

00483

lejo

1

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTOMONA DE MEXICO  
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES  
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

FUNDAMENTOS EPISTEMOLOGICOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA  
NORTEAMERICANA: ORIGENES, CRITICA Y CRISIS (1887-1970)

TESIS PRESENTADA COMO UNO DE LOS REQUISITOS PARA EL GRADO DE  
DOCTOR EN ADMINISTRACION PUBLICA

POR

BEAUREGARD GONZALEZ ORTIZ

00483

1982

(B.A. 1969, M.A.P. 1972, UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO)

JULIO 1982

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **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 está 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.

## PREFACIO

A lo largo de este trabajo hemos tratado en la medida de nuestras posibilidades, y dentro de lo que cabe como investigador, analizar e interpretar el fenómeno de la Administración Pública Norteamericana. Tras la jornada de rigor y las lecturas correspondientes sacamos en limpio esta investigación que, aún sin estar acabada, esperamos, al filo de las relaciones sociales y a la vista de nuestro tiempo, establecer nuevas posibilidades de desarrollo dentro de nuestra área de interés.

Agotar enfoques metodológicos, o adoptar definiciones a priori, no es siempre el mejor camino para llegar a las metas de productividad intelectual que presupone una Administración Pública capaz de la dimensión histórico-social que demandan las sociedades cambiantes. Sin embargo, es innegable que nuestro merodeo por documentos fehacientes y el impulso reflexivo a que inclina el panorama de la actualidad en mundos de crisis, nos induce a una respuesta totalizadora, en donde el objeto y el estudio se contempla en una sola unidad analítica.

Uno de los objetivos del presente trabajo consiste en examinar el estado de la Administración Pública Norteamericana,

7

desde sus comienzos hasta finales de la década del setenta. El análisis gira alrededor del origen, crítica y del estado de crisis del campo y del objeto de la Administración Pública. Por tal motivo, criticaremos las distintas posiciones que se han formado en torno al origen, crítica y crisis de la disciplina en donde se argumenta que la relación entre la teoría y la práctica de la Administración Pública se ha establecido de una manera estrictamente técnica y pragmática sin la debida ponderación sobre los fundamentos concretos que afectan esta realidad. De aquí que se reconozca que la discusión adecuada del impacto de la Administración Pública tenga que partir del análisis científico y concreto de las tendencias de crecimiento y desarrollo de la sociedad capitalista. De la misma manera se admite, que cuando surgen problemas económicos y sociales, la Administración Pública interviene en las relaciones sociales en forma tal que se puedan controlar los disturbios o los disloques que se producen en la economía de mercado.

Los fundamentos epistemológicos de la Administración Pública para todos los efectos se convierten en elementos históricamente específicos y materialmente relacionados con factores macro y microsociales que surgen del contexto histórico social. Entendemos que la originalidad de esta investigación radica precisamente en proponer para el estudio y la práctica de la

7

Administración Pública la alternativa epistemológica e histórica como posible colofón al mundo dicotómico en que vivimos. Somos los latinoamericanos los que a la luz de la experiencia propia y sin olvidar las fuerzas exógenas, nos toca presentar alternativas congruentes con nuestra propia realidad. Es en este contexto que debe ser entendido este trabajo.

El mismo está dividido en seis capítulos, I. Introducción: Planteamiento del Problema; II. Consideraciones Metodológicas: El Problema del Método en la Investigación y en la Administración Pública; III. Esquemas Interpretativos de la Evolución de la Administración Pública Norteamericana; IV. Desarrollo Epistemológico de la Administración Pública: de sus Orígenes a la Crítica 1887-1940; V. Desarrollo Epistemológico de la Administración Pública: de la Crítica a la Crisis 1950-1970; y VI. Conclusiones.

