

LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LA HISTORIA*

E. N. Gladden

La Administración pública como objeto de conocimiento y estudio está tristemente impedida, debido a la carencia de un factor o método coordinador universal. El propósito de este ensayo es sugerir que, de las aproximaciones generales posibles a este objeto, y aún limitándose a países en particular, la aproximación histórica es la más prometedor. Existen de hecho muchos trabajos históricos excelentes que cubren la administración pública en el contexto de países o periodos específicos o bien que la enfocan desde puntos de vista concretos, sin embargo son pocos los enfoques generales.

En primer lugar es necesario identificar a la administración pública como un objeto por derecho propio. Esto se dificulta, más aún, por la controvertida vaguedad de su contenido y límites y la consecuente variedad de definiciones que se le asignan. Es por esto que algunos autores utilizan el término como sinónimo de todas las actividades del gobierno; el lado práctico del arte de gobernar, por decirlo así. Algunos otros reducen su aplicación a las operaciones administrativas de las ramas eje-

cutivas del gobierno; otros más la restringen a la contribución de funcionarios a los diversos aspectos del quehacer político de los asuntos públicos; y existen muchas interpretaciones más. Los libros de texto sobre la materia varían ampliamente en sus definiciones y campo de aplicación, abordando a menudo cuestiones relacionadas con el gobierno en su amplio sentido político, más que con la administración en su sentido técnico más estricto, y brindando casi invariablemente una escasa atención a las cuestiones técnicas, tanto porque esto no interesa al escritor como porque es probable que el asunto no sea de interés para el lector en general. Al diferenciar el gobierno y la política y, a su vez, la política y el contexto social más amplio, se presentan problemas y confusiones similares, de mayor jerarquía en la escala. Esto es, por supuesto, inevitable, ya que todas estas denominaciones ignoran arbitrariamente áreas de la actividad humana que, por conveniencia, deben considerarse sabidas, aunque de hecho cualquier exclusión de este tipo, si bien es necesaria por el bien de la discusión, es deformante. El escritor y pensador de experiencia se dan cuenta de esto, pero hay estudiantes y lectores que no lo hacen, por lo que hay, en consecuencia, mayor confusión. Esta es una razón básica para asegurarse que la información, en un contexto amplio, sea fácilmente asequible

* Apareció originalmente en la *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Vol. 38, núm. 4, 1972. Traducción de Fernanda Meraz.

para el que busque conocimiento sobre cualquier materia. Las ramificaciones diseminadas de la administración pública en el mundo moderno la identifican como una actividad para la cual dicho conocimiento coordinativo es particularmente importante.

La administración no es más que una de las actividades del gobierno. El gobierno mismo incluye un extenso orden de actividades, desde el quehacer político, la creación e imposición de leyes, su ejecución, el mantenimiento de la paz y la determinación judicial, hasta numerosos actos de participación comunitaria. Estas actividades están distribuidas tradicionalmente entre los tres grandes poderes analizados por el filósofo político* -ejecutivo, legislativo y judicial- como esferas separadas, a pesar de que no sea posible la asignación exclusiva de cada uno a su rama equivalente del gobierno, no obstante que la doctrina de la separación de poderes ha sido ampliamente aceptada. Por otra parte, la clasificación tripartita no toma en cuenta aquellos actos de participación pública que se llevan a cabo fuera, pero que chocan con la esfera gubernamental y tienen una importancia creciente, en especial en las democracias.

En tanto que las ramas legislativa y judicial tienen actividades claramente integradas y bien definidas —a pesar de que, inclusive, éstas tienden a desempeñar servicios suplementarios-, la esfera denominada ejecutiva tiene muchas facetas, está mal definida y se encuentra lejos de ser homogénea. De esta manera, entre las funciones específicas anteriormente mencionadas, el quehacer político, la imposi-

ción fiscal, la ejecución y mantenimiento de la paz, son esencialmente ejecutivas. De hecho, el ejecutivo mismo (al cual se le restringe a menudo al término "gobierno" para diferenciarlo del poder judicial y el cuerpo legislativo) ejerce poderes legislativos y judiciales, mientras que tanto el legislativo como el judicial pueden desempeñar funciones que, por definición, corresponderían a alguno de los otros.

