

812



Universidad Nacional Autónoma de México

Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán



UNAM ACATLAN

PROGRAMA DE **BIBLIOTECA Y DOCUMENTACION**

INVESTIGACION

REFLEXIONES EN TORNO A LO ADMINISTRATIVO PUBLICO.



T E S I S

Que para obtener el título de:

LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA

P r e s e n t a :

ALFONSO MALAGON VERA

1980

M-0027107



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A LA
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"

I N D I C E

PREFACIO

INTRODUCCION.....I

CAPITULO I

REFLEXIONES ACERCA DE LA NATURALEZA
DE LA TEORIA EN EL CONTEXTO DE LA
REALIDAD SOCIAL.....1

CAPITULO II

REFLEXIONES EN TORNO A LA INEXISTENCIA
DE UNA TEORIA DE LO
ADMINISTRATIVO PUBLICO.....26

CAPITULO III

REFLEXIONES SOBRE LA POSIBILIDAD DE
DESARROLLAR UNA TEORIA Y CIENCIA DE
LA ADMINISTRACION PUBLICA.....59

OBRAS CITADAS Y NOTAS.....69

BIBLIOGRAFIA.....73

P R E F A C I O

La motivación principal en la realización de una tesis de licenciatura es, en términos generales, la obtención del título correspondiente.

Este trabajo no es la excepción. Sin embargo, paralela a esa condición, el presente esfuerzo reflexivo fue impulsado, en los distintos momentos de su desarrollo, por el deseo de contribuir, - en algún grado, a esa creciente inquietud que se manifiesta en nuestra disciplina: la de enriquecer el estudio, en su nivel teórico, de la administración pública.

Como en todo trabajo de esta naturaleza, los juicios que se sustentan a lo largo de la presente tesis, podrán, en algunos casos, no ser compartidos por los estudiosos de la materia. No obstante, si esas críticas y disensiones convergen en el ánimo de esclarecer y precisar los tópicos que en este trabajo no hayan sido abordados con suficiencia, esta tesis habrá logrado su cometido más importante.

I N T R O D U C C I O N

La ausencia de un cuerpo consistente de conceptos y categorías que den cuenta de la administración pública como realidad histórica, traduce el carácter todavía incipiente de sus avances en el campo teórico y, por tanto, lo débil de su constitución científica. El escaso desarrollo conceptual ha hecho imposible precisar, a nuestro juicio, la esencia del los fenómenos que genera la administración de lo público. De otra parte, el limitado avance se ha centrado en el tratamiento de aspectos superficiales que conforman las simples apariencias de los mismos.

La falta de precisión en el objeto de estudio, la inconsistencia metodológica, así como la ambigüedad terminológica que priva en nuestra materia, son sólo manifestaciones de este precario desarrollo. Así también, los enfoques y modelos que se han producido para otorgarle explicación, no constituyen, en nuestra opinión, teoría, toda vez que no logran situar al campo fenoménico

en el contexto de sus múltiples determinaciones y a la luz de su desenvolvimiento.

Cabe agregar que la administración pública sin un adecuado desarrollo en su instancia teórica, se ha orientado más por el sentido común y el conocimiento vulgar. Por eso, de hecho, su realidad, como práctica, ha sido pragmática y ha estado referida a aquella racionalidad cuyo horizonte es lo inmediato.

Así las cosas, la posibilidad de estructurar una región científica de la administración pública radica en el hecho de que se genere, como un momento previo a esa estructuración, una instancia teórica que, en términos de conceptos y categorías, permita dar cuenta de lo administrativo público en su origen, desarrollo, especificidad y nexos necesarios con el todo social que lo contiene. Así también, esa instancia teórica ha de justificar y definir lógicamente el objeto y el método de estudio de la posible ciencia de la administración pública.

El presente trabajo encuentra su punto de partida en la consideración de los supuestos anteriores. En forma de objetivo general, pretende demostrar, en algún grado, que la administración pública no ha recibido aun el tratamiento técnico su ficiente que le permita alcanzar un estatuto científico con la consistencia deseada.

Para cumplir con esa finalidad se ha estructurado un programa de trabajo que consta de tres apartados sucesivos.

En el primer apartado se efectúan algunas reflexiones en torno a la naturaleza y propósitos de la teoría en el contexto de la realidad social. Ello con la finalidad de que su tratamiento nos ayude a conformar un marco referencial en el cual el objeto central de este trabajo pueda ser más fácilmente comprendido.

En el contexto del segundo apartado, apoyándose en los razonamientos expuestos a lo largo del capítulo precedente y en algunas evidencias que,

en la perspectiva en que nos situamos, dejan constancia de la inconsistencia teórica de la administración pública, se reflexiona en torno al hecho - de que no es posible explicar esa inconsistencia - en ausencia de la comprensión conceptual de los - condicionamientos históricos que han determinado a la administración de lo público como práctica social, la cual, en conjunto con las otras prácticas, ha definido al ser social en sus diversos momentos.

El tercer apartado, por su parte, cumple el papel de conclusiones, puesto que la problemática esbozada dentro de éste, o sea, la posibilidad de desarrollar una teoría y ciencia de la administración pública, debe tenerse como producto reflexivo del proceso global desarrollado. No obstante, no debe pensarse en conclusiones definitivas que arriben a un punto final absoluto sino, por el contrario, como conclusiones que a la vez que punto terminal de esta tesis serán, en el nivel de nuestra intención, punto de partida de subsecuentes investigaciones.

Pretender abordar con rigurosidad tal temática, impone la necesidad de explicitar previamente, so pena de restarle claridad al discurso demostrativo, dos niveles de cosas: uno, la concepción filosófica que anima los principios metodológicos - en que se basa la presente tesis; otro, los alcances y límites que condicionan el desarrollo de los apartados enunciados.

En el primer orden de cosas, el desarrollo de este trabajo se estructura metodológicamente bajo los supuestos de la categoría totalidad y esta conceptualizada como un sistema de contradicciones históricamente condicionadas en cuanto totalidad. - La categoría totalidad supone una concepción de la realidad que significa que un fenómeno es un todo - estructurado que se crea y se desarrolla, y al que sólo es posible definir en la multiplicidad de sus determinaciones. La totalidad concreta como principio epistemológico y exigencia metodológica, significa develar las apariencias fenoménicas de los hechos, darles su sentido histórico y explicarlos en su especificidad y nexos esenciales con el todo. La

totalidad concreta no es un método para captar y describir todos los aspectos, caracteres, propiedades, relaciones y procesos de la realidad; es - la teoría de la realidad como totalidad concreta. Si la realidad es entendida como concreción, como un todo que posee su propia estructura (y, por - tanto, no es algo caótico), que se desarrolla (y, por ende, no es algo inmutable y dado de una vez- para siempre), que se va creando (y, en consecuencia, no es un todo perfectamente acabado y variable sólo en sus partes singulares o en su disposición), de tal concepción de la realidad se des- - prenden ciertas conclusiones metodológicas que se convierten en directriz heurística y principio -- epistemológico en el estudio, descripción, com- - prensión, ilustración y valoración de ciertos sectores tematizados de la realidad, tanto si se trata de la física o de la ciencia literaria, de la biología o de la economía política, de problemas- teóricos de las matemáticas o de cuestiones prácticas vinculados con la regulación de la vida humana o de las relaciones sociales" (1).

Salta a la vista que los conceptos y categorías que permitan otorgar consistencia al trabajo que hoy nos compromete, deben ser entendidos al interior del tratamiento teórico en el que se plantean, puesto que sólo dentro de este contexto adquieren significación y coherencia. No hacerlo así significaría restarle valor explicativo a nuestra labor de demostración. Así por ejemplo, la categoría totalidad se encuentra referida a la concepción dialéctica-materialista y no a la concepción dialéctico-idealista de Hegel, ni a la concepción racionalista de Descartes; de la misma manera el concepto "esencia", asume la misma orientación y, en consecuencia, nada tiene que ver con la concepción platónica al respecto u otras acepciones.

Por lo que se refiere a las limitaciones, se hace necesario puntualizar que las pretensiones de contenido de este trabajo son restringidas; de ninguna manera se pretende agotar las temáticas enunciadas. Es así como este trabajo adquiere sólo una intencionalidad reflexiva cuyo último propósito es hacer notar la existencia de un inmenso cam-

po de investigación que reclama de esfuerzos más permanentes y sistemáticos. ..

De la misma manera se está consciente de las limitaciones que supone el manejo del tema y el alto nivel de abstracción y de generalidad que requiere. En consideración a lo anterior es que nuestro esfuerzo sólo tiene un valor indicativo en relación a los aspectos referidos.

Por último, se hace necesario una aclaración sobre la terminología usada. Tal vez algunos conceptos puedan parecer nuevos para quienes no se encuentren familiarizados con la estructura teórica y los conceptos desarrollados, pero en realidad no lo son tanto, si se tiene presente que en ciertos círculos académicos, éstos, de alguna manera, han adquirido carta de ciudadanía en las ciencias sociales. Al respecto es conveniente aclarar que cuando utilizamos el concepto "lo administrativo público", lo estamos refiriendo a ese espacio social que se configura históricamente y que define una instancia específica del ser social; espacio -

en donde tienen lugar la actividad administrativa pública. Así también, cuando empleamos en concepto "administración pública", lo referimos a la actividad que realizada en el interior de organizaciones administrativas se encamina a satisfacer necesidades públicas. Es comprensible que tales conceptos asuman una especificidad y significación relativa y analítica, toda vez que en el plano de lo material se encuentran dialécticamente relacionados y determinados.

Dentro de la perspectiva epistemológica y metodológica a partir de la cual se estructura y sitúa la presente tesis, no estoy abordando los tópicos que conforman los apartados de la misma - como precursor, solamente trato de seguir una senda que ya ha sido trazada de un modo consistente y sistemático por el Profesor Miguel Escobar Valenzuela, a quien debo reconocer poseedor de una conciencia técnica lúcida y productiva.

He de aprovechar el nivel de las presentes líneas para hacer patente mi agradecimiento a

Escobar Valenzuela por su valiosa y desinteresada guía en la realización de este trabajo. Asimismo, por sus inmensas contribuciones conceptuales a mi formación académica.

En otro orden de cosas, en virtud de - que esta tesis es responsabilidad absoluta del autor, las observaciones y críticas que sobre ella - se viertan, han de afectar, exclusivamente, al - productor directo de la misma.

Acatlán, Edo. de México.

Mayo, 1980.

I. REFLEXIONES ACERCA DE LA NATURALEZA DE LA TEORIA
EN EL CONTEXTO DE LA REALIDAD SOCIAL.

Si bien es cierto la totalidad concreta como construcción filosófica es la teoría de la realidad global, se hace necesario, para los fines del presente apartado, discriminar, así sea de manera general y esquemática, las diferencias que separan ontológicamente a la realidad natural de la realidad social. (1)

La realidad natural, sus leyes, causalidad, transformación y desarrollo, anteceden a la existencia del hombre como sociedad y como individuo y por tanto, a la conciencia que éste se configure de ella. En efecto, pese a las divergencias de los criterios científicos en torno a la antigüedad de las primeras manifestaciones de vida en la tierra, no digamos ya de la materia inerte en el universo, es claro que la aparición del hombre constituye un fenómeno considerablemente posterior.