El resultado de esta investigación es producto de múltiples esfuerzos los cuales se hacen imposibles de mencionar. Sin embargo es propio destacar que sin la inspiración de nuestros profesores, estudiantes y compañeros hubiera sido difícil entender el fenómeno aquí tratado. Merece nuestro especial agradecimiento a cuatro compañeros que estuvieron todo el tiempo ligados a nuestra producción intelectual y cuyas intensas discusiones

ayudaron a reflexionar más allá de lo que por nosotros fue concebido. Nos referimos a Dr. Leonardo Santana Rabell, Dr. Manuel A. Morales Pérez, Dr. Omar Guerrero y a mi compañera Isa, que desde diversas perspectivas contribuyeron al desarrollo de este trabajo. Al Dr. Wilfredo Braschi y a la Prof. Luz Nereida Pérez debemos gran parte de las correcciones en la redacción.

B. G. O.

## INDICE GENERAL

	Páginas
PREFACIO .....	iv
CAPITULOS	
I. INTRODUCCION .....	1
A. Planteamiento del problema .....	1
II. CONSIDERACIONES METODOLOGICAS: EL PROBLEMA DEL METODO EN LA INVESTIGACION Y EN LA AD- MINISTRACION PUBLICA .....	23
A. La indigencia o vacio conceptual del método .....	27
B. Diferencias entre método, técnicas y metodología .....	36
C. Hacia una visión totalizadora de la investigación .....	41
III. ESQUEMAS INTERPRETATIVOS DE LA EVOLUCION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA NORTEAMERICANA	49
A. Concepción histórica del desarrollo .	53
1. El esquema "dialéctico" de K. Henderson .....	53
2. La "periodización" de H. Mc Curdy	58
3. La tipología "paradigmática" de N. Henry .....	61
B. Concepción disciplinaria del desarrollo	65
1. El desarrollo disciplinario de T. J. Davy .....	65

	Páginas
2. La clasificación disciplinaria de Simmon y Dvorin .....	70
C. Concepción teórica del desarrollo ....	77
1. La clasificación teórica de S. K. Bayley .....	77
2. El desarrollo teórico según S. T. O'Kelley .....	79
IV. DESARROLLO EPISTEMOLOGICO DE LA ADMINISTRA- CION PUBLICA: DE SUS ORIGENES A LA CRITICA 1887-1940 .....	83
A. Orígenes epistemológicos .....	85
B. Crítica epistemológica: crítica a los principios y a la dicotomía .....	106
C. Crítica a la crítica sobre el pensa- miento administrativo .....	129
V. DESARROLLO EPISTEMOLOGICO DE LA ADMINISTRA- CION PUBLICA: DE LA CRITICA A LA CRISIS 1950-1970 .....	137
A. Negación de la crisis .....	138
B. La crisis de identidad, intelectual y de legitimidad .....	142
C. Crisis del pensamiento sobre la crisis	157
D. La crisis del capital: objeto de estu- dio de la administración pública .....	165
VI. CONCLUSIONES .....	171
BIBLIOGRAFIA .....	184
A. Libros .....	185
B. Revistas .....	190

	Páginas
C. Diccionarios .....	193
D. Enciclopedias .....	194
E. Fuentes Inéditas .....	194
F. Otras Fuentes .....	195
APENDICES .....	196
I. Categorías de los Enfoques de la Evolu- ción en el Desarrollo Epistemológico de la Administración Pública .....	197
II. Desarrollo de la Administración Pública: Postulados Fundamentales .....	198
III. Universidades Norteamericanas: Concen- tración con Enfoque Gerencial .....	199
IV. Universidades Norteamericanas: Concen- tración con Enfoque de Política Pública ....	200
V. Cuadro Representativo de las Universidades de los Estados Unidos que ofrecen progra- mas en Administración Pública.....	201

LISTA DE TABLAS

Tabla	Páginas
1. Nivel de Generalización de los Conceptos Explícitos e Implícitos en los Diseños de Investigación .....	8

