

Reflexiones sobre la ciencia de la administración pública

Omar Guerrero Orozco

Universidad Nacional Autónoma de México / omarguerrer@gmail.com

Abstract: This work is an exercise of reflection on public administration, as a social science, from three angles: epistemology, theory and research. It identifies the various vicissitudes public administration had to experience and confront in the building of a systematic body of knowledge as a science. The work put forward seven current epistemological arguments about the discipline, which highlight the discovery of the nature of public administration, the importance of addressing it as a problem of theoretical relevance, and the significance entailed for those who engaged in the practice of public administration come to drink from the knowledge of the science of public administration. Into the theoretical problems, it inquires into the subject of knowledge of public administration which is the activity of the state aimed to broaden the prosperity of society, pointing out that the study of the administrative state is the object of the theory of public administration, the axial principle, the center. In research are studied the peculiarities that characterize this activity in public administration which highlights the crisis as one of the main triggers, as well as the continuity between the ideas. From this analysis the current assertion of the scientific nature of public administration and the recovery of its intellectual roots are verified, emphasizing the hard work in research, teaching and dissemination performed by many scholars who, forging successive generations of specialists, have contributed to construct the nobility titles of public administration.

Key words: public administration, science, epistemology, theory and research.

Resumen: Este trabajo constituye un ejercicio de reflexión acerca de la administración pública en cuanto ciencia social desde tres ángulos: la epistemología, la teoría y la investigación. Se señalan los diversos avatares que ha tenido que experimentar y enfrentar la administración pública en la edificación de una estructura de conocimiento sistemático para constituirse como ciencia. Se plantean siete razonamientos epistemológicos actuales sobre la disciplina, donde resalta el descubrimiento de la naturaleza de la administración pública, la importancia de abordarla como un problema teórico de relevancia, y la trascendencia que conlleva el que quienes se ocupen de la práctica de la administración pública abreen en el conocimiento de la ciencia de la administración pública. Dentro de los problemas teóricos se indaga sobre el objeto de conocimiento de la administración pública, que es la actividad del Estado encaminada a expandir la prosperidad de la sociedad, señalando que el estudio del Estado administrativo es el objeto de la teoría de la administración pública, su principio axial, central. En investigación se abordan las particularidades que caracterizan a esta actividad en la administración pública, donde resalta la crisis como uno de los principales detonantes, lo mismo que la continuidad entre las ideas. A partir de este análisis se corrobora la reivindicación actual del carácter científico de la administración pública y la recuperación de sus raíces intelectuales, destacando el arduo trabajo realizado en investigación, docencia y difusión por numerosos estudiosos que, forjando sucesivas generaciones de especialistas, han contribuido a construir los títulos nobiliarios de la administración pública.

Palabras clave: administración pública, ciencia, epistemología, teoría, investigación.

Introducción

Cuando proyectamos este artículo, la intención fue bosquejar a grandes trazos los problemas principales de la administración pública como ciencia, es decir, tratarla desde los ángulos de la epistemología, la teoría y la investigación. En lo particular, propusimos abordarla desde esa perspectiva como punto de partida para su identificación como una de las ciencias sociales. Es decir, procuramos ofrecer un poco de luz sobre los problemas de la ciencia de la administración como ciencia social.

Planteamiento

Los problemas epistemológicos de la administración pública están relacionados principalmente con las zonas de relación temática que comparte con otras disciplinas sociales hermanas, así como con la índole de su evolución singular. Desde tiempo atrás, cuando hicimos una revisión exhaustiva de la literatura administrativa que representa el ser y el devenir de la ciencia de la administración pública, resultó evidente que sus problemas epistemológicos son extraordinariamente peculiares. En forma preliminar podemos adelantar que, dentro del concierto de las ciencias sociales, la administración pública obedece a circunstancias históricas que la convirtieron en una disciplina hoy en día *excepcional*.

En efecto, excepcional en el siguiente sentido:

En primer lugar, la ciencia de la administración pública ha tenido un proceso de formación oscilante como disciplina científica. Disfrutando del estatuto de ciencia, merced a los estudiosos alemanes que de tal modo la cultivaban desde dos siglos atrás, su evolución fue siempre progresiva a pesar de los altibajos existentes en su camino (Small, 1909). Su desarrollo fue como una carrera en la cual los países se fueron pasando la estafeta en etapas sucesivas, una vez agotada la época nacional del caso. De Alemania y Francia pasó a España, Italia e Hispanoamérica; y luego a los Estados Unidos y Gran Bretaña para, al final, culminar la carrera en relevos, consolidarse y alcanzar su madurez y universalidad relativa.

En segundo lugar, debemos hacer patente que la ciencia de la administración pública, así como sus disciplinas hermanas, ha sido materia de nutridos trabajos de investigación, docencia y difusión, tal como resulta evidente en la densa literatura producida sobre una diversidad de temas. Como materia de investigación ha sido campo de cultivo de

muchos estudiosos, que forjaron sucesivas generaciones de especialistas. En el campo docente comenzó a ser profesada en Alemania desde el siglo XVIII, experiencia emulada después en España, Francia y Colombia, entre otros países más, hasta nuestros días. Asimismo, tuvo una amplísima difusión, como es visible en las muchas publicaciones de las obras de sus cultivadores, algunas de las cuales aparecieron hasta en cinco o seis ediciones, y aún en más.

