

Notas a la perspectiva teórica de la Administración Pública en el mundo

José Juan Sánchez González*

Introducción

El desarrollo teórico de la Administración Pública en el mundo, en las últimas décadas ha tenido una diversificación, pluralidad de opiniones y en última instancia, la búsqueda de un paradigma central que pueda aglutinar todas las voces que en su campo de estudio emanan. Entre la variedad de posiciones se encuentran inmersos: planteamientos de corte estatista; otros a favor del mercado; algunos que pretenden la privatización de las empresas públicas (endoprivatización) y los que buscan la privatización de la gestión pública (exoprivatización); los menos que vinculan a la Administración Pública con el interés general a partir de nuevas aportaciones del Derecho.

Resulta paradójico que la orientación general del campo teórico de la Administración Pública se haya dirigido a estudiar el “cómo” en detrimento del “qué”. El “cómo” se refiere a estudiar las diferentes técnicas, estrategias y propuestas para el mejoramiento de la administración pública. Es decir, el surgimiento de los enfoques gerenciales privados son resultado de diversas causas: 1) la carencia de un campo de conocimiento central con carácter público y político prevaeciente; 2) el declinamiento de los estudios de *policy* –políticas públicas- por enfoques más instrumentales; 3) la supuesta supremacía de las técnicas gerenciales dentro del ámbito público; 4) las campañas de organizaciones internacionales –OCDE- por una gestión pública de resultados, flexible, descentralizado y con énfasis en mayor poder a los gerentes públicos; 5) la llegada de transdisciplinas

como la *public choice* –elección pública- que aplican los enfoques económicos al campo de estudio de la Administración Pública. Por todo ello, a partir de 1980 se muestra el avance del “como” mejorar la administración pública y ofrecer mejores resultados a los ciudadanos.

Esta visión no es contradictoria en sí misma, porque en esencia el problema de la administración pública como actividad gubernamental es servir a su comunidad y a los ciudadanos. El problema reside en que las investigaciones han olvidado de manera deliberado, volverse a plantear en qué medida dichos estudios contribuyen al objeto de estudio y por supuesto, al estudio del objeto de la Administración Pública. Ello produce dos efectos perversos: primero, se continua con el enfoque multidisciplinario con la concurrencia de diversas disciplinas de las ciencias sociales que siguen nutriendo de conocimiento a la Administración Pública, pero que al mismo tiempo, se alejan de constituir una teoría central como disciplina; segundo, en qué medida este enfoque instrumental y empírico contribuye de manera efectiva a acumular conocimiento sistemático y acumulativo para conformar una Ciencia Administrativa de pleno derecho.

Por lo que se refiere al “qué”, éste se refiere a las investigaciones y estudios del objeto de estudio y al nivel que se encuentra el estudio del objeto. En realidad, el problema del “qué” aún no ha sido resuelto de manera definitiva y se requiere concluir con la llamada “crisis de identidad”, mediante investigaciones que contribuyan a superar la “crisis de creatividad” a partir de una orientación que surjan precisamente de la propia Administración Pública; no se requieren importaciones teóricas desconceptualizadas y ajenas a la naturaleza pública y política de nuestra disciplina.

* Doctor en Administración Pública, Miembro del SNI nivel I. Profesor de Ciencias Políticas y Administración Pública en el Centro Universitario UAEM Zumpango de la UAEM.

El desarrollo teórico de la administración pública

La Administración Pública ha recorrido una enorme distancia en el devenir histórico de la humanidad para reclamar su lugar como disciplina científica, dentro del ámbito de las Ciencias Sociales. Desde los cameralistas que en el siglo XVI comienzan de manera consciente el estudio de la administración pública, hasta la ciencia de la policía como el germen más auténtico de nuestra actual disciplina.

Uno de sus primeros orígenes de la Administración Pública se remonta a principios del siglo XVIII, cuando los soberanos de Prusia establecieron las primeras cátedras de enseñanzas científicas de los quehaceres administrativos para los servidores del Estado. La ciencia administrativa comenzó a ser practicada desde 1727, mientras que en 1729 había aparecido el primer libro de texto para la enseñanza administrativa.

Por supuesto, que la Administración Pública antigua nace en 1808, con Bonnin con su obra *Compendio de los Principios de la Administración Pública*. Entonces el linaje de la Administración Pública es europeo y deviene de diversas obras que contribuyen a esta fundación disciplinaria, como son el Arthasastra, los espejos de príncipes musulmanes y los consejeros de príncipes, entre otros. Sin embargo, la fundación de la Administración Pública moderna lo constituye el ensayo *Estudio de la Administración* de Woodrow Wilson en 1887, que nace en los Estados Unidos como un campo de estudio que reclama su propio título e identidad teórica.

El desarrollo teórico de la Administración Pública se expande y se diversifica en los países del mundo. Estados Unidos, Francia, Alemania, Italia y muy tardíamente en Inglaterra. En América Latina diversos estudiosos de la disciplina, se encargan de cultivarla y difundirla a lo largo del continente. La Administración Pública adquiere el carácter de mundial, ya que es reconocida en el planeta con el mismo nombre.

Mosher en 1956 sostenía que la Administración Pública no era una ciencia. “Es más bien un área de interés que una disciplina; más un foco que una ciencia independiente”. Sin embargo, el punto de inflexión ocurre a partir de la discusión Simon-Dahl quienes en 1958, realizan una polémica sobre el carácter científico de la disciplina. Simon sostenía que los “principios” de la administración eran sólo “proverbios”. En la década de 1960, R. S. Parker anunciaba el fin de la Administración Pública por carecer de un alcance definido y una técnica distintiva de la disciplina. La respuesta enérgica correspondió a Gerald Caiden, quien refuta a Parker diciendo que la Administración Pública puede ser estudiada sistemáticamente sin hacer del estudiante un administrador práctico. Asimismo, las ideas de Parker no estaban destinadas a desaparecer, ya que en 1967 se realiza una Conferencia en la ciudad de Filadelfia que fue dedicada a la discusión del alcance, objetivo, métodos de la teoría y la práctica de la Administración Pública. Como Parker, Waldo percibe las dificultades para definir con precisión las fronteras de la Administración Pública.

