

EL FUTURO DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACION

Dr. Omar Guerrero Orozco

Conferencia sustentada
por el Dr. Omar
Guerrero Orozco,
Catedrático de la
Universidad Nacional
de México el 29 de abril
de 1.987, con el auspicio
de la Asociación
Latinoamericana de
Administración
Pública y de la Sección
Nacional Ecuatoriana.

CONFERENCIA DEL DR. OMAR GUERRERO OROZCO

Es para mi motivo de orgullo y elevada satisfacción estar en un país que siento como el mío, así he comentado a varios ecuatorianos, pues, siento como si me hubiera trasladado a otra parte de mi país y esto lo he podido constatar en dos ocasiones, ya que tuve el gusto de estar en este país hace aproximadamente cinco años por invitación de mi querido amigo del Dr. Marco Grijalva, en aquel entonces Director de la Escuela de Administración de la Universidad Técnica de Ambato. Fue un honor para mi estar en esa Institución tan importante, en compañía de un grupo de profesionales de alto nivel, de distinguidos funcionarios y académicos de la Administración Pública. Ahora vuelve a ser para mi también un gran honor estar ante un selecto auditorio, como

es el que lo integran todos ustedes, especialistas en Administración Pública.

Voy a tratar sobre un tema que es nuevo y a la vez viejo; la Ciencia de la Administración. No me toca ver en esta ocasión lo que considero que conozco un poco mejor, la historia de la Administración Pública, la historia del Pensamiento Administrativo. El Dr. Carlos Rodríguez me invita a un reto, a un gran desafío, a que hable del futuro de la Ciencia de la Administración. Sin embargo, si ustedes me lo permiten y el Dr. Rodríguez así lo considera conveniente, primero quisiera hacer una consideración de la Historia para luego poder realizar algunas afirmaciones muy personales de lo que juzgo, será posiblemente el futuro de la Ciencia de la Administración.

En los años que he practicado la investigación académica en México, especialmente con relación a las asignaturas que he tenido el gusto de impartir me fui percatando que no teníamos el armamento intelectual suficiente y adecuado para entender el quehacer del administrador público, porque lo que yo había aprendido sentía que era más propio de un especialista en Administración de Empresas o en Derecho Administrativo. Así pues, con la inquietud de averiguar si es que había algo que sustentara el conocimiento de la Administración Pública, desde hace muchos años emprendí la tarea de buscar elementos bibliográficos que permitieran de alguna manera iniciar una serie de demostraciones más bien de este perfil propio del quehacer del profesional de la Administración Pública. Yo sentía un gran de-

sencanto como especialista en Administración Pública, de no encontrar pensadores de nivel del que tienen los economistas por ejemplo un Adam Smith, o un David Ricardo, de no contar con aquellos antecedentes tan importantes para la sociología como Augusto Comte o Herbert Spencer, un Max Weber; no tener pues esos forjadores del pensamiento sociológico, económico, político, pero intuía que debían haber seguramente pensadores que pudieran alimentar esta inquietud que me preocupaba y que me obsesionaba; y digo que ha sido una especie de obsesión personal la que me ha llevado a hacer estas investigaciones. En este tiempo, después de buscar en bibliotecas y de tener la colaboración de muchas personas, tuve el gusto de ir recabando mes a mes, año tras año información en artículos, libros, documentos, memorias, y en los más diversos modos de pensar y de hacer administración; de este modo, hace aproximadamente año y medio, intenté hacer una obra en la cual se pueda resumir el pensamiento administrativo, y así poder decir a mis compañeros del quehacer académico profesional que sí tenemos también nosotros, un Montesquieu, un Rousseau, un Maquiavelo, un Hobbes, y también pensadores administrativos de los cuales sentirnos orgullosos. Encontré cuestiones más importantes, naturalmente esta labor no ha sido solamente de este servidor, hemos estado apoyados por estudiantes tanto de licenciatura como de Post-grado y afortunadamente con un núcleo distinguido de profesores universitarios, de funcionarios mexicanos y también extranjeros. Hemos contado además con la colaboración de pro-