En tercer lugar, la ciencia de la administración pública tiene desde su origen el doble aspecto de teoría y aplicación. La mayoría de sus cultivadores la han concebido como un conjunto de conocimientos aplicables en beneficio del desarrollo integral de la sociedad, así como un antídoto contra los males de la burocratización, la improvisación y la rutina. Abundantes testimonios hablan de este carácter teórico-aplicado, a saber: las grandes reformas administrativas, que iniciadas dos siglos atrás se han repetido hasta la actualidad. La ciencia de la administración pública ha sido una de las disciplinas sociales con más literatura producida por cuanto de la investigación aplicada se trata.

En cuarto lugar, la ciencia de la administración pública se esparció en otros muchos países del mundo. Pero, paralelamente, en cada país brotó un sesgo “localista” que culturalmente determina su desarrollo, sin obstruir su progresión relativamente universal.

En quinto lugar, todos los países han enfatizado en el ángulo técnico y descriptivo a la administración pública, que ha sido predominante en cada sitio. Con el paso del tiempo las reflexiones teóricas tendieron a desdibujarse, y la producción de literatura fue limitada a manuales que describen la organización y el funcionamiento de la administración pública nacional en momentos históricos dados. Cada libro, al pasar el tiempo, permanece como una representación gráfica de la congelación de la administración pública en un momento determinado. Es como si una película, llena de movimiento y vida, se convirtiera de pronto en un conjunto de fotografías estáticas y aisladas entre sí.

En sexto lugar, la gran riqueza conceptual de la ciencia de la administración pública fue abandonada a favor del desarrollo de un lenguaje técnico inherente a la organización y al funcionamiento de las instituciones administrativas. Ocurrió, consiguientemente, una pauperización del idioma administrativo en favor de un lenguaje puramente aplicado.

En séptimo lugar, los países que se caracterizaron por ser la cuna de la ciencia de la administración pública o las sedes inmediatas de su difusión

dejaron de cultivarla en provecho del derecho administrativo (Langrod, 1968). Su lugar fue ocupado por los Estados Unidos, un país cuyo desarrollo científico administrativo fue tardío y adoptado, ascendiendo rápidamente sobre el resto de las naciones. Sin embargo, muy pronto la disciplina fue perdiendo características universales para asumir la modalidad angloamericana, comenzando por el abandono del vocablo “ciencia” y culminando con su mezcla con la gerencia de empresas privadas (Langrod, 1954).

En octavo lugar, como derivado de lo anterior, debemos consignar que de la mutua asimilación entre la administración pública y la gerencia de empresas privadas, junto con los grandes tratadistas de la primera, surgieron hombres de orientación práctica que cultivaban la gerencia privada, como Frederick Taylor (1911) y Henri Fayol (1916), quienes pronto se convirtieron en líderes del escenario administrativo público. Esta primacía gerencial limitó el desarrollo científico de la administración pública, fortaleciendo las perspectivas aplicadas. Al ser los Estados Unidos la fuerza dominante en el mundo durante la primera mitad del siglo xx, y estando limitado allí el desarrollo científico de la administración pública, su horizonte tendió a estrecharse.

En noveno lugar, a pesar del estado de cosas descrito, en algunos países descolló un proceso innovador que se puede calificar como una dignificación científica de la administración pública. Se caracteriza por el abandono de los criterios meramente técnicos, en favor de la reivindicación del carácter científico de la administración pública y la recuperación de las raíces intelectuales de la disciplina. Ello ocurrió en Francia, España, Italia y México, en tanto que en los Estados Unidos, luego de sufrir una crisis de creatividad, se dieron pasos firmes hacia su recuperación.

En décimo lugar cabe señalar que una vez que los modernos cultivadores de la ciencia de la administración pública tomaron conciencia no sólo de la situación actual, sino de la grandeza científica que antaño tuvo nuestra materia, emprendieron un camino de recuperación y engrandecimiento que la ha puesto en el lugar que le corresponde.

Finalmente, en la última década del siglo xx apareció la nueva gerencia pública, una disciplina concebida en el seno de la economía neoclásica que fue propuesta como reemplazo de la administración pública. Sin embargo, aún siendo diversas radicalmente, ambas han tendido a convivir al grado de que el nuevo campo de estudio fue parcialmente asimilado por la administración pública.

Las reflexiones precedentes llevan a una serie de ideas que conviene y merecen un comentario. Por principio, no debemos olvidar que la ciencia de la administración pública es un producto intelectual determinado por los movimientos de la historia. Está encerrada en un espacio-tiempo que la limita y determina, pero que debe superar para prosperar y engrandecerse. En este espacio-tiempo se le observaba hasta hace poco como una mera técnica, como una materia carente de ambiciones teóricas. Todavía hay académicos que creen que la administración pública no es una ciencia, expresando de tal modo un sentimiento de pobreza sobre el valor de su propio trabajo.

Todo lo anterior hace que los problemas epistemológicos de la ciencia de la administración sean tan importantes.

Epistemología

Por principio es menester que definamos la epistemología, es decir, la teoría del conocimiento que se propone responder a una pregunta axial: cómo y por qué podemos conocer algo (White, 1999: 12).