LISTA DE ILUSTRACIONES

1. Esquema de Construcción del Conocimiento Científico .....	19
2. Elementos Constitutivos del Proceso de Investigación .....	45
3. Esquema de la Evolución de la Administración Pública Norteamericana .....	55
4. El Desarrollo de la Administración Pública .....	59
5. Diversidad de Enfoques en el Estudio de la Administración Pública .....	71
6. Esquema de Construcción del Conocimiento Científico .....	133

## CAPITULO I

### INTRODUCCION

#### Planteamiento del problema

En esta investigación la crítica epistemológica e histórica al estudio de la administración pública se emprende tomando como punto de referencia empírico el desarrollo de ésta en los Estados Unidos de Norteamérica. Aunque no son los norteamericanos los que inician el estudio sistemático de la disciplina,<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>En Alemania los precursores del estudio son Carlos Marx. LA SOCIEDAD, EL ESTADO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA. Revista de Administración Pública INAP, 25 Aniversario. Publicado originalmente en 1844 y M. Blunschli, LA ADMINISTRACION PUBLICA. Revista de Administración Pública INAP #42 publicado en 1876. En Inglaterra, es Moreland. LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. Revista de Administración Pública INAP, México 25 Aniversario. Publicado en 1921. En Francia, Bonis. Principios de Administración Pública (1808) hay traducción en español en tres volúmenes de 1812. En España, Francisco Silvuela. Estudios Prácticos de Administración. Madrid, Imprenta Nacional, 1839. Alejandro Olivar, La Administración con Relación a España. Madrid. Imprenta de Borx, 1843. J. de Posada, Lecciones de Administración. Madrid, 1843. Pedro Mariano Ramírez, Tratado de Administración Práctica en España. Madrid, 1844. Eduardo Gómez de Santa María, Manual Completo de Administración. Madrid, 1945. Pelayo Cabeza de Vaca. Tratado de los Medios de Mejorar Nuestra Universidad. Valladolid, 1859. (Debemos agregar que el español Francisco de Paula publicó en México en 1857, no en España, su manual de administración con referencia a la península no al caso mexicano). En América hispánica se destacan los libros de Flanculino González, Elementos de Ciencia Administrativa publicado en Bogotá, Colombia en 1840 y Antonio González Sanoria. La Administración Pública. Guatemala, 1888. En México, Luis de la Rosa escribe LA ADMINISTRACION PUBLICA DE MEXICO Y MEDIOS PARA MEJORARLA en 1858. Todas las obras, salvo la de Moreland y la de González Sanoria son anteriores a la de W. Wilson. EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACION. Primera vez publicado en 1887, el cual es considerado la raíz del estudio de la administración pública norteamericana.

son ellos los que la universalizan bajo su hegemonía a partir de las dos últimas décadas del siglo pasado.

En esta investigación demostraremos, entre otras cosas que el estudio de la disciplina de la administración pública noretamericana presenta un vacío metodológico y epistemológico que se manifiesta en el poco interés por la conceptualización de los objetivos que orientan su práctica. Los elementos teóricos que utiliza su método a los fines de encarar el conjunto de problemas donde tendría que operar no son suficientes para describir, sistematizar e interpretar el objeto real. El estudio de la administración pública como teoría o como proceso en los enfoques dicotómicos, gerencialistas, de política pública, organizacionales, sistémicos, ect.,<sup>2</sup> se ha reducido a trabajos meramente descriptivos y formales.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup>Para una definición de estos conceptos y una crítica de estas perspectivas véase a Omar Guerrero, La Administración Pública del Estado Capitalista. México: I.N.A.P. 1979. Capítulos I-IV. También D. Gvishiani, Organización y Gestión, Edición Progreso, México 1973, Cap. 7.

<sup>3</sup>Para una muestra del tipo de teoría que ha predominado en el desarrollo de la administración pública y que confirma nuestra posición puede verse a: Stephen K. Bailey, OBJECTIVES OF THEORY OF PUBLIC ADMINISTRATION en Theory and Practice of Public Administration: Scope, Objectives and Methods. James Charlesworth Ed. (Philadelphia): The Annals of American Academy of Political and Social Science, Monografía 8, 1968. pp. 128-139.