fesores españoles y en particular con la de Don Mariano Baena del Alcázar que nos ha ilustrado muchísimo en este campo y del Dr. Cortiñas-Peláez, otro de los grandes sabios de la materia en el mundo latinoamericano. Así no solamente descubrimos que teníamos un pensamiento articulado, que los autores se entrelazaban entre sí, sino que sus citas y sus comunicaciones eran polémicas, estaban basadas en la discusión, en el diálogo, en la concertación, pero también en el debate intenso, y con el debate intenso hay posibilidad de hacer que la Ciencia se desarrolle. Encontramos que nuestra Ciencia de la Administración había sido declarada con este estatuto científico desde el siglo XVIII, el mérito había de acreditarse a los cameralistas, los primeros funcionarios públicos, los primeros profesores universitarios que tomaron la decisión histórica de hacer del conocimiento administrativo una materia de enseñanza universitaria. Y son ellos los que en el año de 1727 nos dan la oportunidad histórica, a todos los que estamos interesados en este campo del saber. Esta materia empieza a ser enseñada en la aulas Prusianas de la Universidades de Halle y Frankfurt de Alemania; conocemos los nombres de los profesores, uno se llamaba Simón Pedro Gasser, profesor de Halle, el otro era Justo Cristóbal Dithmar, que constituyen los primeros catedráticos de Ciencias de la Administración y aunque en aquellos años no se hablaba de la Ciencia de la Administración Pública, más bien se referían a ésta con la denominación hoy distinta de "POLICIA", denominación que con el tiempo ha venido a significar una cuestión

totalmente distinta, absolutamente diversa de lo que significaba en los años del siglo XVIII.

En aquellos tiempos las Ciencias de la Administración se llamaban Ciencias Camerales y juntaban con el saber administrativo los más diversos quehaceres del Administrador Público, no como mantenedores del sistema, sino como propulsores de un nuevo estado político en vías de consolidarse, el estado absolutista. Los cameralistas o miembros de la Cámaras Imperiales de Prusia, de Austria, de otros reinos alemanes, son pues los primeros practicantes de las Ciencias de la Administración. Debo recalcar que los estudiantes que ingresaban a las aulas alemanas de aquellos años eran funcionarios públicos que estaban en servicio, o que estarían en servicio en tiempo breve, estamos pues, ante una disciplina cuyos cultivadores intelectuales la declaran como Ciencia, hablan de Ciencias Camerales, el término no lo inventamos nosotros, el término lo inventan ellos; esto que les comento ha sido un gran legado histórico; autores posteriores del siglo XVIII lo resaltan, autores del siglo XIX lo rescatan, autores del siglo XX lo recuperan, nosotros estamos a punto de vivir el fin del siglo XX debiendo mantenerlo, siempre que la profesión del Administrador Público esté ligada a la necesidad de enseñanza y del aprendizaje.

La Ciencia de la Administración se mantuvo y se desarrolló ahí y cuando se dejó de enseñar se olvidaron las aulas por parte de los administradores públicos y la Ciencia de la Administración se perdió, se olvidó,

diría yo. Estos ejercicios remotos del siglo XVIII, no fueron flor de un día, se continuaron sistemáticamente durante este siglo y el siglo XIX inclusive, en la lejana Suecia, se impartieron cursos de la Ciencia de la Administración en la Universidad de Upsala; es pues, un ejercicio universal. Más recientemente, en España, en el año de 1842 se imparten los primeros cursillos de Ciencia de la Administración en la ciudad de Granada y dos años después, en 1843, se establece la carrera de Administración Pública y se dan las primeras lecciones sistemáticas en la Universidad de Madrid.