Cabe destacar que en contraste con otras disciplinas sociales como la economía o la sociología, que tan completa y sistemáticamente tienen sabidas sus fuentes intelectuales y su historia de las ideas, la ciencia de la administración pública ignoraba hasta hace poco tiempo su pasado intelectual. Hubo quienes pensaron que ese pasado no existe, o bien, que se remonta cuando más al siglo precedente. Toda ciencia se construye acumulando saber, edificando una estructura de conocimiento sistemático sobre su objeto de estudio. Actualmente es mucho lo que se *conoce*, pero más lo que se *ignora* sobre la administración pública, para hacerla prosperar. En efecto, *ciencia* implica consideraciones estáticas y dinámicas, porque afirmar que la ciencia consiste en puro conocimiento acumulado es asumirla de un modo estacionario (Van Dyke, 1960: 195). Una visión semejante palpa la ciencia como algo persistente, cuando más bien es gracias a la investigación científica que avanza. Si cesara la investigación se paralizaría el avance progresivo del conocimiento científico.

Hoy en día se puede afirmar que la epistemología de la administración pública implica los siguientes razonamientos:

Primero. La administración pública ha dejado de ser confundida con la gerencia privada y la neogerencia pública, dejando de estar empantanada en los criterios técnicos que nublan su verdadera naturaleza, que se ha

redescubierto y lo que falta por descubrirse. Por lo tanto, su primer problema epistemológico no consiste en lo que se *conoce*, sino en lo que aún se *ignora*.

Segundo. Paralelamente se ha dejado de conocer sólo lo secundario, es decir, lo puramente técnico, para hacer un lugar principal a lo primario. El segundo problema es el relativo a lo *que se conoce*, en qué consiste y qué cualidad tiene.

Tercero. El siguiente problema incumbe a la proporción entre lo que se *ignora* y lo que se *conoce*, es decir, la forma en que se reviertan las prioridades para dar preeminencia al primero. Lo principal es plantear lo que se tiene que conocer.

Cuarto. La ciencia de la administración pública ha sido una disciplina fundamentalmente aplicada. El problema por definir es a qué se debe aplicar: antes lo era a los problemas de la sociedad, ahora a los problemas de la organización administrativa. Ha de aplicarse, antes que nada, a los problemas de la sociedad porque tal es su objeto y razón de ser, y de cuyo éxito dependerá su aplicación secundaria a los problemas de la organización administrativa. Este es el cuarto problema epistemológico.

Quinto. La ciencia de la administración pública no debe continuar desarrollándose como una disciplina puramente aplicada, como todavía la conciben algunas personas. En la actualidad los problemas son tan complejos que es necesario que la administración pública, como otras ciencias sociales, se aborde como un problema teórico de gran relevancia. La tarea de nuestro tiempo consiste en desarrollar una teoría administrativa pública trascendental.

Sexto. El administrador público no puede ejercer su profesión ni aplicar sus conocimientos y destrezas ni identificar los problemas de la administración pública si ignora *qué es* la administración pública. El saberlo requiere la experiencia humana, pero no de un hombre individual, sino del hombre de ayer y hoy, que por medio de su práctica acumulada y asociada puede enseñar mejor que nadie. Esta experiencia, imposible de ser contenida por una sola mente, reposa en esas extensiones cerebrales que son los libros. Hagamos uso de ellos, junto con los progresos de la computación, la telemática y las tecnologías modernas.

Séptimo. Ese *Parnaso* administrativo es el vehículo idóneo para cambiar definitivamente las proporciones entre lo que *ignoramos* —lo mayor y lo más importante—, y lo que *sabemos*, lo menor y lo menos importante. Es inútil plantearnos problemas epistemológicos complejos y variados cuando

el más simple y relevante: el alcance y la proporción de lo que ignoramos y sabemos, no está resuelto. Resolvamos definitivamente este problema y luego pasemos a otros no tan relevantes.

Mariano Baena del Alcázar propuso restablecer la dignidad científica de la administración pública como una de las ciencias sociales, así como recuperar su única raíz, aquella que se remonta al cameralismo y la ciencia de la policía. En fin, ser la base actual que permita una reconsideración inmediata y con efectos duraderos de la ciencia de la administración pública como teoría de la administración del Estado, desde el punto de vista de su actualidad (Baena, 1985: 19-28). El distinguido profesor español desecha la interpretación de la ciencia de la administración pública con fundamento en temas instrumentales y menudos, como los propios de la racionalización de impresos o los procesos administrativos de los expedientes. Se debe *re-tomar* el hilo que se rompió hace 180 años y continuar estudiando su objeto de análisis: el Estado. Es retornar para continuar reconstruyendo una tradición abandonada, volver a situar a la ciencia de la administración pública como el estudio del Estado.

