

¿QUE ES LA ADMINISTRACION PUBLICA?*

Marshall Dimock

Enfoques de la administración pública

Donde quiera que uno vaya o con quien quiera que uno charle, siempre surgirán diferencias de opinión respecto a la definición de la administración pública, la limitación de su campo y el enfoque que cada quien piense es el idóneo para su mejor desarrollo. Esta controversia, en algunos casos muy pronunciada, no indica un caos; por el contrario, confirma la gran cantidad de trabajos prácticos que se han realizado y la rapidez con que el ámbito de la administración pública se ha desarrollado.

Muy recientemente, sin embargo, ha surgido el interés general por tener una orientación más precisa y la redefinición de objetivos y técnicas. Aquéllos que comparten una opinión incierta no pretenden, en la mayoría de los casos, una uniformidad estéril o una ortodoxia autoimpuesta. La finalidad de aquellos que enseñan y realizan investigaciones sobre administración pública, debe estar encaminada a concertar el acuerdo de que el campo de acción y límites de la administración pública se basa, normalmente, en una consideración práctica.

La inseguridad que se tiene acerca de los objetivos, campo de acción, y métodos aceptados casi como eficaces, desmerece la efectividad del trabajo y no aporta bases satisfactorias para juzgar los resultados. Las dificultades inherentes a la situación actual fueron evidentemente manifiestas en la mesa redonda sobre la exposición de los Principios de Administración Pública, en la Conferencia de la Asociación de Gerentes Locales e Internacionales en 1932.¹

Las bases más comunes para la concertación de un acuerdo se pueden encontrar en el análisis y la síntesis tentativa de enfoques representativos de la administración pública. Una clara apreciación de las diferencias resulta, en ciertas ocasiones, el medio de un acuerdo eventual, o bien del que puede surgir una nueva síntesis. El autor ha encontrado este método como una técnica de enseñanza muy útil. Los puntos de vista a examinarse serán los siguientes:

1. El enfoque del derecho público de Goodnow y su distinción entre política y administración.
2. El énfasis de Woodrow Wilson al definir la administración con base en sus

* Publicado originalmente en *Public Management*, No. 5, 1933. Traducción de Severino Cartagena.

¹ *The 1933 City Manager Yearbook*, pp. 265-288.

finés, esto es, la realización de los objetivos generales del Estado.

3. La interpretación de los principios hecha por W.F. Willoughby y su distinción entre poderes administrativos y poderes ejecutivos.
4. El énfasis de Leonard D. White sobre la dirección y la analogía con la administración de negocios.
5. La confianza británica en el método filosófico-histórico.
6. La adhesión europea al Derecho Público.
7. Las técnicas de *Estación de Servicio* que resultan de los estudios realizados por agencias consultoras.
8. El enfoque relativista-funcional como síntesis posible.

La mayoría de los puntos de vista, arriba enumerados, son fácilmente comprensibles, por lo que sólo será necesario hacer un análisis sumario. Sin embargo, el último de los puntos de vista mencionados, requerirá una explicación más amplia, debiéndose tener mucho cuidado al definir un concepto de administración pública.

1. El contenido doctrinal de la administración pública fue originalmente elaborado con toda claridad en Estados Unidos por Frank J. Goodnow, en la Universidad de Columbia. Si bien su enfoque lo formuló a través del derecho público, Goodnow abordó la mayoría de los

temas principales que actualmente se encuentran en la administración pública. Su mayor contribución la hizo en su libro más discutido, *Politics and Administration*,* al exponer la separación entre la política y la administración. Aunque la importancia del poder judicial fue reconocida, las cortes fueron consideradas meramente como un control extraordinario por el cual se hicieran observar las leyes donde quiera que los métodos administrativos normales fueran inadecuados. Goodnow insistió en las características discrecionales, legislativas y legales de los oficiales administrativos; en otras palabras, no se intenta poner la formulación y ejecución de leyes en compartimientos estancos.

2. En su enfoque sobre la administración pública, Woodrow Wilson** hizo hincapié en que las funciones gubernamentales y los fines sociales debían cumplirse. El buen administrador es el amo tanto de la política como de la técnica que coordina el mecanismo a través del cual las leyes son ejecutadas.
3. El enfoque de W.F. Willoughby se basa en tres principios: la doctrina legal, la estructura formal de los departamentos y el servicio civil. Su método es conciso y analítico. La legislatura, los ejecutivos políticos y los administradores no discrecionales son vistos como departamentos diferentes. Los objetos gubernamenta-

* *Politics and Administration*, aparecido en 1900. (Nota del Editor)

** Este enfoque lo formula Wilson en su *Study of Administration*, publicado en 1887. (Nota del Editor)

les son vistos externamente, desde la meticulosa capacidad del administrador experimentado. Desde el punto de vista de Willoughby, los cánones de la administración pública, siendo operativos universalmente, pueden aplicarse más correctamente a la administración del poder judicial.