Después de un ejercicio permanente y continuo en Francia en el año de 1848 se crea la Escuela de Administración de París, que era de grado progresista y que fue cerrada por Luis Napoleón, en ese entonces Presidente de Francia y después emperador con el Título de Napoleón III. Esta escuela duró exactamente un año, constituyendo un momento histórico, sirvió para fortalecer y mantener a la Ciencia de la Administración. La Ciencia de la Administración se cultivó tanto en Alemania como en Austria, en Francia como en España, en Italia como en los Estados Unidos, en América Latina, como en la Unión Soviética o en los países socialistas. Pasado el tiempo, la Ciencia de la Administración se convirtió en una disciplina universal, tanto en el ramo del aprendizaje, de la enseñanza y la docencia, como en el de la investigación. Inclusive en los países latinoamericanos, tenemos el gusto de que la enseñanza de la Administración Pública es muy temprana. En el caso de México, en

concreto se establece la Escuela Superior de Administración Pública, en la Universidad de México en el año de 1920. La escuela graduada de Administración Pública para formar maestros se establece en los años cuarenta en Puerto Rico, así mismo en Quito se crea la Escuela de Administración al final de los años cincuenta.

Todos los países tienen una tradición en Ciencias de la Administración; tenemos un conocimiento acumulado y una disciplina probada. Sin embargo, la ciencia de la administración ha variado con el tiempo. En los años del absolutismo respondía a un tipo de Estado, fue una disciplina para formar funcionarios fieles adheridos al régimen absolutista.

El Estado absolutista es sustituido por el Estado de Derecho y la Ciencia de la Administración viene a modificarse en lo substancial y así igual que en la escuela absolutista surge y se desarrolla una figura cimera como es la del alemán Juan Enrique Von Justi, en los primeros años del siglo XIX que debe ser considerado como el padre de las Ciencias Administrativas universalmente. En Francia surge un gran científico de la Administración, francés de nacimiento, Carlos Juan Bonnín. En el mundo moderno debemos entender que fue el transformador de la Moderna Ciencia de la Administración.

Las obras de Justi en alemán fueron traducidas al Francés y al español en el siglo XVIII; así mismo la obra de Carlos Juan Bonnín cuyos principios de la Administración Pública, primera edición, de 1808

fueron seguidos por la de 1809, 1812 y 1824, pero la obra no solamente se editó variadamente en Francia y era conocida en el mundo francés, también fue traducida al italiano en el año de 1824 y en la década de los 30 del siglo pasado fue traducido al español por parte del señor Saavedra.

Tenemos una ciencia de la administración muy importante que hemos perdido, que hemos extraviado, que hemos olvidado y que por fortuna también hemos recordado y lo estamos en este momento recordando. Los pueblos, afortunadamente en estas épocas cíclicas, como lo establece bien el Dr. Rodríguez, han podido en su momento olvidar y en su momento recordar a la Ciencia de la Administración, de modo que los desarrollos del siglo XVIII que fueron muy importantes, fueron seguidos en Francia, sobre todo en el primer cuarto del siglo XIX y después en España, cuando fue olvidada en Francia la Ciencia de la Administración en el segundo cuarto del siglo XIX. Pero cuando en España se dejó de cultivar la Ciencia de la Administración en el segundo cuarto del siglo XIX fue recuperada en Alemania en el tercer cuarto del siglo XIX y cuando se perdió en Alemania fue recogida en Italia en el segundo cuarto del siglo XIX. Afortunadamente los pueblos, las diferentes civilizaciones del mundo moderno, han logrado recoger como legado histórico a la Ciencia de la Administración.

Este flujograma histórico de las Ciencias de la Administración intento reproducirlo en mi trabajo "LA TEORIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA". Sin embargo, los pueblos latinoamericanos, los