Por su parte, en 1974 Vicent Ostrom afirmaba que desde la Segunda Guerra Mundial la administración pública enfrentaba una crisis, producto de la insuficiencia del paradigma tradicional, por lo que se requería de un paradigma alternativo donde la economía política *-public choice-* pueda ser utilizada como criterio de eficiencia en la provisión de los bienes y servicios públicos. Más recientemente, Osborne y Gaebler (1990) y Barzelay (1992) han sostenido que se debe adoptar un paradigma posburocrático que permita la reinención del gobierno, mediante mecanismos de mercado y orientación al cliente.

Resulta indudable que a pesar de la llamada “crisis de identidad” de la Administración Pública, en realidad como lo sostiene Guerrero se trataba de una “crisis de creatividad”. Contrario a lo dicho por Parker, la disciplina no ha desaparecido, sino que por el contrario es una ciencia en desarrollo, aplicada – no podrá ser nunca una ciencia pura- es una ciencia

síntesis y se encuentra en pleno desarrollo teórico.

Planteamientos teóricos de la administración pública

La Administración Pública del siglo XXI tiene ante sí el enorme reto de continuar con su desarrollo teórico, pero sin perder su naturaleza, identidad, grandeza e ímpetu. Frente a los ataques gerencialistas provenientes de la administración de negocios; los embates de la elección pública como transdisciplina de la economía; y de los profetas antiadministrativas como dice Caiden. La Administración Pública debe continuar demostrando su lugar dentro de las Ciencias Sociales, y en particular, dentro de las Ciencias Políticas; pasar del fin último de la eficiencia al fin del interés público; recuperar su naturaleza política como elemento que armoniza al Estado y la sociedad; propiciar conocimiento que permita su sistematización y ordenación para conformar una teoría central de la Administración Pública.

En el futuro la Administración Pública se puede concentrar a tres grandes orientaciones o campos de interés, agrupadas en los siguientes rubros:

1. *El objeto de estudio tradicional*: seguirán realizándose investigaciones en torno al Estado, el Gobierno, el Poder Ejecutivo, la Burocracia y los estudios de Organización. Como estudios tradicionales, estas investigaciones siguen aportando conocimiento a los fundamentos teóricos e históricos de la Administración Pública. A partir del nuevo conocimiento con mayores fuentes de estudio, estas investigaciones siguen siendo útiles, porque se nutren de materias “madres” de la disciplina como son la Ciencia Política, la Administración, la Sociología y la Psicología.
2. *El estudio de objeto actuales*: los estudios de las políticas públicas (*policy*) continúan aportando elementos de análisis dentro de las llamadas ciencias de *policy*, los cuales siguen siendo vigentes, innovadores y por supuesto,

reveladores. No obstante, que cada vez es más frecuente su declinación. Por su parte, las investigaciones de *Public Management*, se verán disminuidos en particular con la traducción de Gerencia Pública y en sentido contrario, existe un considerable avance de los estudios de Gestión Pública y Nueva Gestión Pública en los países iberoamericanos.

3. *El estudio del objeto a futuro*: los más recientes estudios que provienen de otras disciplinas que van a nutrir a la Administración Pública como son: el Nuevo Institucionalismo que no acaba de encontrar su lugar dentro de la disciplina; las Relaciones Intergubernamentales y su vertiente particular en la Gestión de Relaciones Intergubernamentales: la *Governance* (gobernanza) campo de estudio en desarrollo que proviene de la Ciencia Política y que diversas instituciones administrativas prestigiadas (OCDE, CLAD) han asumido como parte fundamental de su vinculación con la Administración Pública.

La fragmentación del objeto de estudio y de sus investigaciones muestra que todavía continúa siendo la Administración Pública, una disciplina con un objeto de estudio histórico que reclama su propia materia.

Conclusiones

Derivado de estas notas, puede sugerirse algunas ideas a manera de conclusión:

1. El estudio del objeto de la Administración Pública es histórico, incremental, perfectible, acumulativo, multidisciplinario y se encuentra todavía en desarrollo. La Administración Pública es una disciplina en pleno desenvolvimiento, crecimiento y por lo tanto, contradicciones y polémica. No es un producto acabado o dogmático.
2. La tendencia a estudiar el “como” de la actividad organizada del Estado, ha puesto en la discusión el carácter instrumental, factual y empírico de la administración pública, pero al mismo tiempo, ha

desdeñado volver a su origen teórico y conceptual. La enorme influencia de las técnicas gerenciales privadas y los enfoques de calidad, intentan reflejar de manera superficial la supremacía de la administración de negocios frente a la administración. Situación que con el presente siglo ha comenzado a declinar frente a nuevos planteamientos basados en el interés público, los valores éticos y democráticos, en los que la administración pública realiza una enorme contribución a la democracia, el combate a la corrupción y a la estabilidad social.

Frente a estas tendencias resulta indispensable el “qué” de la Administración Pública. Volver a replantearse los avances y aportes a la naturaleza teórica, metodológica y de aportaciones al conocimiento del estudio de la Administración Pública. Existen hacia el futuro algunos estudiosos que continúan proponiendo nuevos enfoques y contenidos dentro del estudio del objeto, que seguramente le dan viabilidad, identidad, permanencia y continuidad a nuestra disciplina.