4. El criterio moderno de la administración pública fue definido como *dirección pública*, en la *Introducción al estudio de la administración pública* de Leonard D. White. La dirección científica es igualmente aplicable a los negocios y al gobierno, por tanto, al comparar opiniones, la eficiencia es la nota clave. El enfoque es institucional y descriptivo. Los problemas sociales y gubernamentales en los cuales el esfuerzo de los administradores no son enfatizados, ni los aspectos judiciales y legislativos de la acción administrativa están atados definitivamente al proceso total de la legislación o de la ejecución de la ley.
5. El concepto británico de la administración pública es totalmente opuesto al norteamericano. En términos generales, sus universidades enfocan la administración a través de la historia de la Filosofía, subrayando los aspectos descriptivos y prácticos en los que hace hincapié la investigación norteamericana. Sin embargo, los esfuerzos del Instituto Británico de Administración Pública tienden a conseguir la reconciliación entre los puntos de vista británico y norteamericano. El enfoque académico tradicional en la Gran Bretaña es en algunos aspectos

similar a la orientación que defiende Woodrow Wilson, salvo porque, al adelantarse en su búsqueda, el profesor de *Princeton* se encontró ante el hecho de que la mayoría de los profesores británicos estudian el pasado.

6. La administración pública en Europa todavía representa un apéndice del derecho tal como Goodnow lo fundamentó en 1880. Sin embargo, debido en parte a la influencia norteamericana y a las asociaciones, ha surgido una nueva escuela en la cual la administración pública pretende llegar a ser una entidad, en donde los problemas y técnicas de los servicios administrativos *per se* han merecido una consideración independiente. Por tanto, en el trabajo de algunos jóvenes, el dominio de la teoría jurídica tiende a desaparecer. El método inductivo, con su énfasis en los problemas, ocasionalmente puede fundirse en el bagaje jurídico, filosófico e histórico de la ciencia administrativa tradicional. Estados Unidos no es el único país en el cual esta nueva síntesis vaya a cristalizarse.
7. Antes de tratar de llegar a un acuerdo acerca de los componentes legales, filosóficos, gerenciales y prácticos que han sobresalido, necesitamos sopesar la influencia de la tecnología norteamericana y de las actividades de la estación de servicio. Los métodos del Instituto de Administración Pública, la Agencia de Administración de Personal Público, la Asociación Municipal Americana y organizaciones similares, en la medida en que crean estándares de administra-

ción y los aplican a problemas específicos de reorganización, proyectan un elemento extremadamente importante en el enfoque académico de la administración pública. Son puntos vitales sobre los cuales los datos de investigación y los llamados principios salen a relucir en situaciones concretas.

La relación entre estas estaciones de servicios y la investigación universitaria en administración pública, debe estar muy unida y ser recíproca. Al hacer un estudio para una entidad gubernamental, es necesario tomar decisiones respecto a la organización, coordinación, finanzas, personal, compras, reportes y dirección, que se deben crear sin demora. Los hombres comprometidos en este campo constantemente establecen que deben estar alertas contra intromisiones de actitudes dogmáticas y complacientes. Siendo especialistas y atañéndoles las soluciones inmediatas, se encuentran con la dificultad de alejar estos problemas de su mente. El experto en estos estudios requiere de una opinión neutral e ideas frescas, a fin de no convertirse en un obstinado en sus decisiones y no entorpecer su perspectiva.

Una Definición Amplia

8. Al sugerirse una definición de administración pública es deseable incluir elementos de todos los enfoques antes mencionados. Un análisis de la administración pública se puede dividir en dos fases, muy relacionadas entre sí. En primer lugar, existen problemas, funciones

y objetivos, que deben ser comprendidos y cuya ejecución involucra la discreción y la política. El resto se ocupa de la organización, personal, controles y técnicas relacionadas con el funcionamiento actual de las responsabilidades asumidas por los departamentos gubernamentales. La administración pública es el estudio de los poderes y problemas, la organización y el personal, así como de los métodos de dirección involucrados en la ejecución de las leyes y las políticas de las autoridades gubernamentales. Esta definición establece fases sustantivas y adjetivas de la ley para la planeación y la elaboración de políticas, la dirección científica así como para un programa extensivo de datos y decisiones sobre métodos deseables de administración. Al mismo tiempo, se reconoce la unidad de los procesos gubernamentales.

El fundamento de la administración es el derecho, la política y la administración son una clasificación conveniente de los poderes gubernamentales, el autor considera que ésto es lo mejor. Pero, como, a muchos administradores se les exigen propuestas de ley para resolver los problemas sociales y técnicos, e incluir los detalles de actos generales y ejercitar sus potencias discrecionales importantes, la estrecha relación entre la legislación y su ejecución merece estar bien definida y debidamente reconocida.