Baena del Alcázar explica que la ciencia de la administración pública no es una disciplina en “el sentido convencional”, porque en ella no existe un condicionamiento mutuo entre el objeto y el método, que le es característico a las demás ciencias. Esto explica por qué su campo de saber ha sido un terreno en el cual se han aplicado enfoques y métodos provenientes de otras ciencias sociales, sin que por ello se trate de un estudio pluridisciplinario y mucho menos simple. En fin, en nuestra disciplina existe “la renuncia a la obsesión metodológica de construir una ciencia convencional”, que “en nuestro caso tiene lugar un predominio del objeto sobre el método”. En efecto, la ausencia en el rigor metodológico ha significado la omisión de científicidad, pues con la aplicación de métodos ajenos se ha querido ver una ciencia de la administración multidisciplinaria o pluridisciplinaria. Del predominio del objeto sobre el método se pueden observar las causas de los desvíos y extravíos de quienes abandonando o simplemente omitiendo el estudio del Estado han “inventado” su propia ciencia de la administración pública. Así, “es el objeto el que dota de unidad científica a la materia”.

Hoy en día resulta evidente que se ha restablecido la dignidad científica de la administración pública como una de las ciencias sociales. Ello quiere decir que se han recuperado sus raíces, pues ahora el cameralismo y la ciencia de la policía son apreciados como su fuente; y que la ciencia de la administración pública, en nuestro tiempo, trata de la administración

del Estado moderno. Sin embargo, esto no implica que la ciencia de la administración pública quede anclada en el pasado. Durante las tres décadas pasadas se ha insistido en la necesidad de recuperar al pensamiento publiadministrativo. Se ha hecho para *re-tomar* el hilo roto casi dos siglos atrás, restablecer la tradición perdida y continuar estudiando el objeto de estudio extraviado: el Estado. Esta tarea se ha cumplido con plenitud. El primer paso se ha dado.

El segundo paso consiste en establecer una perspectiva *ecuménica* de la ciencia de la administración pública, integrando las contribuciones estadounidenses e inglesas con las europeas continentales, añadiéndoles las experiencias hispanoamericanas, entre otras más, propias de un mundo globalizado. Se debe, pues, trascender los nacionalismos administrativos para alcanzar la meta superior de una ciencia de la administración pública de aspiraciones universales, sin renunciar a la cultura administrativa propia.

En este punto cabe detenernos un momento porque, como lo vamos a observar, no es automático que una disciplina avance, incluso dentro de condiciones óptimas.

Hay épocas en las cuales pueden surgir fuerzas capaces de desviar un camino propicio al desarrollo de una disciplina. En el pasado existieron condiciones que se podían considerar como más propicias, cuando en el primer cuarto del siglo XX y algo más la presencia del pensamiento administrativo alemán, francés y británico era patente en los Estados Unidos. Harold Laski profesó cátedra en Harvard, mientras que su amigo Hermann Finer (Finer, 1932) había emigrado a Chicago donde publicó su gran obra sobre el gobierno moderno. Entre los alemanes destacan Carl Friedrich, Arnold Brecht y Fritz Mortein Marx, así como el norteamericano Ernst Freund, quien publicó una obra singular muy europea, muy alemana (Freund, 1928), acerca de los poderes administrativos sobre las personas y las propiedades. Como Freund, quien estudió en Alemania, Herman Gerlach James (1913) sacó provecho de sus cursos en ese país publicando en 1913 un libro sobre la administración prusiana. Para entonces enormes espacios de conocimiento politológico sembrados por Westel W. Willoughby (1918) habían difundido de un modo muy extenso las teorías prusianas sobre el Estado y el gobierno. En este ambiente bastante propicio, Leonard White, quien dominaba el francés y mantenía un contacto estrecho con pensadores administrativos europeos, optó por desechar esa tradición y asumir en su lugar el *management*.¹ Su enorme influencia en los Estados Unidos produjo

¹ White (1930) fue el faro que iluminó el congreso internacional de ciencias administrativas

la adopción de un camino que alejó a su país de los desarrollos europeos, y si bien ese camino se ramificó fuera de su patria y fue dominante, ahora mantiene su teoría administrativa en un parroquialismo tan intenso como la gravitación de un hoyo negro.

De forma paralela ocurrió un alejamiento entre la administración pública y el derecho administrativo, principalmente porque el propio White se apartó de los temas jurídicos para acercarse estrechamente al *management*. En su trabajo sobre Bonnin, a quien considera como un personaje “oscuro”, parangona al autor francés con Freund, tratadista muy distinguido del derecho administrativo, soslayando no sólo este campo del saber jurídico, sino pasando por alto que el libro de Bonnin fue el primero en la materia que se supone White domina (White, 1945: 272-273). Empero, por más prestigio del que gozaba White, esto no era suficiente para empujar todo un cuerpo de conocimiento en una sola dirección. Se trató de una tendencia de ese tiempo, que en los Estados Unidos apuntaba al desarrollo del *management* como un concepto axial en la administración pública del país. Dwight Waldo anotó que éste no fue un experimento del todo exitoso para establecer la identidad de la administración pública, ni nada sencillo, pero lo más lamentable fue que los administrativistas se lisonjearon de haberlo logrado (Waldo, 1990: 77).