Cierto es que esta aparición no debe

apreciarse como algo repentino y acabado, sino por el contrario, como un proceso que debe insertarse en la dinámica evolutiva de los seres vivos y, además, como un hecho que debe ubicarse en su perspectiva dialéctica, vale decir, en el contexto en que el hombre con su acción crea la sociedad a la vez que resulta creado por ella. En este sentido es válida la afirmación de que la realidad social es artificial en su origen, por cuanto es la acción del hombre la que la origina.

Si esto es así, podemos afirmar que la legalidad de lo natural sólo es descubierta por el hombre, y no creada por él, lo que no invalida el hecho de que el individuo humano, al conocer las regularidades fenoménicas de lo natural, pueda reproducirlo artificialmente. Sin embargo, esta relación del hombre sobre la naturaleza constituye, de hecho, parte de la realidad social, por tanto, artificial en sus rasgos.

Cabe agregar que, lo natural no registra propositividad, voluntad o conciencia de sí, es por eso que en ello predomina absolutamente el momento objetivo. El anterior supuesto, en sí mismo, sería moti

vo de discusión, en cuanto se pretextara la propositividad instintiva de ciertas especies vivas situadas en puntos intermedios y altos de la escala de desarrollo bio-morfológico, excluido el hombre, por su puesto. Pero al respecto cabe aclarar que la propositividad a la que nos referimos, es aquella en la que media una instancia propiamente racional.

Cabe aquí citar a Marx cuando en el capítulo V de "El Capital", referido al proceso de trabajo, señala: *"una araña ejecuta operaciones que semejan a las manipulaciones del tejedor, y la construcción de los panales de las abejas podría avergonzar, por su perfección, a más de un maestro de obras. Pero, hay algo en que el peor maestro de obras aventaja, desde luego, a la mejor abeja, y es el hecho de que, antes de ejecutar la construcción, la proyecta en su cerebro"* (2).

Así pues, salta a la vista que los hechos o fenómenos que se suceden en el contexto de lo natural, sólo quedan determinados por el momento objetivo, mientras que los hechos sociales se encuentran definidos en una dualidad: el momento objetivo-

y el momento subjetivo. El primero definido por el conjunto contextual de factores objetivos que hace posible y determina, un espectro de conductas posibles; el segundo, referido al hecho de que dentro de ese marco contextual, el hombre discrimina medios y fines, lo que a su vez le permite definir intereses y valores.

En demostración de lo dicho, podríamos señalar que Marx, así como la emergencia de su pensamiento teórico, no era históricamente posible en el Renacimiento, como socialmente imposible que el proceso en el cual se determinó la Revolución Cubana, se hubiera gestado en las condiciones propias de la Cuba de finales del siglo XIX.

De la misma manera cabría señalar que, tanto la cultura de los Gravitienses y de los Magdalenienses no sólo no necesitaron de la energía nuclear, sino que era absolutamente imposible, dado lo escaso de su desarrollo cultural, que pudieran considerar tal necesidad y tal deseo.

De lo anteriormente expresado se des-

prende que todo hecho social resulta afectado por el marco histórico contextual en que el hecho se produce. Es por eso, que el hecho social siempre es irrepetible e histórico, historicidad que debe ubicarse en su sentido dialéctico. *"Un fenómeno social es un hecho histórico en tanto y por cuanto se le examina como elemento de un determinado conjunto y cumple, > por lo tanto, un doble cometido que lo convierte definitivamente en un hecho histórico: de un lado defi nirse a sí mismo, y, de otro, definir el conjunto; - ser simultáneamente productor y producto; ser determinado y, a la vez, determinante; ser revelador y, a un tiempo, descifrarse a sí mismo; adquirir su propio auténtico significado y conferir sentido a algo distinto. Esta interdependencia y mediación de la - parte y del todo significa al mismo tiempo que los hechos aislados son abstracciones, que únicamente me diante su acoplamiento al conjunto correspondiente - adquieren veracidad y concreción. Del mismo modo, el conjunto donde no son diferenciados y determinados - sus elementos, es un conjunto abstracto y vacío".(3)*

Establecido lo anterior, queremos dejar constancia de que la categoría "totalidad", en el de-

sarrollo ulterior del presente trabajo, estará circunscrita a lo social. Entendemos que la realidad social se configura por dos tipos de relaciones generales: una, la de los hombres sobre la naturaleza, con el propósito de instrumentarla y satisfacer sus necesidades; otra, constituida por la red de relaciones que se establecen entre los hombres mismos.

Respecto de la realidad social y del conjunto de hechos que la constituyen, es posible destacar dos contextos de hechos ontológicamente diferentes pero mutuamente determinados: de una parte, el contexto de su propia existencia como categoría de lo real y, de otra, el contexto de su momento analítico, que como instancia teórica, procura explicar en términos de conceptos, los supuestos de origen y desarrollo de la realidad social, de un campo específico de ésta, o de un hecho en particular. Al respecto Kosik anota: *"la teoría materialista distingue dos contextos de hechos: el contexto de la realidad en el cual los hechos se dan originaria y primordialmente, y el contexto de la teoría en el cual los hechos se dan por segunda vez inmediatamente ordenados, después de haber sido previamente*

arrancados del contexto originario de lo real" (4). Así miradas las cosas, podemos considerar que lo teórico surge de la práctica, no obstante, en cuanto constituye un nivel específico de la totalidad social goza de cierta autonomía relativa, es decir, el de una práctica específica que posee su propia dinámica.

La instancia teórica compromete a un conjunto de abstracciones como proceso de descomposición del todo social con la finalidad de reproducir, en el nivel del pensamiento, las propiedades esenciales de un conjunto de hechos, los que a su vez, constituyen un conjunto fenoménico específico de la realidad social. De la misma manera la instancia teórica implica el esfuerzo de la conciencia humana por conocer y registrar la génesis, el desarrollo, la especificidad y los nexos necesarios de esa parte fenoménica con el todo social que la incluye.

La reflexión teórica del hombre es la actividad que se encamina a superar la conciencia inmediata que su práctica cotidiana le proporciona, la cual le configura una falsa conciencia de la rea

lidad en la que el hombre vive y se desarrolla. No debe pensarse, sin embargo, que la relación entre realidad y conciencia es mecánica, ya que sólo es posible llegar a comprender el real significado de los fenómenos a través de un esfuerzo de naturaleza teórica.

El momento teórico que percibe realmente al campo fenoménico, niega la práctica inmediata de éste, en que es percibido como pura apariencia, en la medida en que lo abstrae, lo conoce y lo conceptualiza, más aún, lo supera, ya que le otorga un nuevo significado. En este sentido estamos de acuerdo con Almeyda cuando define la teoría como: *"el conjunto de abstracciones que definen el concepto de un objeto y que reflejan sus nexos necesarios y su especificidad"*. (5)

Dentro de la teoría, la ambigüedad terminológica del lenguaje vulgar no tiene cabida, ya que le restaría valor heurístico y consistencia a sus supuestos de explicación. La teoría debe tener precisión en sus términos, en cuanto exige de conceptos unívocos que hagan consistente la ar-

articulación conceptual que implica. Cabe agregar que a la afirmación de que el cuerpo teórico debe estar revestido de una rigurosidad terminológica, no pasa desapercibido el hecho de que una de las barreras - más serias al desarrollo de la teoría social ha sido el de la ambigüedad conceptual, lo que tiene que ver en alguna medida, con las diversas acepciones - que se confieren a los conceptos en los diversos - tratamientos.

La teoría reclama que se establezcan los niveles jerárquicos entre los conceptos, estableciendo de esta forma la diferencia entre conceptos y categorías. Las categorías son conceptos que desempeñan un papel relevante en la teoría, a grado tal que ésta, con la ausencia de aquéllas, difícilmente conseguiría su objetivo explicatorio. Las categorías llegan a obtener un estatuto superior al de los conceptos, por cuanto ellas han sido objeto de un tratamiento teórico específico. Así por ejemplo, en la teoría marxista de la lucha de clases, el modo de producción es una categoría sustancial y definitoria a la explicación de la misma, trascendencia adquirida en virtud de que ella reviste la -

significación de un tratamiento especial. (6)

De una lectura cuidadosa de lo previamente escrito, salta a la vista que nos hemos estado refiriendo a la teoría en su nivel más abstracto, es decir, a las llamadas teorías con rango general.

La teoría general no registra ni da cuenta de ninguna situación específica en cuanto a tiempo y lugar. Es abstracta por cuanto refleja en el nivel más general posible, las características esenciales del campo fenoménico propio. La teoría general por ser abstracta nos da cuenta de todo, pero a la vez nos da cuenta de nada, en su sentido particular.

Nos explicamos, el conocimiento abstracto del campo fenoménico de una teoría general, en tanto refleja la esencia abstracta de esa totalidad, es el punto de partida para llegar a la teorización de situaciones específicas. Son las determinaciones abstractas las que conducen a reproducir en el pensamiento lo concreto de una situación específica.

Esta relación que se establece entre la teoría general y las teorías específicas envuelve el proceso que permite el movimiento teórico, puesto - que la teoría específica, al registrar la originalidad y la especificidad de ciertas situaciones del - campo fenoménico, enriquece a la teoría general. Las situaciones específicas implican la creación de conceptos y categorías específicos, que reflejan los as pectos esenciales de esa situación específica, sin - embargo, esos conceptos sólo son entendibles e inteligibles a partir del contexto de la teoría general.

La necesidad de desarrollar teorías específicas responde a una doble exigencia. Por un lado, al hecho de que la totalidad fenoménica, cuyos - rasgos esenciales pretende develar la teoría general, es dinámica y cambiante y, por tanto, específica en las distintas fases de su desarrollo. Por otro lado, la necesidad de teorizaciones específicas es exigida por los distintos contextos sociales que envuelven a ese campo fenoménico.

En referencia a los supuestos anteriores, podríamos afirmar que: Marx a partir de la mer-

cancia, como elemento sustancial y definitorio de las relaciones de producción capitalistas, desarrolló una teoría general de esas mismas relaciones. Por su parte, Lenin desarrolló una teoría específica respecto - de esa teoría general, nos referimos a la teoría del "imperialismo como fase superior del capitalismo". La teoría leninista del imperialismo recoge los nuevos - conceptos que caracterizan a esa situación, no obstante, esa conceptualización se inscribe en el contexto - de la teoría general.