Este vasto orden funcional no puede agotar el patrón de la complejidad gubernamental, puesto que el gobierno opera a diferentes niveles que se determinan por la densidad de la población, la extensión geográfica y otros factores peculiares de la comunidad gobernada, dividiendo todo, a excepción de las unidades políticas más pequeñas, en niveles local y central, cada uno con funciones propias, de manera que es lógico separar las esferas local y central para una discusión más amplia. En las comunidades mayores existen también niveles intermedios entre el regional, el provincial y el estatal, con sus propios problemas y funciones, en los que se traslapan las esferas normales central y local de la administración del gobierno. En cada uno de estos niveles, la administración pública en tanto está sujeta a los mismo principios generales, tiene sus propios problemas particulares que resolver. A estas esferas de la actividad administrativa deben agregarse los campos de la cooperación internacional y supranacional, que siempre han sido importantes y, en la actualidad, cada día más.

Finalmente, el campo de acción de la autoridad gobernante varía con la naturaleza de la sociedad gobernada y con las esferas y técnicas en las que los gobernantes, por diver-

* Gladden se refiere a Montesquieu. N. del D.

sas razones, están involucrados. De manera general, el crecimiento en la escala y complejidad de las instituciones significa el deseo, aun en los sistemas totalitarios, de dejar las mayores áreas de actividad posibles en manos de individuos, aunque los monopolios esenciales deben sujetarse a controles públicos, y tal vez a la administración, con lo cual resulta que el área en la que el gobierno debe decidir, en cuanto a las prioridades relativas, se amplía constantemente. Los gobiernos se han visto obligados a participar más y más en esferas formalmente consideradas más allá del ámbito de la administración pública y a proporcionar cuerpos públicos controlados apropiadamente para organizar y manejar las actividades en cuestión.

Todo esto es universalmente operativo y bien reconocido por estudiantes de asuntos públicos. El no ir más allá, de acuerdo con algún principio, entre el gobierno y las actividades privadas ya no resulta factible —si es que alguna vez lo fue—, no obstante que los filósofos políticos disfrutaban mucho de un día de ejercicios en tanto presentan soluciones.

Si consideramos a la administración pública, como deberíamos, interesada en las actividades administrativas del gobierno, es claro, partiendo de lo que ya se ha dicho, que no puede restringírsele a una sola de las ramas, es decir la ejecutiva, no obstante que sea ahí donde la actividad administrativa está concentrada más densamente y, se podría agregar, de manera más importante. Obviamente las ramas legislativa y judicial tienen importantes necesidades administrativas para las que la administración pública debe estar preparada a hacer frente.

Se sigue entonces que, a pesar de que aceptamos la proposición de que la historia brinda el mejor marco de coherencia a los estudios sobre administración pública, nos encontramos aún ante el problema de idear un patrón coherente para tal diversidad de actividades y aproximaciones. Sobre todo hay dos factores que surgen de la naturaleza de la administración pública y deben tomarse en cuenta, a saber: 1) su carácter como parte integral del gobierno, y 2) su subordinación esencial en ese contexto.

1) Mientras que es un hecho que las historias universales del gobierno no son numerosas, debido sin duda en gran medida a la gran diversidad del objeto, el caso es que las historias generalmente se interesan inevitablemente por el gobierno y, donde quiera que el contexto lo exija, éstas incluyen incidentalmente bastante información acerca de la administración pública y de quienes la practican, particularmente si éstos son lo suficientemente importante. Este es con seguridad el caso, por ejemplo, de la *Historia de Inglaterra*, de Oxford, cada uno de cuyos dieciséis volúmenes presta una atención considerable, aunque variable, a tales asuntos, no obstante que, por supuesto, el cuadro administrativo proporcionado, siendo accesorio al tema principal, está fragmentado, si no desarticulado. En tales historias, tan detalladas como puedan serlo, puede distinguirse incluso un retrato general de la esfera administrativa como resultado sólo de una cuidadosa indagación. No hay motivo alguno para que esto sea de otra manera, puesto que un énfasis indebido en los aspectos administrativos sacaría de balance, inevitablemente, a la línea fundamental de la historia. En realidad, existen varias historias especializadas que tratan ciertos

temas o sectores administrativos y, considerados en conjunto, si es que pueden tomarse así, cubren gran parte de este vasto terreno. Una parte del problema consiste en coordinar estos enfoques especializados y llenar las lagunas en donde sea factible.