Las fronteras del objeto y del estudio de la administración pública se presentan con un alto grado de ambigüedad y vaguedad tanto desde el punto de vista teórico-metodológico como práctico. Esto se debe en parte a la exclusión de los aspectos epistemológicos e históricos en la investigación.<sup>4</sup> El resultado ostensible de tal actitud es una crisis epistemológica la cual se identifica con la denominada "crisis de identidad", "crisis intelectual" o "crisis de legitimidad" en la administración pública. Esta se manifiesta palmariamente en los textos producidos por los "publi-administrativistas" norteamericanos a partir de mediados de la década de los cincuenta y durante la década de los sesenta y setenta.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup>Sobre el particular véase a: Beauregard González Ortíz. EL METODO EN LA INVESTIGACION SOCIAL Y ADMINISTRATIVA, Revista de Administración Pública. I.N.A.P. México No. 40, oct. - dic. 1979, pág. 103.

<sup>5</sup>Para la discusión sobre esta temática puede verse a: Moscher - RESEARCH IN PUBLIC ADMINISTRATION: SOME NOTES AND SUGGESTIONS, Public Administration Review, Vol. 16, 1956; Ostrom, The Intellectual Crisis in American Public Administration. The University of Alabama Press, 1974; Omar Guerrero, Op. Cit.; Marini Ed. Toward a New Public Administration. The Minnowbrook Perspective. Scranton, Chandel Publishing, C.U. 1972; D. Waldo - ADMINISTRACION PUBLICA, Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales, Vol. 10, 1968. D. Waldo Perspectives on Administration. University of Alabama Press 1956. William N. Donn y Bahamon Fozorini. Toward a Critical Administrative Theory. University of Pittsburgh, 1974. Gil Gunderson -EPISTEMOLOGY AND PUBLIC ADMINISTRATION. Philippine Journal of Public Administration - July 1975; H. Mc Curdy - Public Administration: a Bibliography. Washington, D. C. College of Public Affairs, The American University, 1972.

La epistemología<sup>6</sup> (entendida como el estudio de la teoría del conocimiento científico que comprende los problemas del método, técnicas, estructura lógica, examen de categorías e hipótesis en la investigación científica), nos proporcionará el marco teórico necesario para explicar y ubicar las diversas tendencias de la administración pública norteamericana y el proceso de reorientación y reconceptualización que se ha producido. Este proceso de reorientación y reconceptualización asume diferentes manifestaciones y pone énfasis especial en variables heterogéneas aunque no incompatibles.

---

<sup>6</sup>Del griego episteme que significa conocimiento y logia que significa estudio. Se ha generalizado su uso como equivalente de criterología o crítica, que estudia las condiciones de posibilidad, el origen, valor y límites del conocimiento humano. Enciclopedia del Idioma, Diccionario Histórico y Moderno de la Lengua Española (Siglos XII al XX), Etimológico, Tecnológico, Regional e Hispanoamericano), Tomo II, Aguilar, Madrid - 1958. En alemán se usa con mayor frecuencia ERKENNTNIS THEORIE (teoría del conocimiento) y en inglés se usa con más frecuencia EPISTEMOLOGY. En francés se usa casi siempre la expresión THÉORIE DE LA CONNAISSANCE pero a veces se hallan los vocablos GNOSEOLOGIE y EPISTÉMOLOGIE. Es difícil unificar el vocabulario en este sentido. En español puede proponerse lo siguiente: usar GNOSEOLOGIA para designar la teoría del conocimiento en cualquiera de sus formas, y EPISTEMOLOGIA para designar la teoría del conocimiento cuando el objeto de ésta son principalmente las ciencias. Como no siempre es fácil distinguir entre problemas de teoría del conocimiento general y problemas de teoría del conocimiento científico, es inevitable que haya vacilación en el uso de los términos. Diccionario de Filosofía, Ferrater, Tomo I, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, Argentina, Quinta Edición.