En todo caso, la ciencia de la administración pública se liberó del derecho administrativo que la desplazó y reemplazó por más de una centuria (siglo XIX y mitad del XX), mas no a través de la metodología de White. Asimismo, salió airosa del acecho de la gerencia privada con la cual sostuvo un duelo constante a lo largo de medio siglo (XX); y ahora mismo no sólo ha superado la agresiva invasión de esa transdisciplina económica llamada “nueva gerencia pública”, sino que la ha asimilado parcialmente a su campo disciplinario. Por lo tanto, el tercer paso es fortalecer su centro conceptual: el Estado. Y hacer patente, como propios, los temas relativos a lo público, la ciudadanía, la rendición de cuentas y otros más, que se le ha pretendido sustraer.

de 1923, reunión de la que emanó posteriormente un libro sobre el servicio civil en el mundo, y del cual, además de su trabajo sobre los Estados Unidos, tradujo varios de los documentos. Para abundar más, no debemos soslayar que en 1948, en la cuarta edición de su libro más famoso (White, 1926: XIII), conoció y reconoció a Charles-Jean Bonnin, aunque no lo influyó para nada, toda vez que posteriormente hizo una reseña de su obra que tampoco dejó huella en su persona (White, 1945). Tardíamente, pero válido al fin, décadas después Dwight Waldo (1990) se lamentó grandemente de ese apartamiento del pensamiento europeo, proponiendo un retorno a la cultura administrativa gregolatina.

Finalmente, el cuarto paso consiste en hacer de la ciencia de la administración pública un campo del saber “convencional”, es decir, donde impere el rigor del método científico y se abandone la perspectiva pluri, inter o transdisciplinaria. Sin cejar en el hecho de que su objeto es el que dota de unidad científica a la materia, la administración pública debe acatar las reglas del método científico, del mismo modo como lo hacen la ciencia política, la sociología y la economía.

En suma, el problema epistemológico axial en administración pública es su “autoconciencia”, es decir, saberse una entidad independiente, una disciplina definida como campo de saber con principios propios (Waldo, 1948). Si una ciencia consiste en la producción de explicaciones sistemáticas, basadas en datos empíricos unidos lógicamente en forma de patrones regulares (Nagel, 1961: 5), la administración pública tiene este talante.

Problemas teóricos

La ciencia de la administración pública es la disciplina que estudia al Estado, desde el ángulo de su *actividad* en el seno de la sociedad (Stein, 1897). Sin embargo, no abraza del todo la acción del Estado. Comprende, como objeto de conocimiento, su actividad encaminada a expandir la prosperidad de la sociedad, a la que se debe. No estudia al Estado en general, sino al *Estado administrativo*. La administración pública como disciplina científica es el producto del desarrollo del Estado administrativo y tiene su razón de ser como doctrina dedicada al estudio de los problemas de éste.

Siendo el Estado administrativo para la ciencia de la administración su objeto de conocimiento, obviamente sus tratadistas lo han concebido con precisión epistemológica. Es decir, los científicos de la administración pública consideran al Estado desde el punto de vista administrativo. Su aporte, en contraste con otras ciencias sociales, consiste en el examen del Estado desde la perspectiva de su actividad, que es lo que propiamente define a la administración en sí. La ciencia de la administración pública, en suma, estudia la actividad del Estado *en* la sociedad, cuando tal actividad se encamina a crear las condiciones de vida necesarias, suficientes y bastantes, para nutrir de ella sus propias fuerzas. Más precisamente, la administración pública es la que tiene la gestión de los asuntos comunes respecto de la persona, de los bienes y de las acciones del ciudadano como miembro del Estado, y de su persona, sus bienes y sus acciones como incumpliendo al orden público (Bonnin, 1809: 59).

Es mérito de la ciencia de la administración pública haber abierto un campo a la investigación en ciencias sociales: la gestión de los asuntos públicos por medio de las relaciones entre el Estado y la sociedad, *dentro* del marco del crecimiento de la publicidad de la vida estatal y *frente* a la privacidad de la vida civil. Estas relaciones contribuyen a distinguir la caracterización del hombre como ciudadano y como individuo particular. Tal distinción conceptualiza al Estado administrativo existente a partir de esa antinomia que hace de sus miembros —los ciudadanos— una de las partes que lo componen, junto con la burocracia en la que encarna su razón, la razón de Estado, seres distintos de los individuos particulares que integran el todo de la sociedad civil. La administración pública existe por cuanto existe la relación de “todos con uno y uno con todos”.

El estudio del Estado administrativo, como el objeto de la teoría de la administración pública, domina el uso del principio axial.² El uso de *principios* es emblemáticamente observable en las obras de muchos de los grandes científicos sociales, que los han utilizado en sus formulaciones teóricas, al menos implícitamente. Es el caso de Alexis de Tocqueville, quien observó a la centralización administrativa imperante antes y después de la Revolución, como estructura interpretativa de la continuidad de la sociedad francesa (Tocqueville, 1856). Mientras que para Max Weber el principio axial fue el proceso de racionalización, mismo que le hizo entender la transformación del mundo occidental. A partir de tal principio es explicable el cálculo racional, la tecnología, la ética económica y la administración (Weber, 1966).