En este contexto de ideas, cabe añadir - que *"...el tránsito de lo universal abstracto a lo universal concreto se va produciendo a través de un proceso de continua reelaboración y producción conceptual destinada a dar cuenta de situaciones específicas estructuradas. Estas están sometidas a la legalidad general, lo que lleva a reelaborar los conceptos generales a - un nivel más concreto, y está sometida, también, a la legalidad propia de la situación específica, lo que - lleva a producir nuevos conceptos, pero insertos en - la trama del sistema conceptual. En otras palabras, - los contextos específicos son al mismo tiempo generales; a su vez, los conceptos generales reelaborados - son específicos y deben esta circunstancia a lo origini*

nal de la situación. Los conceptos nuevos específicos son generales porque no niegan la legalidad general, sino la prolongan y enriquecen incorporándose a su contexto." (7)

Dentro de esta perspectiva, podemos afirmar que la verdad explicativa de una teoría general, incluso en su nivel más abstracto, no permanece estática, sino por el contrario, posee un desarrollo que le permite adquirir un carácter histórico y concreto. Para nosotros, ésta es la premisa metodológica básica en la realidad de la teoría que permite diferenciarla de otros instrumentos conceptuales, tales como los modelos y los enfoques. Para tales efectos, entendemos que, un modelo es un esquema conceptual que aísla a un conjunto restringido de la totalidad fenoménica, las cuales muestran una relación sistémica entre sí. Por enfoque estamos entendiendo un instrumento conceptual que sólo privilegia un aspecto, o ciertos aspectos de la totalidad fenoménica.

Así las cosas, consideramos que los modelos conceptuales de la realidad social no logran

teorizar al campo fenoménico, por cuanto no explican su origen y desarrollo como proceso de cambio y transformación, así también porque no permiten situarlo en el contexto de sus múltiples determinaciones. Más aún, si el modelo es matemático, sus relaciones son funcionales, progresivas o regresivas, pero siempre tendientes a ser constantes y armónicas, lo que es contrario a la causalidad de lo social, que sólo por simplificación es reducible a valores numéricos. En respaldo a lo ya afirmado, podríamos agregar que: *"la concepción dialéctica de la relación entre ontología y gnoseología, permite reconocer la falta de homogeneidad o de correspondencia entre la estructura lógica (modelo), mediante la cual se explica la realidad o determinado sector de ella y la estructura de esa misma realidad. Con ayuda de un determinado modelo, que estructuralmente es de orden inferior respecto a la estructura de determinada esfera de la realidad, esta esfera más compleja sólo puede ser entendida de un modo aproximado, y el modelo puede constituir una primera aproximación a una adecuada descripción e interpretación de la realidad. Fuera de los límites de esta primera aproximación, la interpretación resulta falsa."* (8)

No negamos la utilidad instrumental de los modelos, sostenemos sin embargo, la incapacidad de éstos para constituirse por sí mismos como teoría de la realidad, ya que su carácter ahistórico y su incapacidad para comprender, en su origen y desarrollo, la naturaleza contradictoria del ser social, no agota la realidad a la cual pretenden desentrañar.

Por lo que respecta a los enfoques podemos apuntar que, en cuanto privilegian ciertos aspectos de la realidad fenoménica, presentan un carácter fragmentario, que sólo les permite otorgar una visión parcializada de esa misma realidad. El carácter fragmentario de los enfoques no permite otorgar una imagen homogénea y coherente de lo social. Repárese que hemos afirmado anteriormente que la teoría procura dar cuenta de la totalidad fenoménica, totalidad que no está referida en forma alguna al conjunto de todos los hechos, sino a su concepción dialéctica: *"la concepción dialéctica de la totalidad no sólo significa que las partes se hayan en una interacción y conexión internas con el todo, sino también que el todo no puede ser petrificado en -*

una abstracción situada por encima de las partes, ya que el todo se crea a sí mismo en la interacción de éstas." (9)

Considerando lo anterior, la teoría no puede circunscribirse a la esfera de análisis de algo puramente abstracto como es la explicación de un aspecto privilegiado del campo fenoménico, ya que ese aspecto, como instancia de lo real, está inserto en la totalidad social y, necesariamente, reclama para su explicación la óptica de una perspectiva totalizadora.

En otro nivel de cosas, la posibilidad de generar una verdadera reflexión de la realidad social sólo es posible en determinado momento del devenir social. Esto sucede cuando el desarrollo de las fuerzas productivas y el grado de desenvolvimiento de la capacidad de acumulación y asociación del conocimiento humano, permiten al hombre teorizar acerca de la naturaleza de la sociedad; tal situación empieza a suceder con el advenimiento del capitalismo, cuya esencia, al poder ser develada, evidencia la naturaleza, no sólo de la sociedad capitalista, sino tam

bién de los contextos sociales que la precedieron.

La reflexión teórica precedente, si bien es cierto, da cuenta de ciertos aspectos epifenoménicos de la realidad de lo social, de las apariencias, no puede dar cuenta de la totalidad concreta que ésta misma constituye.

Es esta posibilidad que tiene el hombre de generar un verdadero momento teórico de la realidad social, lo que le permite que su práctica social se eleve al nivel de praxis, vale decir, el de una práctica lúcida y consciente de sí misma. Al respecto cabe agregar que: *"La simple práctica, es un concepto que alude a la acción que se guía por la noción inmediata que se tiene del medio que rodea a esa acción, y la determina a conseguir propósitos. La práctica en sí misma no necesita más datos que aquellos que se hacen evidentes al sentido común, que no trascienden la inmediatez de las circunstancias, y por ello le basta el mero reflejo mecánico de la realidad en su conciencia. No precisa, pues, explicarse la legalidad que la rige en su desarrollo como totalidad. El momento práctico se re-*

duce a su presente, rechaza la teoría o la reduce y acomoda a su circunstancia, generando una falsa conciencia de sí mismo, en el cual se legitima y justifica. Es pragmático, y carece de pasado y futuro. Sólo tiene un presente. Para ello sustituye la verdad por la utilidad, y ésta se desenvuelve exclusivamente en el plano del inmediato próximo. Por reconocerse en lo manifiesto, desconoce lo potencial, - recogiendo la apariciencia de las cosas en los datos que expresan al fenómeno. Por tanto no trasciende a la realidad, solamente la reitera y la repite." (10)

Más adelante, Escobar Valenzuela, a quien estamos citando anota: "la praxis por el contrario, representa el mundo de las acciones, mediadas por una teoría que recoge de la realidad su esencia, su significación y su sentido, descubriendo o develando su legalidad interna, su articulación y desarrollo. En esa medida puede actuar consciente y lúcidamente sobre los objetos que transforma si se obliga a discernirlos como lo concreto pensado. La praxis representa, la fusión del momento práctico con el teórico." (11)

De lo ya escrito se puede seguir que, es posible admitir dos tipos de praxis generales : una, la praxis social sobre la naturaleza, la cual se corresponde con el creciente dominio que tiene el hombre sobre ella, dominio que sólo es posible a través del conocimiento de las leyes que rigen a la realidad natural; otra, aquella que puede ejercer el hombre sobre la sociedad misma al mediar en sus acciones un conocimiento teórico que le permita superar la inmediatez de las mismas.

Es en atención a lo anterior que recordamos que la racionalidad, como cualidad del ser humano para generar actos inteligentes, puede inscribirse en dos contextos: la racionalidad de lo inmediato y la racionalidad teleológica.

La racionalidad inmediata se refiere a aquellas acciones inteligentes del hombre que pretenden una elección de medios correctos para la consecución de fines. Sin embargo ellos, los fines, han quedado definidos fuera del ámbito de esas acciones inteligentes por cuanto han sido las circunstancias que envuelven al individuo los que los

han determinado.

Este tipo de racionalidad se define únicamente en los medios, al margen de la racionalidad de los fines, es por eso que es acomodaticia, circunstancial e inmediata. Reclama para su realización únicamente del conocimiento analógico o en última instancia, del conocimiento técnico, en el entendido que este último está representado por la aplicación del conocimiento teórico científico a la consecución de valores utilitarios, es decir, definido por la búsqueda de diferentes combinaciones de recursos en relación a fines previamente establecidos.

Por lo que respecta a la racionalidad teleológica, las acciones inteligentes pierden inmediatez y se tornan complejas por inscribirse en una red muy amplia de relaciones entre medios y fines, por lo que la racionalidad abarca tanto a medios como a fines, en donde estos últimos no se excluyen del problema, ni de las acciones inteligentes.

Si bien ya hemos explicado a grandes rasgos la naturaleza de la teoría social, nos corresponde ahora, en los mismos términos de generalidad, establecer los propósitos que ésta cumple para la ciencia. Antes, cabe aclarar que cualquier relación que pudiera establecerse entre teoría y ciencia, asume un carácter analítico, puesto que en el plano práctico existe una interdependencia muy estrecha que ocasiona que los límites entre una y otra sean difusos y difíciles de esclarecer.

Para que la ciencia se constituya, es imprescindible la existencia previa de teoría, puesto que ésta justifica lógicamente el objeto de estudio que le corresponde. Si a Nicolás de Maquiavelo y a Auguste Comte se les considera, por muchos, los fundadores de la ciencia política y la sociología, respectivamente, ello se debe en gran medida a que dichos pensadores fueron los primeros en definir lógicamente, a través de diferentes estructuras de pensamiento, los objetos de estudio para cada uno de ellas.

Por lo que respecta al objeto de estudio

dio, cabe señalar que, queda definido por el conjunto de fenómenos interconectados de raíz común, que admiten explicación teórica y verificación científica. En el caso de las ciencias sociales, el objeto de estudio, para cada una de ellas, se constituye por la identificación y explicación de las prácticas sociales, miradas éstas como productos del cambio y del desarrollo histórico. Cabe añadir que tales prácticas implican, necesariamente, relaciones entre los hombres.

La ciencia descubre y explica por vía de la investigación científica, así también somete a prueba, a través de la verificación científica, - las hipótesis teóricas, pudiéndolas comprobar total o parcialmente, o en su defecto, negarlas, pero en todo caso, la teoría siempre se ve enriquecida por los hallazgos de la ciencia, a la vez que la ciencia se enriquece con el desarrollo de la teoría. - Tal es su relación dialéctica. Claro está que los instrumentos de verificación y la verificación misma que se establece en las ciencias sociales, es diferente a la de las ciencias naturales. Diferencia que, como ya hemos anotado, obedece a la diferente

naturaleza de la realidad social y natural. En el célebre prólogo a la primera edición de "El Capital", refiriéndose a las formas económicas que son esencialmente sociales y por tanto objeto de estudio de las ciencias sociales, más concretamente de la economía política, Marx expresa: "en el análisis de las formas económicas, de nada sirven el microscopio ni los reactivos químicos, el único medio de que disponemos en este terreno es la capacidad de abstracción." (12)

Una vez resuelto el problema del objeto, el segundo problema que la teoría debe resolver para la ciencia es el de identificar el método de tratamiento para ese objeto. Esto es así, porque la ciencia pretende descubrir en ese campo de estudio, regularidades fenoménicas que expliquen su causalidad, las que a la vez permitan formular, respecto del objeto, predicciones de futuro acontecer. Así las cosas, cada objeto debe tener un método apropiado a la finalidad de la ciencia. Cabe agregar aún, que la ciencia puede tener uno o varios métodos de tratamiento.

