General de Estudios Administrativos de la antigua Secretaría de la Presidencia, asimismo como Director del Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP) –hoy extinto– de la FCPS de la UNAM, y desde entonces parte del Comité Editorial del INAP, así como derivada de sus múltiples ensayos sobre la materia aparecidos en revistas especializadas.

La obra de José Chañes Nieto, a nuestro parecer, se encuentra orientada fundamentalmente al estudio de la administración pública federal y estatal. Uno de sus trabajos dedicados al análisis de los antecedentes y situación actual de la investigación sobre la administración pública de México, arroja luces sobre fuentes de alto calibre en donde podemos rastrear a su vez el estudio de la ciencia de la administración en nuestro país, además de las instituciones, actores y condiciones para llevar a cabo una labor investigativa en la materia, vinculada al cultivo de la ciencia de la administración y de la praxis administrativa.³⁵

Para concluir, es pertinente agregar que existe, una producción en el país que explícitamente hace referencia a la ciencia de la administración, que data de la década de los setenta y ochenta, trabajos sobre los que ya no hemos de extendernos, sino únicamente hacer referencia a sus autores, tal es el caso de José R. Castelazo, Luis F. Aguilar Villanueva, Cipriano Flores Cruz, José Galván Escobedo, Francisco José Díaz Casillas, y Ricardo Uvalle Berrones, y otros a quienes seguramente no hacemos justicia; respecto de la investigación aplicada en materia de administración pública,

³⁴ Entre algunos de los trabajos de investigación que han contado con la dirección y asesoría del Dr. Guerrero, se encuentran los siguientes: Uvalle Berrones, Ricardo. *La conformación de la administración pública capitalista*. México, UNAM, 1981; *El Gobierno en acción*. México. FCE, 1984; *La teoría de la Razón de Estado y la administración pública*, tesis doctoral, México, 1991, aun sin publicar; Santana Rabell, Leonardo. *La experiencia de la planificación en Puerto Rico*, tesis doctoral, Gonzáles Ortiz, Beauregard. *Fundamentos epistemológicos de la administración pública capitalista*, tesis de maestría; Díaz Casillas, Francisco José. *La administración pública novohispana*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1988. Sampere Vilet, Francisco. *Los libros de administración en el Islam*, tesis doctoral, México, UNAM, 1986, etcétera. Ver además el Estudio preliminar de León Cortinas-Peláez, en: Guerrero, Omar. *La teoría de ... Op cit.*

³⁵ Nos referimos a su ensayo: “La investigación sobre la administración mexicana”, aparecido en el número especial de la RAP, conmemorativo del 25 aniversario del INAP, (México, 1980), versión que de manera ampliada publicó el CIAP (México, FCPS, UNAM, 1984), y que el autor ha actualizado, hasta hacer referencia a aproximadamente 800 fichas de otras tantas obras que estudian diversos aspectos de la administración pública mexicana, y también desde diversos enfoques; citamos este dato cuantitativo, toda vez que en la primera versión nuestro autor, inserta aproximadamente 50 fichas, debemos agregar que la tercera versión se encuentra inédita.

la lista es considerable y, tampoco haremos referencia a ella, toda vez que se inscribiría fundamentalmente en el ámbito de la ciencia de la organización administrativa.

Consideraciones Finales

El cultivo de la ciencia de la administración, contempla dos momentos históricos en que tiene lugar su desarrollo: el primero comprendido entre 1727, fecha de inicio de la fase académica del cameralismo, y 1870, coincidente con la publicación de una de las últimas obras sobre ciencia de la administración de Lorenzo von Stein (*Manual de teoría de la administración*); el segundo momento, situado a finales de la década de los cincuenta del siglo XX y el momento actual, lo que hace suponer que la recreación contemporánea de la ciencia de la administración cuenta un poco más de tres décadas.

- La labor de los cameralistas y de los teóricos de la ciencia de la policía no cameral fue determinante para perfilar el estudio del mero arte de gobierno hacia las ciencias del Estado, y ciencias de la administración del Estado absolutista; la ciencia de la administración del moderno Estado burgués de derecho, tiene su cuna en la Francia de finales del siglo XVIII y principios del XIX, coincide así, con la caída del Estado absolutista y advenimiento del genéricamente denominado Estado de derecho. Corresponde a Juan Bautista Bonnin, la tarea de abstraer y analizar desde el lente de la acción gubernamental y de las nuevas condiciones de la naciente sociedad burguesa, fundar la ciencia de la administración.
- Posteriormente a la labor de Bonnin y con la consolidación del Estado de derecho, en otras latitudes, se inicia el cultivo de la ciencia de la administración tal, es el caso de países como España en donde tiene lugar un genuino *boom*, durante la primera mitad del siglo XIX; Italia—caso al que no hacemos referencia en el presente—, también participa de dicho cultivo, habiendo sido permeado el pensamiento italiano por la corriente alemana; el caso alemán acusa características relevantes, en tanto que en su seno se desarrollaron las ciencias camerales y la ciencia de la administración más elaborada del siglo pasado, sintetizada en la obra de Lorenzo de Stein.
- El derecho administrativo se desarrolla en paralelo al Estado de derecho y sienta sus reales al subsumir y eclipsar el estudio de la ciencia de la administración, es hasta la segunda mitad del siglo

XX cuando el estudio de la ciencia de la administración retoma su “segundo aire”, fenómeno que también es característico de nuestro país.

- En torno al objeto y método de la ciencia de la administración no existe un consenso, lo que, evidencia lo inacabado de la misma, para algunos autores al inscribirse ésta en el territorio de las ciencias sociales, participa de su misma racionalidad metodológica, supeditando, por tanto, el objeto al método –el objeto no preexiste a la ciencia– se afirma, en tanto que para otros, es la excepción a la regla, o sea que “tiene lugar un predominio del objeto sobre el método”.