pueblos germanos pierden a la Ciencia de la Administración, se les vuelve a extraviar a principios del siglo XX, pero este cultivo es mantenido en los EE UU en donde esta Ciencia no es un producto local, no es creada por los norteamericanos, es tomada de los alemanes y desarrollada con gran éxito, con los alemanes quienes llevan las Ciencias de la Administración a los EE UU, donde hasta la fecha permanece desarrollándose con un gran vigor; y nosotros, ¿qué hemos hecho los latinoamericanos? Pareciera que es una disciplina tan lejana a nosotros, pareciera que somos consumidores, pareciera que siempre somos receptores, pareciera que siempre estuviéramos en posición no de crear sino, de aceptar, recibir, adaptar, adoptar y no es así. Debido al origen de las Instituciones Administrativas latinoamericanas, en especial de las instituciones hispanoamericanas, ya que nuestra administración es un derivado directo e inmediato de la Administración Virreynal española, también mantuvimos durante el siglo XIX un contacto muy estrecho con el mundo español. Yo conozco el caso de México, tengo mucha información de otros países, pero quizás pueda ejemplificarles el caso de México. Era a tal grado estrecho el contacto de México con Europa, especialmente con España, que se dio el caso de que un mexicano, Lucas Salaman, el gran creador de instituciones administrativas de México del siglo XIX, viajó cuando joven a Europa y conoció en Francia o Alemania al distinguidísimo Guillermo Von Humbolt, hombre importantísimo para pueblos latinoamericanos tales como México, Ecuador y

otros; a él le debemos una obra monumental sobre México. Alejandro von Humbolt, que fue un gran historiador, un gran sabio, estudió una carrera de la cual hemos hablado, que se enseñaba en la Universidad de Frankfurt y en la de Halle; él fue un estudiante de las ciencias camerales. Su hermano Guillermo fue un gran diplomático y un gran funcionario público, en cambio Alejandro que sí estudió Ciencias Administrativas, no ejerció mayormente la carrera administrativa, hizo fundamentalmente profesión de investigador y catedrático.

Alejandro von Humbolt fue amigo de Lucas Salaman; esto facilitó, yo juzgo como hipótesis, que Lucas Salaman entendiera, debido a estos contactos, la relevancia de la buena administración. A Lucas Salaman se le deben las grandes Instituciones de Fomento de México del siglo XIX: él crea el Banco para el Fomento de la Industria Nacional y cuando esta Institución es disuelta, crea la Dirección General de la Industria Nacional y cuando esta Institución fenece, crea el Ministerio de Fomento, Agricultura, Colonización e Industria; es un hombre submisionario.

Pero quizás otro ejemplo también significativo de las relaciones Europa-México, es que un mexicano, Lorenzo Zavala es quien financia la emisión de la primera obra de economía política española del Sr. Flores Estrada y como contraparte una gran obra de Finanzas Públicas de un distinguido liberal español de aquellos años, los años de la república española del siglo pasado, un gran libro de Finanzas Públicas, escrito por cierto en la

cárcel, porque era perseguido político, me refiero a Canga Argüelles, es dedicado a México y lo tenemos como un legado español de nuestro tiempo.

Hay pues una importante interconexión México-España y si eso no bastara, quiero comentar que en el caso concreto de España, cuando las lecciones de la Ciencia de la Administración de 1843 en Madrid, a cargo del distinguidísimo catedrático José Posada de Herrera, tres alumnos tuvieron el tino de tomar apuntes y luego editar las lecciones de Posada de Herrera. Uno de estos estudiantes, Francisco de Paula elaboró un breviario, pequeño trabajo que se llamó Manual de Administración; este trabajo sin embargo hecho por un español que trata esencialmente de España aunque es un tratado de Ciencias de la Administración, no se publica en España, se publica ni más ni menos que en México.

Tenemos otro autor mexicano que escribió antes que nadie en nuestro país, Don Luis de la Rosa, un ilustre patriota, escribió una obra que se llama "DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DE MEXICO Y MEDIOS DE MEJORARLA", publicada en el año de 1853. Todas estas fechas me permito citar fundamentalmente para demostrarles a ustedes que hay en este desarrollo caras, nombres, perfiles, tiempos.

Por otra parte, hay más de dos autores latinoamericanos; sé de un señor Florentino González, colombiano que escribió un tratado de Administración Pública en el año de 1840; no he podido todavía conseguir este libro pero espero que los vecinos ecua-

torianos ayuden en esta tarea importante. Hay otros autores latinoamericanos como González Saravia, guatemalteco, quien escribió el libro "La Administración Pública: Curso de Derecho Administrativo" en el año de 1888, un año después del primer trabajo norteamericano de Administración Pública.