Por su parte, Friedrich Hayek utilizó a la evolución espontánea como estructura axial para dar sentido al desarrollo de las instituciones sociales, contrastándola de lo que llamó el “racionalismo constructivista” profesado típicamente por Hobbes y Rousseau (Hayek, 1985: 77-78). Hayek contrasta el “orden creado” (exógeno u ordenación), al que también llama *estructura*, *orden artificial* u *organización* —por cuanto orden social dirigido—, con el orden autógeno o endógeno definido como “orden espontáneo”. Para tal efecto usa el griego clásico, que cuenta con vocablos diferentes para designar

2 Los principios y estructuras axiales constituyen el esfuerzo por especificar no tanto la causación de un problema de investigación, sino su *centralidad*. Una estructura axial existe, por ejemplo, cuando el estudioso se inquiera acerca de cómo una sociedad obtiene cohesión, haciendo explícito el esquema conceptual que especifica el marco organizador del cual penden las instituciones. También consiste en el *principio energético* que goza de primacía lógica sobre todos los demás principios (Bell, 1973: 10-11).

a ambos: *taxis* para referir al orden creado y *kosmos* para designar al orden espontáneo, vocablo que originalmente aludía al orden conveniente de un Estado o la comunidad.

Sin embargo, en contraste al postulado de Hayek, la imagen moderna de *taxis* es la organización dotada de división del trabajo especializado y la jerarquía de autoridad. Ahora el mundo organizado se caracteriza por la asociación inevitable de la acción y la jerarquía (Thompson, 1961: 4-6 y 58-61). No se trata, empero, de una imagen piramidal inmóvil, o la representación inanimada del organograma, sino la estampa de la relación mando-obediencia. La jerarquía es un sistema de papeles caracterizados por la supraordenación y subordinación, formando una cadena en la cual, desde la cima a la base, el de arriba manda y el de abajo obedece. Los papeles están configurados en atención a las expectativas de los otros —en un sentido weberiano de acción social—, de modo que cada actor en el drama jerárquico tiene derechos y responsabilidades en función de la posición que guarda. Se trata de papeles jerárquicos. Las relaciones jerárquicas se caracterizan por dos situaciones mutuamente relacionadas: esas relaciones sobre-enfatizan el veto e infra-enfatizan la innovación. Tal es la explicación, por qué los sistemas jerárquicos favorecen el *statu quo*.

Taxis, como concepto central en administración pública, se refleja en categorías usuales como poder, autoridad, supervisión, control, mando, gobierno, régimen, Estado —como organización de dominio—, rendición de cuentas y otras más, que entrañan la noción de jerarquía. Es la estructura de acción que organiza en esquema del que penden las categorías señaladas.

Problemas de investigación

La investigación es un tema de añeja data en administración pública. Sin remontarnos mucho en el pasado, podemos citar un libro típico preparado por un consejo científico en ciencias sociales, bajo la dirección de William Anderson y John Gaus, donde es observable la relevancia otorgada a la indagación científica en el campo (Anderson y Gaus, 1945). Más recientemente, una obra colectiva se ha abocado al tratamiento del tema de un modo puntual, destacándose en sus páginas una cruzada en pro de la recuperación de las disciplinas humanísticas (Jay y Adams, 1994).

En administración pública, como en cualquier campo del saber, la investigación ocupa un sitio relevante. Ello obedece a que el conocimiento existente es una parte relevante del entramado de la ciencia, pero

no necesariamente su porción esencial, la cual radica más bien en la contribución progresiva que cada desarrollo científico actual presta a los desenvolvimientos futuros. Su esencia yace en la actividad investigadora, es decir, la excitación por investigar (Van Dyke, 1960: 195). Como la ciencia es una empresa especulativa que desarrolla avances continuos hacia lo desconocido, si la búsqueda de conocimiento cesa, su esencia se disipa. Porque la ciencia no consiste sólo en recopilar lo sabido ni en la ordenación en esquemas de pensamiento, sino en avanzar sobre algo desconocido para tratar de revelarlo: ciencia es descubrir las cosas. Tal es el motivo por el cual, más allá de los problemas del método, imperan los problemas del conocimiento. Conocer es ante todo interrogar, pues toda ciencia responde preguntas que son planteadas. Habida cuenta de que el principio de la ciencia es la curiosidad, el científico deduce u observa, pues necesita una idea “iniciadora” que no nace espontáneamente, sino del contacto entre el saber y la realidad (Burdeau, 1959: 8-9). La ciencia inicia a partir de un contacto intuitivo. Como el principio de la investigación depende de la naturaleza de la realidad por conocer, cada ciencia elabora un método consonante con ella misma. De aquí que la deducción sea propia para la especulación abstracta, mientras que la inducción se utilice para la observación de fenómenos concretos, si bien en ambos casos la conducción del razonamiento está subordinada al conocimiento de lo real.

Por lo tanto, la “pregunta” se orienta sobre el sentido de la investigación, se refiere a qué se propone el investigador cuando realiza su quehacer. Pues la investigación es una actitud vital del hombre asumida irremediamente desde un principio para subsistir, mucho antes de que existiera la ciencia. Esto ocurre porque el hombre investiga cuando vive una “situación problemática”, la cual, dicho sea de paso, no es necesario buscarla, porque acosa al hombre por doquier. En efecto, una situación problemática es de suyo indeterminada e incierta, por lo cual no sabemos qué puede resultar, y si lo sabemos, no somos capaces de evitarlo porque la incertidumbre impide manipularla para poderla alterar (Imaz, 1938). Por tal motivo, en una situación semejante se investiga, es decir, se tantea o se compara, o bien, se resalta lo significativo para clarificar el panorama. Cuando se ve claro, la situación ha cambiado gracias a la acción investigadora, pues se ha convertido en una “situación resuelta”. Como una *situación problemática* es tenida como tal en su totalidad, ofrece un carácter singular porque en ella no destaca un rasgo, sino su conjunto. El hecho es modificado cuando investigamos, por cuanto es observado desde ángulos diferentes. Por ello,

cuando se “ve claro”, significa que la situación mantiene su identidad como objeto problemático, pero bajo la condición de estar resuelta. De incierta e indeterminada, la situación se convierte en una totalidad resuelta que permite obrar.