2) En virtud de la subordinación esencial de la administración y, por lo tanto, del hecho de que no se sostiene por sí misma —la administración por la administración, por decirlo así—, su historia no debe soslayarse a manera de dar la impresión de que es una materia básica o fundamental. La historia de la administración pública necesita relacionarse con el gobierno en sus múltiples aspectos. Tratándose como sucede de un tema en especial, este tipo de historia interesará por lo general únicamente al experto, pero en vista del actual impacto general de la administración pública sobre casi cualquier campo de la actividad humana, es cada vez más necesaria una concepción más amplia.

En el presente contexto es de especial significado una empresa general de actualidad norteamericana. La necesidad de una aproximación más realista y coherente a la historia administrativa se enfatiza en *Perspectivas de la Administración: las Vistas de la Historia*, por G. D. Nash, del Instituto de Estudios Gubernamentales de la Universidad de California, Berkeley, donde el tema ha sido estudiado intensamente. Es evidente que no hay una clave simple para seleccionar puntos de vista satisfactorios con la cual pueda determinarse exitosamente una historia general de la administración pública. En su examen hipotético (*thought-provoking*) de las principales posibilidades, Nash propone varias líneas de aproximación posibles. Estas aproximaciones

—caracterizadas como *perspectivas*— incluyen la Funcional Institucional, Servicio Civil, Biográfica, Psicológica, Antropológica, Histórica, Empresarial, Ecológica e Intelectual, las cuales han sido utilizadas por escritores que tratan tópicos administrativos especializados, pero ninguna de ellas puede separarse o lo es del resto.

Existen ya historias de administración pública que se limitan a ciertos campos especializados o constituyen elementos importantes en trabajos de una naturaleza más general en actividades universales, tales como diplomacia y finanzas públicas y las historias universales podrían sin duda especializarse en administración del gobierno central, administración del gobierno local o la administración de actividades públicas, tales como la policía, trabajos de construcción, defensa, tributación, comunicaciones, educación, colonización, por mencionar tan sólo algunas que vienen a la memoria, las cuales, sin embargo, han sido la responsabilidad de cuerpos públicos desde tiempos remotos.

Dos conclusiones importantes del final de la exposición de Nash pueden ser útiles:

“Los historiadores pueden proporcionar teorías con materiales más diversificados en su origen, más profundamente arraigadas en la experiencia humana y trazadas a partir de un lapso más prolongado que las proporcionadas por la investigación empírica contemporánea.

“Probablemente no ha llegado la hora para las generalizaciones absolutas en la historia administrativa. ¿No sería conveniente limitarnos por ahora a teorías

menos extensas y a una colección de datos que nos permita comenzar a construir un sistema intelectual sólido?"

En este punto, el reciente artículo de Guy Thuillier y Jean Tulard sobre "Problemas de la Historia de la Administración"* (Revista Internacional de Ciencias Administrativas No. 2, 1972, pp. 128-32) hace una importante contribución al problema que cubre un coloquio sostenido en París sobre el tema de la historia administrativa francesa desde 1800. Presentan en su exposición seis principios que debe seguir el historiador de la administración al aproximarse al objeto, exposición que merece un estudio concienzudo y al menos uno de sus principios debe ponerse inmediatamente en tela de juicio. Es el principio de que este tipo de historia depende de un método regresivo por medio del cual la experiencia de hoy en día proporciona la forma para interpretar el pasado. Esto significa que el historiador administrativo no puede ser objetivo. Una actitud tal constituye una debilidad insidiosa que los historiadores deben combatir en todos los campos. En realidad es muy difícil para nosotros ponernos en el lugar de otro, particularmente si ha estado muerto por mucho tiempo y la información que haya sobrevivido es inadecuada, si es que existe. Pero el historiador debe hacer un esfuerzo constante, actuando como un artista cuando la ciencia tiene poco que modificar. De otra manera sería casi imposible descubrir aquellas tendencias subyacentes que brindan al presente los hitos útiles para el futuro y justifican nuestras reflexiones y observaciones del pasado. Como se indicó, la historia, que opera regresivamente,

no puede sino confirmar nuestros errores, más que ayudarnos a descubrir el porqué de nuestras constantes equivocaciones.