En las ciencias sociales los diversos méto

dos se comparten entre las distintas ciencias, sin embargo, en relación a cada objeto, el método asume particularidades específicas. Entre los métodos más conocidos se encuentran: el método histórico, el método dialéctico y el método deontológico-histórico, este último menos difundido que los primeros.

Así pues, la ciencia, en cuanto aparece - constituida por una teoría que le resuelve el problema del objeto y el método, procura establecer, con el segundo, la legalidad específica que rige - al conjunto fenoménico. No obstante, no debe pensarse en objetos de estudio fragmentarios, que sólo den cuenta de ese campo fenoménico, sino por el contrario, debe pensarse en objetos de estudio que se inscriban en la totalidad concreta, como teoría y ciencia de la realidad social. Al respecto, cobran importancia las palabras de Samir Amin: "*la única ciencia posible es la ciencia de la sociedad, ya que el hecho social es uno, nunca es económico, político o ideológico, etc.. Aunque hasta cierto punto pueda ser tratado bajo el enfoque particular de cada una de las disciplinas universitarias tradicionales (economía, sociología, ciencias políti-*

cas, etc.)." (13)

Las diferentes ciencias sociales no pueden ser fragmentarias, puesto que las verdades parciales de cada una de ellas no conseguirían dar cuenta de la realidad social en su totalidad, lo que equivaldría a la imposibilidad del individuo para configurarse una imagen coherente y homogénea de la sociedad, así como la imposibilidad de efectuar una praxis sobre la realidad social en su conjunto.

II. REFLEXIONES EN TORNO A LA INEXISTENCIA DE UNA TEORIA DE LO ADMINISTRATIVO PUBLICO

La inexistencia de una teoría que permita dar cuenta de lo administrativo público como una realidad histórica y, por tanto, la ausencia de un cuerpo teórico que posibilite definir un campo de estudio específico y un método de tratamiento de ese objeto, por una parte, así como la ambigüedad terminológica con la que se ha caracterizado la producción documental desarrollada sobre la materia, de otra, son los factores que han imposibilitado, a nuestro entender, que la administración pública adquiriera estatuto científico y la consistencia teórica lograda por otras disciplinas sociales, como la economía, por ejemplo.

En primera instancia, la afirmación de que no se ha generado una región científica para la administración pública, parecería frágil ante lo abundante de la literatura y la reiterada preocupación conceptual que, aparentemente, se ha suscitado en torno a ella. El ensayo de Woodrow Wilson "Estudio de la

Administración", publicado en 1887 y en el cual el autor, considerado por muchos como padre de la disciplina, apuntaba que: *"debe haber una ciencia de la administración que enderece los caminos del gobierno, que haga sus negocios menos comerciales, que enderece y purifique su organización, y corone de respeto el cumplimiento de sus deberes"* (1), parecería el argumento más contundente para probar la inconsistencia de nuestro supuesto, encuaneto se alegue que dicho estudio pone de manifiesto que la preocupación por desarrollar una instancia científica de la administración pública se encuentra presente desde hace un siglo aproximadamente.

No obstante, esa preocupación, que no por ser la demuestra que la ciencia de la administración pública estuviese constituida, más que teórica era de tipo técnica, con miras a la racionalidad inmediata. Al respecto Wilson, citando a Bluntschli, hacía notar que: *"la política es, pues, el dominio especial del estadista, y la administración lo es del funcionario técnico..."* (2)

Las ulteriores afirmaciones realizadas por diversos autores estableciendo, como una premisa dada, la circunstancia de que la administración pública constituye una ciencia, al

margen de aquéllos que no la consideran así, parecería confirmar la intrascendencia de la tesis misma, si al hacerlo se pretextara que el problema de la científicidad de la materia ha quedado superado. - Así la concibe Luther Gulick cuando afirma que: - "la administración pública es aquella parte de la ciencia de la administración que tiene que ver con el gobierno" . A la ciencia de la administración la entiende como: "... el sistema de conocimientos por el cual los hombres pueden entender relaciones, predecir efectos e influir resultados, - en cualquier situación en que haya personas trabajando conjuntamente en forma organizada." (3)

En este mismo sentido y perspectiva , la visualiza otro autor cuando expresa: "podemos emplear el término ciencia en relación con un conjunto de conocimientos exactos derivados de la experiencia y la observación, y un conjunto de reglas y axiomas que la experiencia ha demostrado aplicables en la práctica, y funciona en la práctica aproximadamente como se previó, entonces podemos, si así nos parece, apropiadamente y por conveniencia, hablar de una ciencia de la administra-

ción." (4)

A nuestro juicio, lo que sucede es que esta concepción de ciencia no se encuentra precedida ni respaldada por una estructura teórica que, en un primer momento, dé cuenta de lo administrativo - público en su origen, en su desarrollo, en su especificidad y nexos necesarios con el todo social del cual forma parte y, en una segunda instancia, justifique lógicamente el objeto y método de estudio específicos a la administración pública. Esta noción empírica de ciencia, en cuanto eleva a valor absoluto demostrativo la significación del sentido común, es incapaz de conocer la verdad de este campo fenoménico; por el contrario, la encubre.

En efecto, esta concepción de ciencia - que no resuelve los requisitos epistemológicos necesarios para hablar de región científica, no ha llegado a la esencia de los fenómenos que genera la administración de lo público y, por el contrario, sí ha facilitado el tratamiento de los aspectos superficiales que conforman la apariencia de los mismos. Los conocimientos que se articulan a esta concep-

ción de ciencia no prueban una verdad objetiva, sino una verdad de la práctica inmediata.

Al respecto: "Pese a toda la diversidad de criterios expuestos dentro del marco de la escuela "empírica", lo típico de sus adeptos consiste en la orientación francamente pragmática, que se basa - en el estudio de la experiencia práctica de la gestión, a fin de argumentar las recomendaciones, que - suelen tener una importancia práctica directa. Aunque los representantes de la escuela subrayen que no cabe despreciar los adelantos de la matemática, la - cibernética y las otras ciencias, se inclinan a atribuir un valor decisivo a la experiencia directa de - la organización de la gestión administrativa, demostrando que dicha gestión, de por sí, es en medida - considerable un arte que se aprende más con ayuda de la práctica que de la teoría." (5)

Por otra parte. No desconocemos que en torno a diversos aspectos de la dinámica administrativa pública, se han realizado un sinnúmero de estu

dios de excepcional calidad y profundidad de análisis, sin embargo, consideramos que la ausencia de una estructura teórica los ha reducido a un conjunto abstracto y vacío, por cuanto no se han articulado en torno a una columna conceptual en la cual adquieran concreción, significación y en la cual puedan comprenderse insertos en el contexto de la totalidad social y su desenvolvimiento, permitiendo, en esa medida, esclarecer la realidad a la que se refieren.

Cierto es que existen magníficas investigaciones que aportan importantes elementos al conocimiento histórico de los fenómenos que comprometen y definen la especificidad de lo administrativo público, no obstante, éstas no han tenido como preocupación conceptual la materia que nos ocupa, en virtud de que se han desarrollado en el ámbito de estudio de la sociología política y de la historiografía fundamentalmente. Por eso, no pueden tenerse como realizaciones teóricas que satisfagan directamente las necesidades conceptuales de la administración pública.

Los monumentales estudios realizados por Max Weber en "Economía y Sociedad", particularmente - aquellos artículos referidos a la dominación legítima, no legítima e hierocrática, deben ubicarse dentro del primer contexto de investigaciones, ya que Weber al - profundizar en las estructuras de dominación en diversos contextos históricos, estudia paralelamente a las estructuras administrativas que respaldan el ejerci--cio de ese poder. Así explica: los rasgos esenciales y característicos de la burocracia, los supuestos y - causas de la burocratización, el desarrollo cuantita--tivo de las tareas administrativas, las transformaciones cualitativas de los deberes administrativos, las ventajas técnicas de la organización burocrática, la concentración de los medios de administración, es de--cir, el divorcio histórico entre los medios de admi--nistración y el administrador, el carácter permanen--te del aparato burocrático, las consecuencias econó--micas y sociales de la burocracia, las fases del de--sarrollo de la burocracia, etc.

Paradójicamente, el pensamiento de We--ber referente a la temática enunciada, ha influnciado notóriamente el pensamiento de ciertas corrientes

de la administración pública que sostienen la imposibilidad de teorizar a este campo fenoménico. No obstante cabe agregar que: *"The Weberian approach to political structures closely parallels the Marxian approach to economic structures. Marx constructed economic periods and located major economic classes in them; he related the several social and political factors to the means of production. In political matters, Weber looks for the disposition over weapons and over means of administration. (...) This attention to the control of the material means of political power is as crucial for grasping types of political structure as is attention to the means of production in the case of Marx for grasping economic structures."* (6)

Dentro del contexto de estas mismas investigaciones, encontramos también: el estudio sobre el "despotismo oriental" efectuado por Karl A. Wittfogel, quien al penetrar en el estudio de la naturaleza del totalitarismo burocrático aporta, pese a las objeciones que pudiésemos hacerle a su esquema metodológico, importantes elementos sobre el poder organizador del "Estado Hidráulico"; el análisis de la estructura social y político-administrativa de veintisiete impe-

rios "centralizados" a través de un modelo conceptual diseñado por Samuel Einsenstadt; los diversos ensayos sobre historia general de la constitución y de la administración pública, realizados por Otto Hinze.

Dentro del terreno de las investigaciones historiográficas que aportan elementos al conocimiento específico de la administración pública, encontramos, a guisa de ejemplo: el tratado que sobre funciones directas efectuó Walter Ullman: Principios de Gobierno y Política en la Edad Media, el ensayo introdutorio de Koenisberger sobre la administración del imperio español propio del período de la monarquía de los Austrias, la obra de Cladden "A History of Public Administration", etc.

En lo que se refiere a la preocupación por el estudio de lo administrativo público en las corrientes marxistas de pensamiento, podemos afirmar que es sólo hasta el surgimiento de la primera sociedad centralmente planificada cuando empieza a emerger una gradual preocupación por su tratamiento, por cuanto una necesidad primordial en la consolidación del socialismo es el perfeccionamiento de su sistema de -

gestión y de administración pública. Recuérdese la importancia que Lenin daba a las tareas administrativas, a su estudio e investigación, aun a los estudios realizados por Taylor sobre la administración científica, así como también a los estudios "Acerca de la incorporación de las masas a la administración del Estado". No obstante, estos estudios no pueden considerarse como una reflexión teórica de lo administrativo público, sino como una necesidad coyuntural.