La *situación problemática* es típica en administración pública, pues son las “crisis” los periodos que usualmente incentivan sus trabajos de investigación. Su principio causal es peculiar. Para nadie es un secreto el peso de la continuidad en administración pública, la cual se afana por seguir y concluir su hacer, para luego continuar en marcha y volver a culminar. Buena parte del pensamiento administrativo ha emanado de esta condición, pues, como es observable en muchos escritos, la idea administrativa es impulsada por una idea precedente, hasta formar una larga cadena de la cual con frecuencia no se sabe su inicio y mucho menos su destino. De lo que se trata es encontrar el origen de la idea, el cual es, a menudo, el momento inicial de una crisis. El dato principal buscado en administración pública para escribir “con tinta negra esa piedra blanca”, que constituye el hito y que señala el principio de un periodo, es la conciencia de una crisis (Beneyto, 1958: 28). No son pocos los periodos de la historia que se evidencian, en su origen, a partir de una administración pública que cambia de forma, bien porque fracasó, bien porque se le confía el éxito futuro.

Sin embargo, en administración pública ha sido preponderante el papel de la docencia. De hecho, buena parte de sus cultivadores han sido destacados profesores. En efecto, la docencia y la investigación van de la mano. Pero la investigación tiene su propio valor, su propia importancia, sobre todo cuando se empeña en producir conocimiento cuyo destino puede ser múltiple, y no necesariamente orientarse a la solución de problemas prácticos inmediatos; o bien, a la actividad docente. La investigación básica, entonces, habrá de distinguirse de la docencia y de la investigación aplicada.

La investigación básica en administración pública se refiere a los estudios cuya finalidad se orienta a *explicar*, más que a *aplicar*, de modo que sólo se encamina a la aplicación siempre y cuando la explicación haya previamente sistematizado el objeto de estudio; es decir, en la medida que la aplicación del conocimiento suponga la comprensión sistemática del objeto de estudio. Porque cuando son conocidos los límites de un campo de estudio por medio de la investigación básica, es decir, por medio de la explicación del objeto, el conocimiento producido puede convertirse en instrumentos de aplicación concreta cuya finalidad consista en la solución de problemas. Así, aunque la solución sea parcial, limitada, al final es una solución real.

En las ciencias sociales la investigación básica tiene como propósito la comprensión de los problemas de la sociedad moderna, problemas que pretende plantear y ayudar a resolver, pero no solucionarlos directamente. Tal es su finalidad; deja la resolución a quienes tienen en sus manos las decisiones y los medios para hacerlo. Pero la administración pública hasta ahora ha sido la excepción, porque la investigación sigue siendo dominada por estudios correctivos inmediatos a la organización y el funcionamiento de dependencias administrativas o, en su defecto, a la descripción de hechos e instituciones. En todo caso, está destinada a la solución de problemas inmediatos o a la mera descripción superficial. Hasta ahora el desarrollo del conocimiento de la administración pública se ha limitado preponderantemente a los estudios de casos y programas de investigación destinados a dar solución inmediata a los efectos perceptibles de los problemas, pero no a la solución radical de sus causas.

El grueso de la investigación científica debe recaer en las instituciones académicas, por razones tan importantes como aquellas que testimonian que difícilmente un gobierno puede investigarse con objetividad. Muchos de sus problemas son solucionables siempre y cuando se estudien con objetividad. La investigación no se restringe a la solución de problemas inmediatos, pues se orienta más bien al análisis sistemático y a la explicación de los fundamentos económicos, sociales y políticos de la administración pública. Una de las causas del abandono de la investigación de la administración pública radica en la inclinación de muchos académicos por estudiar la acción gubernamental desde el ángulo puramente administrativo, descuidando el aspecto político. El criterio unidimensional y puramente práctico con que la administración pública es estudiada, enseñada y practicada ha conducido a una definición técnica, lo que a su vez deriva en el planteamiento tácitamente “técnico” de sus problemas. Un enfoque administrativo superficial deriva necesariamente en una solución administrativa igualmente superficial, desligada del basamento económico, social y político del cual brota.

La investigación básica en la administración pública ha prosperado porque hay investigadores haciendo su trabajo. La investigación tiene valor por sí misma, de manera que es aceptable su vinculación a la docencia y al ejercicio de la profesión en la medida en que la propia investigación se realice con una finalidad explicativa, como algo que encierra un valor inherente. Sólo así la investigación científica se podrá poner al servicio de la práctica y la docencia.