El problema más grave que surge de un esfuerzo para definir y orientar el estudio de la administración pública es el de determinar lo que se entiende por *ciencia* y por *principios*. Para este problema se ha sugerido una respues-

ta en la definición arriba expuesta: pero las deducciones necesitan estudiarse con más cuidado, a la vista del pensamiento de la época actual. Esto implica una consideración respecto a cómo debe juzgarse el enfoque relativista-funcional.

En un esfuerzo por definir el significado de los principios y la ciencia de la administración pública, se recabaron muchas sugerencias y experiencias útiles en otros campos de investigación.

No es conveniente aceptar de inmediato cualquier opinión que intente referirse a la administración pública como una entidad autónoma y autosuficiente. La suposición de que un campo es independiente se descubre generalmente en la base de los intentos por formular principios rígidos y estáticos, es decir, lo que quienes los proponen designan como *científicos*. Esta sencilla premisa autoritaria ha causado una revuelta en las ciencias físicas,² del mismo modo como, en el campo de la jurisprudencia, la nueva escuela de los realistas ha demolido los ídolos de quienes creen en los principios trascendentales y universales.³ ¿Se beneficiará la administración pública de la experiencia de otras ciencias y de aquí en adelante evitará la esterilidad y complacencia del método universalista-deductivo? Algunas generalizaciones son de lo más sencillas, además, la certeza dogmática

supuestamente cultiva respeto y prestigio; pero una reflexión cuidadosa sugiere que aquéllas, a la larga, resultan insostenibles y perjudiciales.

La Complejidad de la Administración

El campo de la administración pública es muy complejo. Como otras ramas del gobierno, tiene relación con los seres humanos, sus actitudes y tradiciones, los intereses antagónicos y una extensa diversidad de situaciones sociales. Por otra parte, dentro del ámbito de los propios servicios administrativos, existen importantes diferencias entre los problemas de las comisiones de servicios públicos y los departamentos de salubridad, entre la administración policial y la dirección fiscal, entre el municipio y la administración de tarifas. Con la rápida expansión de las responsabilidades gubernamentales estas diferencias tienden a ser más complejas. En lugar de formular principios generales hipotéticos para la administración, es necesario y deseable emprender un enfoque inductivo para el tratamiento de los problemas administrativos individuales, tales como la salud, vivienda, policía, educación y servicios públicos. El método relativista-funcional empieza con un análisis de los factores políticos, económicos, sociales, tecnológicos y geográficos que inciden en el problema, procediendo a aplicar las técnicas de administración, los métodos de control y, eventualmente, los supuestos tentativos y los datos generales.

La administración está vinculada a muchos factores condicionantes; en la práctica actual no es una entidad independiente. Sobre este particular se puede objetar que la administración pública debe, así considerada, abarcar mucho más terreno. Esto es cierto, de modo

2 Whitehead, A.N., *Science and the Modern World*, New York, 1925; Keyser, Cassius, *Thinking about Thinking*, New York, 1926; Lenis, Gilbert, *The Anatomy of Science* New Haven, 1926; Pearson, Karl, *The Function of Science in the Modern State*, Cambridge, 1919.

3 W. Cook, Walter, *Scientific Method and the Law*, 1927, 13 *Amer. Barc Assoc. Journal*, p. 303; N. Llewelyn, Karl, *Some Realism about Realism*, 1931, 44 *Harvard Law Review*, p. 1222.

que no hay otra alternativa a que la administración gubernamental deba ser realista y creativa. La administración pública es más que mera manipulación técnica y dirección eficiente; debe interesarse por la resolución de problemas y por los avances sociales. La eficiencia técnica no siempre resulta serlo del todo, cuando se examinan las implicaciones más amplias del problema.

Lo anterior no soslaya ni la necesidad de la integración, ni el problema de organizar la estructura administrativa general y los controles a través de los cuales opera. Esta importante fase de la administración pública puede ser enfocada de acuerdo al nuevo concepto del método científico. Quienes han sido responsables de las reorganizaciones exitosas de los go-

biernos de los estados, generalmente expresan la opinión de que la consideración inicial y continúa consiste en suministrar la atención debida al marco político, tradicional, económico y social. La primera y la última de las preguntas son iguales: ¿Cuáles son los objetivos y los factores limitantes que se deben vencer para alcanzar una meta? Las reorganizaciones deductivas, desvinculadas y ortodoxas comúnmente fallan en sus expectativas, porque son obstinadas e irreales. Como dicen los realistas en las escuelas de derecho, cada caso es un caso nuevo; las situaciones humanas nunca son las mismas. Por lo tanto, una ciega adhesión a las fórmulas acarrea desajustes y fallas al considerar las consecuencias sociales y los objetivos, que son responsabilidades principales de los científicos sociales.