El autor ha tropezado ya con estos problemas al lanzar su *Historia de la Administración Pública* (publicada por Frank Cass, Londres) y difícilmente puede sostener el haber encontrado respuestas satisfactorias.

Inicialmente parecía que una historia universal de la administración pública debería centrarse en el contexto de mayor actividad —el gobierno—, así como frente a un fundamento lo suficientemente extenso para considerar el espacio y el tiempo, un marco histórico amplio. De hecho debería dársele forma tomando en consideración tres niveles: 1) la esencia de la administración, 2) su marco gubernamental y 3) una cantidad mínima de puntos indicadores históricos o referencias de mapas, por decirlo así.

Para cubrir en estas u otras líneas el recorrido entero de la historia universal —del hombre de las cavernas a la computadora— obviamente se necesitarían los esfuerzos concentrados de un gran equipo de expertos, con bastante tiempo y apoyo cuantioso en dinero y recursos, y los resultados serían expuestos adecuadamente sólo en una larga serie de volúmenes. Difícilmente sea tarea de un investigador inadecuadamente apoyado. En cualquier caso, considero que necesita aplicarse mucho más esfuerzo a los estudios de excavación antes de justificar el desembolso de recursos masivos; no obstante, estoy seguro que ese día llegará. En tanto, siendo concurrentemente investigador y profesor por un largo período, he sentido que alguien debe

* Este artículo será presentado en el número 48 de esta Revista. N. del D.

tener el éxito de marcar el sendero hacia el mayor esfuerzo que acabo de trazar.

Quería que el estudio fuera universal, de manera que no excluyera ningún periodo, área o aspecto de la administración pública, desde su esfera para cubrir el espacio entero de la historia humana hasta donde se conozca, una historia mundial administrativa que se concentre fundamentalmente en las actividades públicas, pero tomando en cuenta todos los aspectos de la administración como un factor esencial de los asuntos humanos, un factor de continuación de la sociedad, por decirlo así. Evidentemente, para cubrir tan largo tópico en una extensión razonable de un estudio de dos volúmenes, una historia de este tipo tendrá que ser de una naturaleza altamente selectiva y episódica. De hecho no hay nada realmente excepcional sobre esto en relación a la historia universal, la cual, aun cuando ha sido emprendida en gran detalle, deja muchos vacíos y lagunas para presentar una solución en la que la información disponible sobre sucesos específicos y sistemas varía ampliamente de lo pobre, que hace poco más que sugerir, a lo abundante, que tiende a sacar de perspectiva el extenso cuadro. La situación es aún más variable y episódica en el caso de la administración, que es esencialmente no sólo no dramática sino también una actividad no registrada, con mucho (a pesar del hecho de su interés por los registros!) Consecuentemente, una historia general de la administración pública está condenada a tener sus lagunas.

La siguiente pregunta a plantear es si la historia debía escribirse de acuerdo a un patrón y, en dado caso, qué patrón. Fue de inmediato aparente que la información administrativa disponible sobre los diversos perio-

dos o niveles de actividad variaban tan ampliamente, que la adopción de un patrón o un punto de vista particular no sólo haría más difícil la realización del proyecto sino que de hecho aumentaría la fragmentación del resultado. En vista de la necesidad de una solución generalizada, fue igualmente aparente que la historia no debía buscarse desde un punto de vista administrativo especializado, tal como dirección de personal, desarrollo de técnicas básicas o control de dirección y muchos otros, que en un grado posterior pudieran ofrecer puntos de vista prometedores para estudios orientados específicamente.

Parece, sin embargo, que hay seis aproximaciones generales que pueden aplicarse provechosamente al estudio sin diferenciar con toda precisión la presentación de cada contribución o incidente. Estas son:

1) *Dirección y administración superior*, relacionada con los niveles de administración y quehacer político. Este es el nivel donde se localiza casi toda la historia administrativa y dentro del cual establecen sus límites de interés la mayoría de los historiadores e investigadores. Es aquí donde los soberanos y gobernantes transforman sus decisiones en órdenes para sus asistentes administrativos y donde estos últimos planean sus actividades para dar forma y echar a andar la máquina administrativa, y obtener los resultados que requieren. Por supuesto que la línea entre los dos tipos de actividad nunca está bien definida. En los sistemas simples los gobernantes participan normalmente en forma activa en la administración, aun en un grado considerable, en tanto que en los reinos grandes los gobernantes pueden participar por gusto, como en el caso del rey Juan, de Inglaterra y de Felipe II, de España.