Todo esto, que me he tomado la libertad de expresar, quizás una licencia exagerada, espero no aburrirlos demasiado, ha sido con la finalidad esencial de presentar a ustedes algún tipo de testimonio más o menos localizado en el tiempo y en el espacio, para poder de alguna manera validar mis afirmaciones, de que contamos con una ciencia de la Administración, y de que esta ciencia de la Administración ha sido el objeto del cultivo de funcionarios, de profesores, de interesados en la Administración Pública desde hace muchos años, cuando menos desde el año 1827 si es que aún no antes; esos cultivadores declaraban estar tratándola en términos científicos, y que esta Ciencia era enseñada en las aulas universitarias como cualquier disciplina de mayor nivel o de un alto nivel; que era enseñada por medio de libros de texto; que la práctica de la enseñanza tenía por regla el uso de libros de texto ya que cada profesor elaboraba para sí mismo, adoptaba, modificando en su caso, los libros de otros pensadores; que fue en las más diversas ciudades, en los más diversos países, este desarrollo de la Ciencia de la Administración; y que, finalmente, en este momento en todos los países existe un inmenso interés por recuperar las Ciencias de

la Administración en el sentido que aquí lo estamos tratando.

Después de este enorme desarrollo, ha venido, a partir de los años cuarenta una recuperación de las Ciencias de la Administración, los franceses a través de George Langrod comienzan a percatarse de que hay un Justi, un Velamar, nombres y nombres que se remontan al siglo XVIII y que nos hablan de una tradición histórica muy valiosa.

Langrod en Francia hace renacer a la ciencia de la Administración; Jordana de Pozas primero y Mariano Baena del Alcázar después, lo han hecho en España a partir de los años 50 y 60 de este siglo.

En Italia, Schiera junto con otros profesores muy distinguidos, ha recuperado también la tradición de la Ciencia de la Administración, especialmente el profesor más distinguido es sin duda alguna, Massimo Severo Giannini. Este esfuerzo en definitiva se siente por todas partes. En los años 70, en Inglaterra hay un intento de ver lo que se ha hecho; se preguntan los ingleses cómo están tratando su Ciencia de la Administración.

En los países socialistas, Starosciak en los años 60 en Polonia; Petrov en la Unión Soviética; diversos profesores húngaros como Sszlary están recreando su Ciencia de la Administración en Hungría; y, otros más como Szamel en Yugoslavia. Estamos, pues, ante un nuevo ambiente de la Ciencia de la Administración; algunos países ya avanzaron, pasaron de la etapa del des-

cubrimiento a la colonización, para hacer una paráfrasis. Este gran autor español García de Enterría está en la etapa de colonización y del cultivo. Nosotros, en este momento, en América Latina creo que estamos en la etapa del descubrimiento, estamos encontrando nuestras zonas arqueológicas administrativas e intelectuales, por ahí tapadas, con montones de tierra; estamos descubriendo que tenemos una civilización administrativa muy importante que rescatar y que exaltar y esto nos lleva pues al gran desafío al cual me han invitado, pero al cual les invito a que me ayuden a resolverlo, ya que esta es una tarea colectiva.

¿Cuál es el futuro de la ciencia de la Administración en América Latina? El futuro inmediato, totalmente ligado al presente vivo y sensible que tenemos, es que debemos difundir estos progresos de la Ciencia de la Administración, convencernos que hay mucho material más allá del gerencialismo, más allá de los Fayoles, los Taylores que pueden merecer nuestro más grande respeto, pero que son autores muy laterales a la Ciencia de la Administración. La Ciencia de la Administración trata del Estado en uno de sus ángulos, la actividad del Estado tendiendo a organizar a las sociedades. Tenemos que difundir este tipo de progresos de la Ciencia de la Administración; estamos ante la responsabilidad histórica de hacer del conocimiento de todos nosotros que hay una alternativa al conocimiento actual, ya por cierto obsoleto, ya por cierto rebasado de las disciplinas administrativas por medio de la