El panorama de la investigación en administración pública ha dejado de ser sombrío. No sólo estamos ante perspectivas favorables y estimulantes, sino también dentro de instituciones académicas suficientemente capaces de hacer una realidad de la investigación administrativa científica.

Epílogo

Hace mucho tiempo que se dejó de objetar el estatuto científico de la administración pública, principalmente merced a la difusión ampliada de muchos estudiosos cuyas obras patentizan su origen remoto, sus fundamentos epistemológicos sólidos y la actividad investigativa viva. Existen pocos recintos académicos donde todavía subsiste la brecha entre el temario administrativo y las fuentes autorales escogidas, es decir, la enseñanza de la administración pública con autores ajenos a la disciplina.

Como es patente, la administración pública alcanzó su mayoría de edad.

Bibliografía

- Anderson, William y John Gaus (1945), *Research in Public Administration*, Chicago: Public Administration Service.
- Baena del Alcázar, Mariano (1985), *Curso de Ciencia de la Administración*, Madrid: Tecnos.
- Bell, Daniel (1973), *The Coming of Post-industrial Society*, New York: Basic Books, Inc., Publishers.
- Beneyto, Juan (1958), *Historia de la Administración Pública Española e Hispanoamericana*, Madrid: Aguilar.
- Bonnin, Charles-Jean (1809), *Principes d'Administration Publique, por Servir a l'Études des Lois Administratives, et Considérations sur l'Importance et la Nécessité d'un Code Administratif, Suivies du Project de ce Code. Ouvrage Utile Aux Préfets, Sous-préfets, Maires et Adjoints, aux Membres des Conseils Généraux de Départements, de Préfectures, d'Arrondissement, Communaux et Municipaux*, A Paris, chez Clement Frères, Libraires, seconde édition.
- Burdeau, Georges (1959), *Método de la Ciencia Política*, Buenos Aires: Ediciones Depalma.
- Dyke, Vernon van (1960), *Political Science: a Philosophical Analysis*, Stanford: Stanford University Press.

- Freund, Ernst (1928), *Administrative Powers over Persons and Property*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Hayek, Friedrich (1985), *Derecho, Legislación y Libertad: Orden y Norma*, Madrid: Unión.
- Fayol, Henri (1916), *Administration Industrielle et Générale*, París: Dunod.
- Finer, Hermann (1932), *Theory and Practice of Modern Government*, New York: Henry Holt and Company.
- Imaz, Eugenio y John Dewey (1938), *Lógica: Teoría de la Investigación*, México: Fondo de Cultura Económica.
- James, Herman Gerlach (1913), *Principles of Prussian Administration*, New York: The MacMillan Company.
- Langrod, Georges (1954), *La Science et l'Enseignement de l'Administration Publique aux États-Unis*, París: Libraire Armand Colin.
- Langrod, Georges (1968), "Droit Administratif et Science Administrative: Antagonisme ou Harmonisation?", en *Bulletin de l'Institut International d'Administration Publique*, núm. 5.
- Nagel, Ernest (1961), *The Structure of Science*, Indianapolis: Hackett Publishing Company.
- Small, Albion (1909), *The Cameralists: The Pioneers of German Social Policy*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Stein, Lorenzo (1897), *La Scienza della Pubblica Amministrazione*, Torino: Unione Tipografico-Editrice.
- Taylor, Frederick (1911), *The Principles of Scientific Management*, New York and London: Harper and Brothers Publishers.
- Thompson, Victor (1961), *Modern Organization*, New York: Alfred Knop.
- Tocqueville, Alexis de (1856), *L'Ancien Régime et la Révolution*, París: Gallimard Éditions.
- Waldo, Dwight (1948), *The Administrative State*, New York: The Ronald Press.
- Waldo, Dwight (1990), "A Theory of Public Administration Means in our Time a Theory of Politics also", en Lynn, Naomi y Aaron Wildavsky [eds.], *Public Administration: The State of Discipline*, New Jersey: Chatham House Publishers.
- Weber, Max (1966), *Economía y Sociedad*, México: Fondo de Cultura Económica.
- White, Jay and Guy Adams (1994), *Research in Public Administration*, Thousand Oaks and London.

- White, Jay (1999), *Taking Language Seriously: the Narrative Foundations of Public Administration*, Washington: Georgetown University Press.
- White, Leonard (1930), *The Civil Service in the Modern States*, Chicago: The University of Chicago Press.
- White, Leonard (1926), *Introduction to the Study of Public Administration*, New York: The MacMillan Company.
- Willoughby, Westel W. (1918), *Prussian Political Philosophy*, New York: A. Appleton and Company.

Omar Guerrero Orozco. Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, y Doctor en Administración Pública por la misma Facultad. Actualmente es profesor de tiempo completo en dicha Facultad, y es investigador nacional nivel III en el Sistema Nacional de Investigadores, además de miembro de la Academia Nacional de Ciencias y del Seminario de Cultura Mexicana. Su campo de estudio comprende temas administrativos, políticos, así como de administración de justicia. Su obra escrita incluye más de cien publicaciones entre libros, artículos y opúsculos.

Envío a dictamen: 12 de agosto de 2009.

Aprobación: 31 de agosto de 2009.

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES, UAEM

CONVERGENCIA

Revista de Ciencias Sociales

X
AN
VER
SARIO
V
I