2) *Función y organización*, una aproximación que es extensiva a: 1) Aquí entramos al verdadero reino de la administración donde la función administrativa se desarrolla fuera de su original forma indiferenciada como un factor del gobierno; 2) se divide en actividades específicas a través de la división de labores que ha sido un elemento seminal de todo cambio social y 3) desarrolla la estructura apropiada para dar forma y activar los servicios que surgen. La base funcional se decidirá por las decisiones políticas de los gobernantes, en base a su interpretación de las necesidades de la situación y la disponibilidad de los recursos, mientras que la organización existente variará ampliamente con el contexto social y el estilo de gobierno.

3) Los asuntos personales adquieren importancia tan pronto como el gobernante debe elegir asistentes y se va complicando en tanto necesita delegar parte de sus responsabilidades en subordinados. Donde dichos diputados se interesen fundamental o completamente en la administración surge el mundo auténtico del oficial, siendo legítima la concentración de la historia administrativa en las responsabilidades, poderes y condiciones de servicio de estos oficiales. La consideración de asuntos de personal se presentarán automáticamente en cuanto el número de los auxiliares y sirvientes del gobernante haya aumentado lo suficiente para que se requiera una regulación y una dirección especial, y en la práctica dichos asuntos crecen con, y forman parte de, las esferas cubiertas por 1) y 2). Así, los gobernantes se han interesado en los problemas de selección, control, disciplina, recompensa y separación o deposición de sus funcionarios desde tiempos remotos, de manera que no es raro que los escritos de historia administrativa

sean de un punto de vista del oficial, no obstante que debe confesarse que los resultados son generalmente un chisme aburrido. Sin embargo, independientemente de los asuntos puramente analíticos que deben aclararse, hay muchas materias, como la inspiración profesional y la competencia de oficiales individuales y de sus relaciones, tanto con los gobernantes como con las personas, que deben tomarse en cuenta.

4) Las *técnicas* utilizadas por los oficiales públicos tendrán que originarse bajo cada uno de los encabezados anteriores, así como considerarse en su propio derecho. Estas incluyen no sólo las técnicas administrativas básicas en su forma específicamente pública, sino también aquellas actividades relacionadas con el otorgamiento de un amplio orden de servicios de los que se responsabilizan los gobiernos y sus cuerpos auxiliares. Antes de ampliar el campo de sus actividades, los gobiernos deben asegurarse de que existan las personas disponibles que sean capaces de poner en práctica las técnicas necesarias, si no entre los oficiales y servidores existentes, buscarlos en la comunidad completa, como, por ejemplo, embalsamadores en el Egipto antiguo y escribanos en la Europa medieval.

Una historia interesante puede fundamentarse en el desarrollo de los procesos administrativos en su aplicación al campo público y en particular en la escritura y descripción de las medidas, impresión, acumulación de registros, desarrollo de comunicaciones eléctricas, maquinaria de oficina, etcétera. No deben excluirse aquellas técnicas semi-administrativas o completamente no administrativas de naturaleza, ampliamente utilizadas en las agencias públicas. Aquí, trazar la línea no es sencillo,

depende de la esfera de actividad del gobierno y de las actitudes hacia él en un lapso particular. Ciertamente deben considerarse aquí varias actividades que se llevan al cabo normal, aunque no invariable ni únicamente, dentro de la esfera oficial, como la tributación, diplomacia, policía, comunicaciones postales y defensa.