Hasta donde sabemos, los intentos por desarrollar una teoría general de la administración pública en las sociedades socialistas no han cristalizado, posiblemente ni hayan comenzado, pese a que existe una gran cantidad de estudios que ubican a la actividad pública en una perspectiva más totalizadora que las tradicionales, dentro de las cuales se destacan: "Organización y Gestión" de Gvishiani, la "Introducción a la Teoría de la Administración" realizada por A. Gudunov, los "Problemas de la Teoría de la Administración" efectuado por G. Popov.

No obstante que muchas disciplinas muy próximas a la administración pública -por ejemplo - la informática, la cibernética, la gestión de la - producción, la planificación económica, etc.- han - tenido un notable desenvolvimiento conceptual en el seno de las sociedades socialistas, es notoria la - ausencia de estudios que profundicen sobre la diná- mica de lo administrativo público. Así, existe una gran laguna teórica acerca del estudio del momento- político de la administración pública en estas so- ciedades, sobre todo a partir de la época del stali- nismo. Más aún, la posición mecanicista de ciertas- corrientes teóricas marxistas ha configurado una - idea abstracta y mecánica de la administración pú- blica, en ocasiones el concepto ha sido satanizado- al identificarlo con el de administración del apara- to estatal, otras, se ha reducido al de burocracia- en su sentido peyorativo.

En lo concerniente a los enfoques que se han generado para otorgarle explicación a nues- tra materia, consideramos que éstos no logran pro- porcionarle la consistencia teórica y la rigurosi-

dad conceptual que toda disciplina científica supone, toda vez que no logra situar al campo fenoménico en el contexto de sus múltiples determinaciones y a la luz de su desarrollo histórico.

Dentro de estos enfoques se destacan: - el legal, el conductista y el político. El enfoque legal al fundamentarse en la base que el Derecho Público le proporciona, pone énfasis en resaltar tanto a las estructuras y relaciones jurídicas que definen el área de competencia del Estado en materia administrativa, como a los elementos constitutivos del servicio público. En este sentido, al informar de cómo el Derecho Público otorga coherencia y jerarquía a la actividad pública, permite penetrar, así sea de manera formal, en el estudio de la estructuración orgánica de la Administración Pública. La Escuela Alemana del Derecho Público es un ejemplo de este enfoque.

De otra parte, el enfoque conductista pone énfasis en destacar al elemento humano como parte sustancial de la organización administrativa pública, por cuanto ésta reclama que los cargos y puestos de trabajo sean actuados por seres humanos, los cuales -

ponen al servicio de los fines de la organización al menos una parte de su capacidad de comportamiento. - Este enfoque se estructura conceptualmente sobre la base de ciertas aportaciones de la sociología de los grupos y de las ciencias del comportamiento. La Escuela de Herbert Simon es un ejemplo clásico de este enfoque.

Existe, desde otra perspectiva, una tendencia muy remarcada para privilegiar en el estudio de la administración pública sólo ciertos procesos, agentes e instituciones políticas, argumentando que lo esencial y definitorio de su aprehensión teórica se circunscribe al momento político en que ésta se define.

Es evidente que cada uno de estos enfoques proporciona aspectos válidos de la dinámica administrativa pública, pero no la agota en tanto no la concretiza. El carácter fragmentario de los enfoques no produce una imagen homogénea y coherente de lo administrativo público, puesto que las verdades parciales no consiguen dar cuenta de su totalidad, y de ésta dentro del todo social en el cual alcanza su

verdadera significación. Más aún, los enfoques le han restado identidad a la disciplina, ya que al sustentarse en las aportaciones conceptuales de otros campos de estudio, han impedido la definición de uno propio.

Mención aparte merece el denominado enfoque sistémico de la administración pública, uno de cuyos exponentes más importantes es Ira Sharkansky, ya que en los medios profesionales y especializados se ha convertido en el instrumento conceptual más común en su tratamiento. Como referencia, debemos apuntar que ciertas corrientes de estudio de la administración pública en los países anglosajones, tomando como base las nociones de sistema, estructura y función, originados en las ciencias naturales e incorporados posteriormente al análisis político por Gabriel Almond, Robert Dahl y David Easton, prefieren hablar de el sistema de la administración pública, como un esquema conceptual que permite analizar en cualquier situación concreta las formas en que se manifiesta lo administrativo público. Así pues, más que un enfoque, se plantea un modelo analítico.

Dentro de esta perspectiva, es necesario apuntar el énfasis que se pone en la relación de cada sistema con los subsistemas que lo integran, así como de aquellas relaciones entre este primer sistema y el sistema de sistemas en el que se halla a su vez inserto. En este contexto, el sistema administrativo público constituye un sistema abierto que interacciona con un sistema mayor, es decir, el sistema sociopolítico, económico y cultural.

Los componentes de este modelo conceptual de la administración pública son: el medio ambiente, los insumos, el proceso de conversión, los productos y la retroalimentación.

El medio ambiente se constituye por las necesidades sociales de la población en general, así como por los agentes políticos que posibilitan u obstaculizan la satisfacción de estas necesidades. Dentro del medio ambiente se localizan también los usuarios que se benefician con los productos del sistema administrativo, así como la estructura de producción que define costo de bienes y servicios.

M-0027107

Los insumos son las transmisiones que se envían del medio ambiente al proceso de conversión del sistema administrativo. Es claro que no todas las necesidades sociales que plantea la población en general son tomadas en consideración por el proceso de conversión, sólo tienen capacidad de introducirse aquellas que tienen un respaldo de poder político en el medio ambiente. Los insumos también se refieren a los recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos que se emplean en la satisfacción de aquellas necesidades que se han introducido al proceso de conversión.

Los procesos de conversión transforman los insumos en productos, así como también pueden reorientar y jerarquizar los insumos recibidos. Dentro del proceso de conversión se encuentran las estructuraciones orgánicas que definen a las dependencias administrativas, tales como las de dirección, operación, de mantenimiento y de adaptación; dentro del proceso de conversión también se ubican los métodos y los procedimientos administrativos, así como las actitudes y aptitudes de los recursos humanos que conforman la planta de personal de las

estructuras administrativas.

Por lo que se refiere a los productos que el sistema administrativo proporciona al medio ambiente, éstos incluyen diferentes bienes, servicios y diversos aspectos informativos.

La retroalimentación representa la influencia que los servicios tienen sobre el medio ambiente y su impacto en la generación de nuevas y diversas necesidades.

El modelo sistémico, así lo creemos , no teoriza a la realidad de lo administrativo público por cuanto no explica su origen y desarrollo como proceso de cambio y transformación; es un esquema conceptual que aísla un conjunto restringido de variables que muestran relación sistémica entre sí; pero que no pueden develar la verdadera esencia de la realidad administrativa. En cuanto el modelo agota en el dato, en el proceso y en las relaciones recíprocas constantes la totalidad de este fenómeno, pasa desapercibida su concreción y su génesis.

La imposibilidad del modelo sistémico como esquema conceptual explicatorio de la dinámica administrativa pública para trascender a las formas epifenoménicas en que ésta se manifiesta, hacen de él un instrumento esencialmente abstracto, puesto que lo administrativo público en cuanto campo fenoménico del ser social es, en sí mismo, contradictorio, polivariado y en movimiento. Este esquema conceptual, en tanto se independiza del tiempo y el espacio, sería, en lo aparente, el instrumento analítico más adecuado para el estudio de cualquier situación específica de la administración pública, sin embargo, esa especificidad estaría referida a lo pseudoconcreto. Entiéndase aquí que no negamos la utilidad operacional de los modelos ni de su aplicación al estudio de la administración pública, conocidas sus limitaciones, solamente sostenemos que ellos, en sí mismos, no tienen el mismo valor heurístico que el de una teoría general, que en el caso de la administración pública, se encuentra en sus albores.

Respaldado por lo ya escrito, es conveniente agregar que el pobre desarrollo de la administración pública como región teórica, sólo es comprensible a la luz de los condicionamientos histórico-sociales que la han determinado como práctica social - y, por tanto, producto procesal del cambio y desarrollo.

Cabe aclarar que respecto de la administración pública distinguimos dos contextos de hechos: el contexto de la administración pública como práctica social que, en conjunto con las demás prácticas, define al ser social en sus momentos históricos; y - el contexto de la disciplina, que como instancia teórica procura descubrir en términos de conceptos la legalidad que rige a esa práctica. En otras palabras, la existencia de la administración pública como categoría de lo real no produce necesariamente su momento teórico, éste sólo se sucede en determinado estado de su desarrollo como práctica.

El conocimiento de la legalidad del fenómeno administrativo público sólo se hace, o se hará posible, en un momento histórico determinado del

proceso de desarrollo social. En este sentido, desde el punto de vista del condicionamiento social y - su impacto en la posibilidad de admitir a la teoría - y a la ciencia de la administración pública, es necesario aceptar que tanto la revolución soviética como la crisis estructural acaecida en los países capitalistas en la década de los treinta, determinaron un cambio en la perspectiva tradicional que negaba esta posibilidad.

En efecto, el surgimiento de la primera sociedad socialista en la historia de la humanidad , marca un notable crecimiento cuantitativo y cualitativo en el estudio de la actividad administrativa pública. Inmediatamente después del triunfo de la revolución soviética en la URSS comenzó y adquirió un vasto desarrollo la labor de investigación científica en el dominio de la organización y la racionalización de la actividad del aparato dirigente del Estado y de la economía, ello en virtud de que la consolidación de este sistema y su gradual transición al comunismo, donde la administración pública existirá - sin mediación del aparato estatal, será inconcebible sin una administración pública racional y lúcida -

que se convierta en fuerza rectora de ese proceso de desarrollo. Al respecto, cabe citar a Gvishiani cuando dice: *"El desarrollo de la gestión como tipo específico de actividad, el crecimiento de su papel y - la constante ampliación de la red de órganos de administración, constituyen la expresión natural y lógica del progreso histórico-social" (7).*

En otro contexto, los años posteriores a la primera Guerra Mundial estuvieron marcados por profundos desequilibrios de las economías capitalistas. La crisis general de 1929 dió ocasión para revisar los supuestos de la Escuela Clásica de la economía, particularmente aquellos referidos a la teoría del equilibrio económico y a la noción de "Estado gendarme".

La amplitud de la crisis, de carácter estructural no cíclica, la duración de la depresión, la gravedad de las contradicciones sociales, así como la incertidumbre en el sistema, condicionaron el ensanchamiento que habría de adquirir el aparato público del Estado en la regulación económica y social. No se puede negar que el papel del estado capitalis-

ta en el funcionamiento del sistema en general, ha sido fundamental en el desarrollo capitalista de las últimas décadas, todo lo cual ha dado por resultado los enormes sectores públicos modernizados que abarcan la energía, los transportes, las comunicaciones, las finanzas, así como la educación y salud pública.

Este ensanchamiento del aparato de la administración pública del Estado en las sociedades capitalistas, trajo aparejada la necesidad de iniciar la investigación teórica y científica de la función administrativa pública, así sea en un grado restringido y gradualmente creciente.