El desarrollo epistemológico de la administración pública tiene sus manifestaciones en varios libros representativos de diferentes enfoques que podemos destacar como los más mencionados o citados por los teóricos de la evolución de la disciplina y que ocupan lugares prominentes en la bibliografía de cualquier curso sobre la especialidad. Como veremos, este desarrollo se vincula a la visión técnica de las Ciencias Sociales en donde prevalece una separación entre los rasgos característicos del método y de las técnicas. De ahí que la administración pública haya sido definida en un marco conceptual con una perspectiva remediativa o positivista de las ciencias, sin introducir elementos teórico-filosóficos que nos presenten un panorama global del objeto. Este tipo de investigación implica el desarrollo de técnicas que desligadas de una teoría, presupone ser científicas. El concepto de lo técnico-separación de los rasgos epistemológicos - pretende dar carácter de ciencia objetiva a las Ciencias Sociales en general y a la administración pública en particular. Dicha tendencia proviene de la interpretación dada tanto en libros sobre métodos y técnicas de investigación como en libros de textos de la disciplina que se le ha dado a la separación de

las ciencias teóricas y ciencias prácticas, o a las investigaciones teóricas e investigaciones prácticas.<sup>7</sup>

Este problema se manifiesta de diferentes formas en la Administración Pública norteamericana. Sobre estas características deformadoras o manifestaciones tratará el segundo capítulo. En él nos concentraremos en la crítica a la visión técnica. Para ello utilizaremos como marco teórico de referencia el problema de la separación entre métodos y técnicos.

En el campo de las Ciencias Sociales y particularmente en el de la Administración Pública, la mayoría de los investigadores diseñan sus trabajos de modo tal que no ofrecen un panorama global del problema bajo estudio y se limitan a recolectar datos, fechas históricas y a rechazar todo lo relacionado con los aspectos filosóficos.

El problema que presentamos en el segundo capítulo puede ser visto con mayor claridad al examinarse la crítica que hace González Casanova<sup>8</sup> a aquellos trabajos de investigación que recurren a excluir toda consideración epistemológica y a

---

<sup>7</sup>Beauregard González Ortíz. Loc. Cit.

<sup>8</sup>Pablo González Casanova. Las Categorías del Desarrollo Económico en la Investigación Social. UNAM. 1970.

insistir en los aspectos técnicos como el caso de la Administración Pública norteamericana. La separación del método de la técnica, la dicotomía de hecho y valor y de política y administración es una prueba al respecto.

Si analizamos el siguiente cuadro, según presentado por González Casanova, vemos cuáles son los planteamientos más frecuentes, desde el punto de vista del nivel de generalización de los conceptos explícitos e implícitos en los distintos modelos de investigación.

En nuestro análisis tomaremos este mismo modelo y lo relacionaremos con el desarrollo epistemológico de la disciplina en los años 1887 a 1970. A continuación presentamos una explicación del Cuadro I.

González Casanova describe las formas de establecer un vínculo preciso entre el cuadro teórico y el objeto de estudio. La formulación de un diseño presenta varias alternativas. Estas dependen del modo en que se inicie el diseño. Un diseño podría comenzar estableciendo un sistema de categorías, un sistema de hipótesis, una serie de dimensión, variables o indicadores.<sup>9</sup> Cuando se rechaza el sistema de categoría en la investigación se induce el énfasis técnico y se omiten las consideraciones epistemológicas del problema o del objeto.

---

<sup>9</sup> Ibid., pág. 15-16.

C U A D R O I

NIVEL DE GENERALIZACION DE LOS CONCEPTOS EXPLICITOS  
E IMPLICITOS EN LOS DISEÑOS DE INVESTIGACION<sup>10</sup>

P L A N T E A M I E N T O	C O N C E P T O S				
	CATEGORIAS	HIPOTESIS	DIMENSIONES	CARACTERISTICAS O VARIABLES	INDICADORES
I	1°	2°	3°	4°	5°
II	Implícito	1°	2°	3°	4°
III	Implícitos		1°	2°	3°
IV	Implícitos			1°	2°
V	Implícitos				1°

<sup>10</sup> Ibid.