5) La *biografía* es una contribución importante a realizar. Como institución, la oficialidad está constituida por personas cuyas actividades, características, cualidades y defectos son importantes para su interpretación y avalúo adecuados. La biografía es, por lo tanto, una ayuda esencial para cada una de las anteriores aproximaciones, a menudo la mejor fuente de información sobre ellos. En los niveles superiores esto no representa un gran problema puesto que puede reunirse una gran cantidad de información sobre las actividades administrativas de faraones, reyes, grandes visires, altos sacerdotes y similares en las historias de sus vidas, a pesar de que las actividades de los participantes menores, los oficiales ordinarios, están registrados menos satisfactoriamente. Esto no se debe tanto a la destrucción de material existente, originalmente como al hecho de que la administración no es un tipo de actividad que induzca a los oficiales a registrar su propia complicación. Usualmente tienden a tomarlo como es. Dichos registros personales se han enrarecido en el terreno justo hasta los tiempos modernos y los historiadores deberán prescindir de ellos por lo general. Con todo, donde dicha información exista deberá ser meticulosamente preservada y en su futuro se fomentará el que los administradores documenten sus actividades, no obstante que deban mantenerse las estrictas reglas de la etiqueta oficial. Es cierto por

supuesto, que puede reunirse una buena cantidad de tal información personal de los abundantes archivos institucionales en numerosos lugares, muchos de los cuales no se han examinado adecuadamente o se han puesto a disposición recientemente, como la actual reducción del período de veto en Bretaña a los archivos del Gabinete de más de cincuenta a treinta años. El informe necesita también tomarse de las relaciones de los oficiales con miembros del público, cuyas reacciones son mencionadas frecuentemente por los historiadores a pesar de que no siempre es aparente el que tales referencias estén basadas en nada más confiable que el reporte común y de oídas. Aquí tocamos de nuevo la esfera consultiva que ya hemos distinguido como un agregado a las tres áreas tradicionales de la actividad política.

6) La *teoría* ha contribuido, hasta ahora, poco al desarrollo de la administración pública y está lejos de alcanzarse una filosofía profunda de la materia. Sin duda, se están persiguiendo muchas líneas de investigación y parece cierto que se han considerado más ideas de las que han llegado a publicarse, en parte porque no se ha considerado un tema de gran importancia. No obstante, aparte de los escritos de historiadores, filósofos y biógrafos que tienen una relación con la materia, han sobrevivido varios manuales de procedimiento, códigos y reglamentos de los que puede obtenerse información que ayuda a la formulación de una teoría de la administración pública bajo la forma de una actividad humana establecida hace mucho y en desarrollo. El cultivo intensivo de los aspectos históricos servirá mucho a éste propósito.

Sin duda, podría obtenerse información sobre cualquier período bien documentado

de estas seis aproximaciones para delinear un sistema histórico y gubernamental adecuado para proporcionar un cuadro suficientemente detallado de la administración pública de la época. Pero existen muchas fases históricas que no están provistas de tal información en todas sus dimensiones. Y aun si fuera asequible, cualquier aproximación a una historia general necesitaría ser altamente selectiva para que fuese manejable. En cualquier caso, con tantas lagunas en el registro, el patrón de dicha selectividad se nos impondría en gran manera por el momento.

Al realizar mi propia solución al problema de la construcción de una historia general he determinado ampliamente, a mi juicio, la selección de las contribuciones individuales por lo que respecta a su adecuación general y no dirigida a cualquier aspecto particular. Una de las seis aproximaciones puede predominar, pero generalmente se ejemplificarán otras por el mismo incidente o fase. Hasta cierto punto, aun cuando una aproximación tal no se impusiera por la limitada disponibilidad del mate-

rial, la utilización de una especie de cambio de proyección en el camino posibilitaría la presentación de la administración pública a través del tiempo que se alarga grandemente y ahonda profundamente, y al mismo tiempo ayudaría a otros a distinguir y localizar las lagunas que pudieran llenar. Se pretendería también impulsarlos a extender los límites de la historia en las direcciones sobre las que tuviesen un interés particular y así contribuir eventualmente a la conformación de un cuadro general más satisfactorio.

Resumiendo: es convicción firme del autor que el desarrollo de una escuela de historia en la administración pública ayudará a proporcionar al maestro y al estudiante, igualmente, una mejor visión coordinada de su objeto y un mejor conocimiento del que tal vez tenga, de donde corresponde su particular especialidad. En un contexto más amplio deberá también ayudar a aumentar la popularidad y comprensión del objeto que es de interés para todos, pero donde abundan las malas interpretaciones.