Así las cosas, son las condiciones de la vida material en su decurso histórico, las que imposibilitan o posibilitan el develamiento teórico de lo administrativo público. Esto no quiere decir que en los contextos precedentes a ese momento de develación no se hubiera realizado práctica de la administración pública y un intento de reflexión sobre esta misma. Lo que sucede es que esta práctica se realizó en el nivel de lo inmediato y

esa reflexión asistemática no lograba penetrar en la real esencia del fenómeno.

En todos los grandes imperios de la antigüedad en donde el modo de producción asiático es dominante, es clara la existencia de un sistema de reglas abstractas para la regulación de los órganos que conforman la administración pública. Asimismo, aparece ya el carácter burocrático de los puestos de trabajo así como un sistema de selección de personal que se fundamentaba, en cierto grado, en criterios de idoneidad. En estas sociedades se crearon organizaciones administrativas permanentes, dotadas, parcialmente al menos, de personal profesional, cuyas actividades y funciones estaban reguladas, en mayor o menor grado, por una normatividad legal.

En las sociedades esclavistas occidentales, como son las ciudades-estado griegas y la república romana principalmente, es evidente que no se desconoció la actividad pública, pero ésta se desarrolló en organizaciones colegiadas no jerárquicas y temporales. Tal es el caso de los arcontes atenienses, los éforos espartanos y los cónsules romanos.

Al respecto, los ciudadanos atenienses ejercían cuasi directamente las funciones de gobierno; los plazos de ejercicio de los puestos públicos eran extremadamente breves y la selección de funcionarios públicos era una combinación de sorteo y elección.

En el medioevo occidental, en el nivel del señorío, la actividad administrativa fue una instancia servida y ejercitada a título privado, ésta se encuentra poco diferenciada de otras instancias de la vida social; los servidores públicos acceden a la administración por privilegio, compra o arriendo del puesto de trabajo, por lo que las áreas de competencia de los cargos no se encuentran plenamente establecidas, lo anterior como consecuencia de que el privilegio jurídico vulnera y antecede a la norma legal racional.

En todas estas sociedades, la instancia de lo administrativo público no se encuentra plenamente configurada ni identificada; las condiciones de la vida material prevalecientes en ella, no posibilitan que esa instancia se diferenciara y adquiriera su propia especificidad. En este sentido, acontece

en el terreno de lo administrativo público lo que se suscitó en el campo de lo político y de las relaciones económicas, sólo es posible su verdadera reflexión teórica cuando en la vida material se han desarrollado y diferenciado objetivamente las categorías propias que en el nivel del pensamiento han de sustentar su campo específico de estudio, lo cual se empieza a producir con el advenimiento del modo de producción capitalista.

En las sociedades estatales, es en el capitalismo, a diferencia de las sociedades que le precedieron, donde lo administrativo público aparece diferenciado y despersonalizado, por cuanto las condiciones materiales de este modo de producción exigen que el nivel jurídico-político, lugar en el que se localiza y define la instancia de lo público, se encuentre diferenciado con nitidez.

No debe pensarse, sin embargo, que la configuración de lo administrativo público, como categoría específica del ser social y la emergencia de su momento teórico, guardan una relación mecánica, - por el contrario, esa aprehensión teórica sólo será

posible cuando sobre este campo fenoménico se haya-
estructurado una verdadera reflexión conceptual que,
entre otras cosas, permita superar dos cuestiones -
que durante mucho tiempo, a nuestro juicio, se han
convertido en un freno al desarrollo de la adminis-
tración pública como disciplina científica: la pri-
mera, referida a la discusión habida en torno a si
la administración privada y la que satisface necesi-
dades públicas comprometen a una misma análoga es-
tructura de pensamiento teórico, basada en idénti-
cos supuestos conceptuales; la segunda, referente a
la dicotomía entre administración y política.

Respecto de la primera polémica debe--
mos apuntar que, la administración pública y la ad-
ministración privada son entidades ontológicas dife-
rentes, configuradas y definidas a partir de dife-
rentes procesos históricos, por eso, reclaman para
su aprehensión conceptual de diferentes instancias-
teóricas.

La administración pública es una reali-
dad que reclama en su discurso teórico del conoci-
miento del origen y desarrollo del nivel jurídico--

político; del proceso histórico en que se va configurando la emergencia del aparato estatal; del proceso en que se va diferenciando lo público y lo privado - como instancias distintas de la sociedad global, así como la sociedad civil y la sociedad política.

La administración pública no puede explicarse en ausencia del conocimiento teórico del proceso histórico de formalización del poder social, de la génesis del Estado como principio de organización social y de administración, del proceso histórico de estructuración del poder estatal, que define tanto a la estructura administrativa como a la armada.

Por su parte, la administración privada implica, en el nivel de lo conceptual, el estudio de la consolidación histórica de las relaciones económicas de intercambio, así como de su origen, del proceso de acumulación de capital privado, de la creciente necesidad de racionalizar, a nivel de la unidad productiva, los procesos de producción y distribución.

Así pues, la administración pública y la administración privada, en cuanto entidades diferentes del ser social, son en esencia entidades teóricas distintas, pese a que entre ellas exista un rasgo común y fundamental: la actividad humana que persigue fines organizacionales. No debe olvidarse que esa actividad según sea pública o privada, al desarrollarse en diferentes contextos, adquiere especificidad propia.

En lo referente a la segunda polémica, cabe decir que la dicotomía política-administración es el punto de partida en el estudio de la administración pública en los países capitalistas desarrollados. Es sostenida por Wilson, Goodnow y Willoughby en Estados Unidos, por Weber en Alemania y por Moreland en Gran Bretaña. En nuestros días, esta polémica sigue llamando la atención de un buen número de estudiosos.

La afirmación de Moreland al respecto bastaría para formarnos una idea de esta famosa dicotomía: *"La política decide sobre los objetivos que serán alcanzados, la administración pone a la*

política en ejecución o para hablan en otras palabras, realiza cosas" (8). Las ideas de Wilson sobre el mismo tópicó clarificarían aún más el problema : "Las cuestiones administrativas no son cuestiones - políticas. Aún cuando sea la política la que fije - las tareas para la administración, Ésta no debe sufrir que maneje sus oficinas" (9).

Weber ha sido, sin embargo, quien ha -
 dado un mayor respaldo teórico a esta polémica. Para comprender las ideas de Max Weber acerca de este problema de la dicotomía, es menester tener presentes los aspectos más generales acerca de su teoría de la dominación, desarrollados en "Economía y Sociedad", particularmente aquellos referidos a la dominación legal, así como a las nociones que desarrolló en su artículo "La Ciencia y la Política".

La dominación para Weber se refiere a un tipo especial de relaciones de poder en las cuales el gobernante impone su mandato a los gobernados, quienes consideran que es deber suyo obedecer las órdenes emitidas por el primero. Esta creencia en la legitimidad del poder posibilita su relativa-

estabilidad en el tiempo y en el espacio. La dominación cuando es extendida a un número de gobernados, reclama de una estructura administrativa que ejecute las órdenes. En forma totalmente pura, las causas de legitimidad en la dominación sólo son tres, articulándose cada una de ellas con una estructura de medios y cuerpos administrativos, a saber, "la dominación carismática", "la dominación tradicional" y "la dominación legal-racional".

La dominación legal-racional se encuentra fundada en la legalidad, es decir, en la validez del estatuto legal. En este caso se obedece a las leyes porque se entiende que tales leyes han sido establecidas mediante un proceso correcto y racional, - así pues, en la organización administrativa se obedece a la regla y no a la persona, puesto que el poder que emana de esta última se sustenta en la primera.

La organización administrativa típica - que se corresponde con este tipo de dominación es la burocracia. Dentro de este tipo de dominación legal-cae la estructura moderna del Estado, el municipio y la empresa capitalista.

Para Weber, el desarrollo del capitalismo conlleva la tendencia a la burocratización y a la racionalización de la organización administrativa, tanto pública como privada. En este sentido, al sistema de botín en los puestos públicos, existente en los aparatos públicos de muchos países de esa época, los Estados Unidos fundamentalmente, Weber estaba convencido de que a ese sistema se oponía la creciente profesionalización del funcionario público, ya que sin estos intelectuales altamente especializados, la administración se desenvolvería en: "*... una tremenda disgregación y la amenaza de una extendida ineficiencia*" (10).

Dentro de la perspectiva que establece la dicotomía política-administración se hace imposible concebir teoría alguna de lo administrativo público, puesto que ello es simple efecto epifenómico de la realidad que se da en el nivel de lo político. La actividad política decide, la actividad administrativa ejecuta; el político toma la decisión, el servidor público la obedece.

La dicotomía entre política y adminis-

tración no se estructura como una alternativa teórica de lo administrativo público, sino como una racionalización de las condiciones que la hacían posible: las sociedades industrializadas de libre competencia en las que el Estado cumple funciones de gendarmería. Dentro de estas condiciones históricas, - el aparato administrativo público tenía que ser concebido y racionalizado en los términos del famoso - "cuadro burocrático" de Weber, basado fundamentalmente en la neutralidad política y alto grado de especialización del funcionario. (11)

En este sentido, la racionalidad que - le compromete a la administración pública se satisface con el estudio de las relaciones medio-fin, en el que este último es un dato fuera del problema; - al administrador público no le compromete la decisión ni formulación de los objetivos públicos, éstos quedan fuera de su ámbito, le corresponde sólo su instrumentación, y el problema es técnico, no es científico, ni siquiera en el nivel tecnológico. - Puesto que con esa concepción-cualquiera es apto para administrar, bastando el nivel informativo, sin inquirirse el formativo.

No obstante que nosotros no participamos de la concepción weberiana de la administración pública, seguimos considerando que el pensamiento de Weber constituye una inmensa aportación al estudio de ciertos aspectos de lo administrativo público.

Consideramos que la administración pública implica la actividad organizada que se encamina a la racionalidad de lo social, racionalidad en los medios y en los fines, en consecuencia, al administrador público le compromete tanto la decisión, formulación y dirección de los objetivos públicos como su implementación técnica y ejecución. Por eso, él debe demandar una formación consistente en el ámbito de las ciencias políticas.

En la administración pública no debe darse el divorcio entre la administración y la política, sino la síntesis de ambas, sin embargo entre ellas no debe establecerse una identidad conceptual por cuanto comprometen objetos de estudio específicos.

REFLEXIONES SOBRE LA
III POSIBILIDAD DE DESARROLLAR UNA TEORIA Y
CIENCIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA (1)

La actividad administrativa, que son comportamientos humanos que definen puestos-de trabajo o cargos, sólo es verificable en organizaciones administrativas, las cuales para ser-
tales reclaman, en su enunciación mínima, de los siguientes elementos: un grupo humano que ponga-
al servicio de los fines de la organización al -
menos una parte de su capacidad de comportamien-
to, un conjunto de normas que regulen y organi--
cen dichos comportamientos, un conjunto de fines
a los cuales los comportamientos sirvan y, por -
último, un conjunto de recursos materiales que -
haga posible la realización de esos fines.