Administración Industrial. Debemos reconsiderar a la disciplina como la disciplina del Estado, difundir el conocimiento de los hábitos más globales, de los que podamos hacerlo con la cátedra, con los artículos de difusión con la investigación, en el aula, en la oficina, en la Administración Pública; que debemos también, una vez que rebasemos esta etapa de descubrimiento, convertirnos en colonizadores y cultivadores. Tomemos posesión por medio de la Ciencias de la Administración de nuestra Administración del Estado, de nuestra Administración Pública y con ello cultivemos ya nuestra Ciencia de la Administración al estilo latinoamericano, con base en estos fundamentos históricos tan sólidos pero con nuestra propia perspectiva.

Tomemos posesión de la tierra fértil de la Ciencia de la Administración que tan poderosos instrumentos nos está dando, evitemos por todos los medios que esta Ciencia de la Administración se olvide, se pierda se nos extravíe, evitemos, que como la llamó a principios del siglo XX un autor norteamericano, sociólogo Albion Small, siga siendo el capítulo perdido de la Historia de las Ciencias Sociales; hagamos ahora de este capítulo perdido un capítulo presente que no se vuelva a extraviar de ninguna manera.

Una vez que podamos pasar del momento del descubrimiento al cultivo y la colonización de las Ciencias de la Administración, tendremos un enorme potencial a favor de los países como los nuestros, países subdesarrollados. Del mismo modo y esto tenemos que enfatizarlo, las Ciencias de

la Administración tienen que cambiar su estatuto, en los países latinoamericanos, tenemos que dejar por tanto de ser transmisores de conocimiento, para convertirnos en productores de conocimiento; en la medida en que tengamos una dependencia tecnológica en Administración Pública de los países desarrollados, nos estarán inculcando sus modelos de vida, sus modelos de funcionamiento administrativo; en este sentido, en las Universidades, en las Instituciones de investigación del Estado, se habrá de realizar una tarea muy importante. En apoyo de la docencia deberán crearse centros de Investigación que produzcan conocimiento. No podemos seguir consumiendo un tipo de literatura que tiene que ver muy poco con nuestra realidad; debemos crear nuestras propias bases bibliográficas, crear nuestros propios elementos de producción intelectual, debemos ser productores de conocimiento y no solamente consumidores.

La Ciencia de la Administración nos reclama a todos los interesados en la Administración Pública, es un reto, un reto colectivo al cual debemos enfrentarnos todos. Por alguna razón, creo que intuimos que la Administración del Estado es peculiar, que tiene características propias, que es diversa por ejemplo de la administración de un equipo de fútbol, o de la administración de una sociedad filantrópica, también es diferente de la Administración de una empresa particular. Los criterios de eficiencia varían, hoy lo comentábamos con el Dr Rodríguez, el valor exagerado que se

da a la eficiencia en un sentido de valor total.

Hay pues, un reto que vencer, debemos tomar una conciencia del ser y del funcionar de la Administración Pública, en esta tónica situarnos como funcionarios, como interesados de un campo del saber que estando en estrecha relación con otras disciplinas sociales, permeado a los progresos de otras disciplinas sociales, sea la economía, el derecho, la sociología, etc., tiene su propio perfil, sus propios tratadistas, sus propias cátedras, sus propios institutos de investigación, sus propias aulas, sus propias facultades. Creo que estamos al momento de recuperar hoy en día, una Ciencia de la Administración perdida y es el mejor momento para hacer de ella un caldo de cultivo muy elevado.

Seguramente lo que he dicho no es suficiente para poder perfilar cuál es el futuro de las Ciencias de la Administración, solamente creo que lo fundamental es que ese futuro puede ser mejor comprendido si todos nosotros opinamos, si todos nosotros participamos; entonces yo les invito a que nos ayuden a entender cuál es este futuro posible de las Ciencias de la Administración.

ASOCIACION LATINOAMERICANA
DE ADMINISTRACION PUBLICA

1982

alap

senæ

SECCION NACIONAL
ECUATORIANA

publicaciones
alap ecuador