Toda organización administrativa se
estructura a partir de un tipo de poder fuerte--
mente formalizado, la autoridad. La autoridad só-
lo es posible al interior de ordenamientos socia

les de carácter orgánico, como resulta ser toda entidad humana en donde la capacidad de mando sólo es explicable en función de esos ordenamientos jerárquicamente estructurados.

En virtud de lo anterior es que no aceptamos la afirmación de muchos tratadistas en el sentido de que la actividad administrativa surge desde el momento en que los hombres se cooperaron para levantar una piedra o bien para la caza de grandes especies. A nuestro juicio, esas son relaciones de cooperación simple, en donde los comportamientos humanos se ordenan en el tiempo y en el espacio pero sin estructurarse orgánicamente ni originando jerarquías estables. Esto sucede porque esas relaciones de cooperación simple se estructuran sobre el poder del liderazgo y no de la autoridad.

Recuérdese que tanto el liderazgo como la autoridad son dos tipos de poder consentido, quien obedece con parte en algún grado los fines del que manda, no obstante, el liderazgo que se fundamenta en el prestigio como recurso de poder, se desgasta y es más efímero que la autoridad, que es

un tipo de poder fuertemente formalizado y estable
(2).

Así las cosas, no hay actividad administrativa hasta el momento en que los hombres se concentraron entre sí, de modo específico y en determinado contexto, con el fin de organizar sus respectivos comportamientos y de esta manera satisfacer fines previamente establecidos.

De lo anteriormente expresado se desprende que, la actividad administrativa pública sólo es posible una vez que se ha configurado el estado -principio de organización y administración social- y dentro de éste la estructura administrativa, puesto que esta última se corresponde con aquellas necesidades sociales que son adjudicadas, a través de un proceso político al instituto estatal, necesidades que la estructura administrativa debe resolver por medio de un sistema de reglas, distribución de facultades y competencias.

Nos explicamos. En Las sociedades del comunismo primitivo no existía diferencia entre lo -

público y lo privado. El desarrollo de las fuerzas productivas y la consecuente división social del - trabajo, determinaron el carácter conflictivo de - la sociedad, lo cual, al poner en peligro la cohesión del grupo humano, obligó a construir en el se no de la sociedad, un espacio denominado instancia o nivel de lo político, en cuyo centro se sitúa el aparato estatal. Desde ese momento, en esa instancia se procesan los conflictos sociales en térmi-- nos de que a pesar de ellos, la cohesión social se mantenga. La sociedad, entonces, se divide en dos esferas: la pública y la privada, generándose, en consecuencia, dos tipos de derecho correspondien-- tes a cada una de esas esferas, el derecho público y el derecho privado.

En el mismo sentido, la solución de - esos conflictos sociales implica definir ciertas - necesidades como públicas, las cuales, para ser to-- madas como tales deben tener un quantum de poder - político que las respalde. En otras palabras, la - estructura administrativa del Estado no satisface todas las necesidades sociales, sólo aquéllas que en virtud de un proceso político han sido declarada

das como públicas. Dentro de la teoría marxista es evidente que, en las sociedades futuras posteriores al socialismo, desaparecerá el Estado, el carácter conflictivo de la sociedad y, necesariamente, la diferencia entre lo público y lo privado . En esas condiciones subsistirá la administración pública, pero perderá su carácter político que alude a las contradicciones y pugnas sociales.

Así miradas las cosas, la administración pública encuentra su unidad y diversidad histórica, unidad en virtud de que la actividad administrativa pública siempre ha satisfecho necesidades públicas, diversidad en cuanto esa actividad administrativa se ha manifestado de diferentes maneras, según el contexto histórico en el cual esa actividad se encuentra inmersa.

He aquí la inmensa aportación de Max Weber al estudio, y posible constitución teórica y científica de la administración pública: el haber encuadrado esa actividad administrativa de manera histórica.

El objeto de estudio de la posible teoría y ciencia de la administración pública debe ser, necesariamente, la actividad humana organizada que satisface necesidades públicas, puesto que ésta constituye la especificidad esencial que define los procesos históricos que han conformado la instancia de lo administrativo público.

El supuesto que sirve de base para tomar a la actividad humana organizada como posible objeto teórico y científico de la ciencia de la administración pública, es el hecho de que ella muestra una legalidad en su decurso histórico.

Esta legalidad ha de encontrarse en dos niveles: uno, la explicación de esa actividad en el nivel de la práctica, es decir, en cuanto a la explicación de la práctica administrativa situada en aquellos contextos en que es incapaz de pensarse a sí misma y por tanto, realizada de manera inmediata y acomodaticia; otro, el nivel en que la actividad administrativa se realice como praxis, guiada por una instancia teórica.

En otras palabras, la posible teoría de la administración pública debe explicar - las variaciones experimentadas en esa actividad- a través de su devenir histórico y comprender cómo ha sido en las distintas etapas de su desen-
volvimiento. Es esta explicación teórica del ori-
gen y desarrollo de la actividad administrativa-
pública lo que ha de posibilitar que ésta se -
translade a nivel de praxis, es decir, a un mo-
mento en que dicha actividad ya no se realice co-
mo práctica inmediata, sino, por el contrario, -
respaldada por un momento teórico.

En este sentido, el tratamiento de este objeto implica definir sus métodos de estudio en el contexto de esos dos niveles. En una -
primera instancia, el método de tratamiento será el histórico y, en el posible nivel de praxis, -
el deontológico-histórico.

Reflexionaremos en torno a este último, poco conocido y tratado. Ante todo, hay -
que aclarar que el método deontológico-histórico nada tiene que ver con el método de tratamiento-

del deber ser de un objeto de estudio en un sentido idealista, sino, por el contrario, se remite - al método de tratamiento del deber ser histórico, que en el caso de la administración pública, al - ser su objeto la actividad organizada, queda refe- rido al deber ser de esa actividad que, como ha - quedado claro, satisface necesidades públicas, - las cuales se definen políticamente.

El método deontológico que ciertas ciencias aplican al tratamiento de su objeto pue- de situarse en dos contextos: ahistórico e histó- rico.

El método deontológico ahistórico - trata al objeto sin preocuparse por percibirlo - dentro de la totalidad concreta en que este se - define y se encuentra inmerso. Por ello se igno- ran las fases dialécticas del proceso dinámi- co que afectan al campo fenoménico, por lo que - el deber ser que se predica respecto del objeto, se desvincula completamente de la realidad, esta- bleciendo con ello, un deber ser petrificado, di- vorciado de la realidad. El método deontológico-

histórico, en contraposición, trata al objeto de estudio a la luz de su ubicación en el contexto de la totalidad concreta, por lo que el deber ser que predica, respecto del objeto, emerge de las condiciones reales que lo hacen posible.

Así las cosas, el método deontológico de la administración pública ha de establecer principios de deber ser que guíen a la actividad administrativa que satisface necesidades públicas."Se denomina debido proceso al discurso de razón que puede formularse en torno a una situación administrativa concreta. En dicho discurso ~~deben~~ considerarse todos los principios generales abstractos de la administración, adaptándolos a una situación de modo que se reconozcan las exigencias básicas que lo van a afectar necesariamente; entre los cuales se destacan la circunstancia de si la administración se encuentra en una posición sustantiva o adjetiva, la naturaleza del producto específico, es decir, de los bienes o servicios que ha de generar la organización administrativa, las características de los diseños administrativos existentes o de los que

vayan a crearse, como asimismo del efecto combinado de todos estos factores en los procesos de toma de decisiones." (3) No debe pensarse, sin embargo, en principios de deber ser de la actividad administrativa abstractos y divorciados de la realidad a la que pretenden normar, sino en principios que toman en consideración que la administración pública se da en contextos contradictorios y específicos, lo que tiende a restarle racionalidad a éstos, por lo que el principio general de la actividad administrativa se reduce a la búsqueda de la mejor solución posible.

Ya, de alguna manera, Wilson lo intuía cuando expresaba que: "El objeto de estudio de la administración es descubrir, primeramente, en primer lugar, lo que puede hacer el gobierno debida y acertadamente y, en segundo, cómo ha de hacer lo debido con la mayor eficacia posible y con el menor gasto posible tanto de dinero como de energía." (4)

En torno a la cuestión de definir - al método deontológico-histórico como aquél que propiamente corresponde a la Administración Pública, en cuanto aspire teóricamente a constituirse como ciencia, es necesario acalarar algunas cosas.

La primera es que fue Don Anibal Bascuñán Valdés, quien originalmente establece en su libro " Elementos de Ciencia de la Administración Pública " que a ella corresponde el método deontológico. Visualizándolo como la necesaria sujeción de la actividad administrativa de este orden a un deber ser cuyas bases había que encontrarlas en el Derecho Político. La segunda, es que ha sido el Prof. Miguel Escobar Valenzuela, quien establece que ese deontolo--gismo, no es jurídico, sino histórico.

De acuerdo con esto, él deberá constitiuirse sobre las bases de un racionalismo social de objetivo crítico, participante y comprometido, cuyo objeto, el ser social, sea superado en virtud de esa crítica racional que se orienta a darle fundamento a la praxis; a superar la actual contradicción entre la racionalidad de la empresa y la irracionalidad del conjunto. De no ser así, nuestro deber ser profesional sería similar al de los administradores de empresa.

OBRAS CITADAS Y NOTAS

INTRODUCCION.

- (1) Kosik, K. *Dialéctica de lo concreto*, pp. 56

CAPITULO I

- (1) Cualquier análisis que sobre un campo específico de la realidad social se efectúe, desde la perspectiva de la totalidad concreta, debe partir, tácita o explícitamente, de la diferencia ontológica existente entre la realidad social y la realidad natural. En este sentido, agradecemos al profesor Escobar Valenzuela nos haya permitido su artículo "Lo protagónico en el hecho social", lo cual nos permitió esclarecer y abordar estos aspectos conceptuales.
- (2) Marx, K. "El Capital", tomo I, pp. 130
- (3) Kosik, K. *op. cit.* pp. 61
- (4) Kosik, K. *op. cit.* pp. 69-70
- (5) Almeyda, Clodomiro. "Sociologismo..." pp. 17
- (6) Ha sido el profesor Miguel Escobar Valenzuela en su curso de Teoría de la Administración Pública I, quién ha establecido la jerarquización y diferenciación que debe otorgarse tanto a los conceptos como a las categorías, en cuanto se refieran a la teoría.
- (7) Almeyda, Clodomiro, *op. cit.* pp. 67-68
- (8) Kosik, K. *op. cit.* pp. 59
- (9) *Idem* pp. 63
- (10) Escobar Valenzuela, Miguel. "Lo protagónico en el hecho social", pp. 17-18
- (11) *Ibidem.*
- (12) Marx, K. , *op. cit.* pp. XIII
- (13) Amin, Samir. "La acumulación ..." pp. 13

CAPITULO II

- (1) Wilson, Woodrow. "Estudio de la Administración " en Waldo, Dwight. *Administración Pública*, pp. 87
- (2) Wilson, W. *op. cit.*, pp. 92
- (3) Gulick, Luther, "Science value and public administration" en Duhalt, Krauss "Notas sobre administración de personal en el servicio público" . pp. 16. Como puede observarse Gulick, no repara en la diferencia ontológica que existe entre la administración pública y la administración privada.
- (4) Beard, Charles, "Filosofía, ciencia y arte de la administración pública" en Waldo, Dwight, "Administración pública" pp. 97
- (5) Gvishiani, D. "Organización y gestión", pp. 282
- (6) Gerth & Mills, "Essays on sociology".
- (7) Gvishiani, D. *op. cit.*, pp. 13
- (8) Moreland, "The science of public administration" en Guerrero, Omar, "Tesis Doctoral", pp. 27
- (9) Wilson Woodrow, "Estudio de la administración" en Dwight, Waldo, *op. cit.* pp. 91
- (10) Weber, Max, "La política y la ciencia" pp. 27-28
- (11) Estos aspectos fueron desarrollados en el curso de teoría de la administración pública I, pero el supuesto del que parten es que visualizándose los miembros de la sociedad civil formando parte de la competencia propia al mercado, en esas condiciones el funcionario público no podía ni debía dotar a su comportamiento de otros factores que no fueran el de la neutralidad frente a esa competencia y, al mismo tiempo, que el de la separación de bienes; de modo que la neutralidad pudiera realizarse.

CAPITULO III

- (1) El presente capítulo se estructura fundamentalmente en la definición que el profesor Escobar ha desarrollado de administración pública, en los cursos teóricos respectivos: "La administración pública es la actividad que se encamina a la satisfacción, directa o indirecta, de necesidades públicas políticamente definidas; y que en el caso del comunismo, serán socialmente definidas".
- (2) Los conceptos 'cooperación simple' y 'liderazgo' deben ser entendidos al interior de la 'teoría de la autoridad' desarrollada por el profesor Escobar Valenzuela, por lo que nada tienen que ver con otro tipo de acepciones generadas en otros marcos referenciales.
- (3) Escobar Valenzuela, Miguel, "Apuntes de teoría de la administración I ENEP Acatán, UNAM, pp. 41
- (4) Wilson, Woodrow, "Estudio de la Administración" en Dwight, Waldo, "Administración pública," pp.85

B I B L I O G R A F I A

Alderfer, Harold F.
La administración pública en las naciones nuevas.
Ed. Paidós, Buenos Aires, 1967.

Almeyda, Clodomiro
Sociologismo e ideologismo en la teoría revolucionaria.
Fondo de Cultura Económica, México, 1976.

Amin, Samir
La acumulación a escala mundial
Crítica a la teoría del subdesarrollo
Siglo XXI Editores, México, 1977.

Bagú, Sergio
Tiempo, realidad social y conocimiento.
Siglo XXI Editores, México, 1979.

Bernal, John D.
La ciencia en la historia.
Ed. Nueva Imagen, México, 1979.

Bernal, John D.
La libertad de la necesidad. 2 tomos
Ed. Ayuso, Madrid, 1975.

Bettelheim, Charles
Problemas teóricos y prácticos de la planificación.
Ed. Tecnos, Madrid, 1971.

Braverman, Harry
Trabajo y capital monopolista.
Ed. Nuestro Tiempo, México, 1975.

Eisenstadt, S.N.
Los sistemas políticos de los imperios.
Revista de Occidente, Madrid, 1966.

Gamble, Andrew y Walton, Paul
Capitalismo en crisis, la inflación y el Estado.
Siglo XXI Editores, México, 1977.

García de Enterría, Eduardo
La administración española.
Alianza Editorial, Madrid, 1972.

Gerth & Mills
Essays on Sociology
Oxford University Press, 1946.

Gluckman, Max
Política, derecho y ritual en la sociedad tribal.
Akal Editor, Madrid, 1978.

Godelier, Maurice
Racionalidad e irracionalidad en economía.
Siglo XXI Editores, México, 1976.

Gordon Childe, V.
¿Qué sucedió en la historia?
Ed. La Pléyade, Buenos Aires, 1975.

Gournay, Bernal
L'Administration.
Presses Universitaires de France, 1962.

Guerrero, Omar
El estudio de la administración pública capitalista.
Tesis doctoral. México, 1979.

Bravo, Víctor et al.
Teoría y realidad en Marx, Durkheim y Weber.
 Juan Pablos Editor, México 1979.

Córdova, Arnaldo
Sociedad y Estado en el mundo moderno.
 Grijalbo, México, 1976.

Chomsky, Noam
Estructuras sintácticas.
 Siglo XXI Editores, México, 1969.

Duhalt, Krauss
Notas sobre administración de personal en el servicio público.
 Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
 Universidad Nacional Autónoma de México

Escobar Valenzuela, Miguel
Apuntes sobre administración pública. I y II.
 Acatlán, México, 1979.

Escobar Valenzuela, Miguel
El hecho social y el concepto de autoridad.
 Ensayo inédito, 1977.

Escobar Valenzuela, Miguel
Lo protagónico en el hecho social.
 Ensayo inédito, 1979.

Escobar Valenzuela, Miguel
Elementos de la teoría leninista del partido revolucionario.
 Ensayo inédito, 1977.

Escobar Valenzuela, Miguel
Apuntes de ciencia política I y II.
 Acatlán, México, 1977.

Gvishiani, D.
Organización y gestión.
Ediciones de Cultura Popular, México.

Hinze, Otto
Historia de las formas políticas.
Revista de Occidente, Madrid, 1968.

Homans, George C.
El Grupo Humano.
EUDEBA, Buenos Aires, 1972.

Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)
Función de la administración pública en el establecimiento
de un nuevo orden económico y social.
México, 1975.

Kidron, M.
El capitalismo occidental de la posguerra.
Ed. Guadarrama, Madrid, 1971.

Klinksberg, Bernardo
Administración, subdesarrollo y estrangulamiento tecnológico.
Ed. Paidós, Buenos Aires, 1973.

Klinksberg, Bernardo (compilador)
Cuestionando en administración.
Ed. Paidós, Buenos Aires, 1973.

Koenisberger, Helmut G.
La práctica del imperio.
Revista de Occidente, Madrid, 1975.

Koontz, H. y O'Donell, C.
Curso de administración moderna.
Ed. McGraw Hill, México, 1973.

Kosik, Karel
Dialéctica de lo Concreto.
Ed. Grijalbo, México, 1976.

Kotarbiński, Tadeusz
Praxiología y economía.
UNAM, México, 1967.

Lange, Oskar
Ciencia, planificación y desarrollo.
Ed. Nuestro Tiempo. México, 1974.

Lange, Oskar
Economía política.
Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

Lenin, V.I.
El imperialismo, fase superior del capitalismo.
Ediciones en Lenguas Extranjeras, Pekín, 1966.

Lenin, V.I.
Acerca de la incorporación de las masas a la administración
del Estado.
Ed. Progreso, Moscú, 1978.

Lenin, V.I.
Materialismo y Empiriocriticismo.
Ediciones de Cultura Popular, México, 1977.

Landgrebe, Ludwig
Fenomenología e Historia.
Monte Avila Editores, Caracas, 1975.

Malagón Vera, Alfonso
Estado y administración pública.
Ensayo inédito, México, 1979.

Martínez Silva, Mario
Apuntes sobre administración pública.
México.

Mandel, Ernest
Análisis marxista de la burocracia capitalista.
904 Editor, Buenos Aires, 1977.

Martin, Roscoe C.
Administración Pública.
Ed. Herrero Hermanos, México, 1967.

Marx, Karl
El Capital. Tomo I.
Fondo de Cultura Económica, México, 1978.

Marx, K. y Engels, F.
Obras escogidas. 3 Tomos.
Ediciones de Cultura Popular, 1974.

Meyer, Jean
El control de gestión.
Ed. Oikos-Tau, Barcelona, 1972.

Mendes, Pierre y Ardant, Gabriel
Ciencia económica y lucidez política.
Monte Avila Editores, Caracas, 1973.

Mouzelis, Nicos P.
Organización y burocracia.
Ed. Península, Barcelona, 1975.

Muñoz Amato, Pedro
Introducción a la administración pública. Tomo I.
Fondo de Cultura Económica, México, 1973.

North American Congress on Latin America (NACLA)
Los administradores del imperio.

Osadchaia, I.
De Keynes a la síntesis neoclásica.
Ediciones de Cultura Popular, México, 1976.

Peter, Laurence J. y Hull, Raymond
El principio de Peter.
Plaza & Janés Editores, Barcelona, 1977.

Pokrovski, V.S. et al.
Historia de las ideas políticas.
Juan Grijalbo Editor, México, 1966.

Poulantzas, Nicos
Poder político y clases sociales en el estado capitalista.
Siglo XXI Editores, México, 1976.

Rodríguez Reyes, Alvaro
Organización, un enfoque dialéctico.
Editores Asociados, México, 1978.

Rudolf Sonntag, Heinz y Valecillos, Héctor
El Estado en el capitalismo contemporáneo.
Siglo XXI Editores, México, 1977.

Schaff, Adam
Historia y verdad.
Ed. Grijalbo, México, 1971.

80
MEXICO Y EL MUNDO

Sharkansky, Ira
Administración pública.
Editores Asociados, México, 1977.

Singh, Jagjit
Teoría de la información, del lenguaje y la cibernética.
Editorial Alianza, Madrid, 1976.

Suárez, Pablo
Praxiología, planificación y acción social.
Universidad Autónoma de Sinaloa
México, 1978.

Trotsky, et al.
Sobre la burocracia
Akal Editor, Madrid, 1978.

Ullman, Walter
Principios de gobierno y política en la Edad Media.
Revista de Occidente, Madrid, 1971.

Mascuñán Valdés, Aníbal
La ciencia de la administración pública.
Universidad de Santiago de Chile

Waldo, Dwight
Administración pública.
Ed. Trillas, México, 1974.

Weber, Max
Economía y Sociedad. 2 Tomos.
Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

Weber, Max.
Estructuras de poder.
Ed. La Pléyade, Buenos Aires, 1977.

Weber, Max
¿Qué es la burocracia?
 Ed. La Pleyade, Buenos Aires, 1977.

Weber, Max
Política y Ciencia.
 Ed. La Pleyade, Buenos Aires, 1976.

White, d. j.
Teoría de la decisión .
 Alianza editorial, Madrid, 1972.

Wittfogel, Karl A.
Despotismo Oriental.
 Estudio Comparativo Del Poder Totalitario.
 Ed. Guadarrama, Madrid, 1966.

ANTOLOGIAS

Introducción a la Epistemología.
 División de Metodología.
 Escuela Nacional De Estudios Profesionales Acatlán.

Metodología de las Ciencias Sociales
 División de Metodología.
 Escuela Nacional De Estudios Profesionales Acatlán.