Esto es lo que ocurre en la disciplina de la administración pública norteamericana. En ella se puede construir hipótesis, se pueden establecer dimensiones, se relacionan variables y se describen los indicadores, pero se dejan fuera de toda discusión un sistema categorial (que rompa con el esquema tradicional).

En el proceso de la investigación científica en general debe existir un ir y venir de las categorías a los indicadores. Es decir de las funciones de selección de la investigación (categorías) a las de predicción (indicadores). El planteamiento más completo de un modelo de investigación es aquel que parte de las categorías, en el ir y venir de los elementos más abstractos a los más concretos - de las categorías a los indicadores - es un movimiento que deben preveer los investigadores al elaborar el propio diseño.<sup>11</sup> El planteamiento II de la tabla de González Casanovas parte de las hipótesis o los sistemas de hipótesis y deja implícito el sistema categorial a que pertenecen. Los planteamientos III, IV y V deja expresamente sin determinar las hipótesis, las dimensiones y las variables. Como demostraremos el desarrollo epistemológico de la disciplina desde 1887 al 1970 parte del segundo planteamiento y deja sin determinar el sistema categorial.

---

<sup>11</sup> Ibid.

Según se desprende o se infiere del trabajo de González Casanova, la posibilidad de alcanzar mayor rigurosidad científica se da dentro del planteamiento I, es decir el ir y venir de la categoría a los indicadores.

El desarrollo epistemológico de la disciplina en estos años se ha manifestado dentro de los planteamientos II, III, IV y V. Esto muestra que el estudio de la administración pública y la delimitación del campo ha sido siempre ambivalente. La inconsistencia metodológica se manifiesta de diferentes formas: por un lado en el análisis de eficiencia en la gerencia pública y por otro en el deseo de la ejecución de una "política democrática". Ningún enfoque ha precedido unos principios organizativos que abarque la totalidad del objeto.<sup>12</sup>

González Casanova al criticar los esquemas que comienzan con los planteamientos II al V, como es el caso de desarrollo epistemológico de la disciplina, nos apunta:

...conforme desaparecen los planteamientos teóricos, y se oscurecen las categorías que están en la base de la investigación, las posiciones políticas de los participantes se oscurecen también, se borran sus fundamentos ideológicos.. Cuando el proceso de oscurecimiento de las categorías que están en la base se la investigación corresponde un proceso de esclarecimiento y precisión, en la medición

---

<sup>12</sup>Gil Gunderson. Loc. Cit., pág. 146.

de los fenómenos sociales, como ocurre con gran parte de la investigación empírica contemporánea, surge la falsa idea de un rigor científico que nada tiene que ver con la política y el investigador se oculta el origen 'moral' de su ciencia, lo sumerge en el subconsciente científico; su ego se siente seguro en el terreno de la precisión matemática. Pero el problema radica en que esta precisión depende de las categorías que sirven para distinguir el mundo social que se mide. El problema se manifiesta así de modo más evidente en los estilos de análisis 'cualitativo' y 'cuantitativo' y en el énfasis que se pone en uno y otro.<sup>13</sup> (énfasis suplido)

Esa falsa idea de que la rigurosidad científica, según los teóricos de la disciplina no tiene que ver con consideraciones epistemológicas es la que pretendemos criticar a través del desarrollo de la administración pública norteamericana. A pesar de que muchas de estas consideraciones pseudocientíficas de la epistemología de la disciplina se pretendieron superar por H. Simon y D. Waldo entre otros, las mismas no prosperaron.<sup>14</sup> La crítica, históricamente se encuentra en una crisis epistemológica que se manifiesta en el rechazo al análisis más

---

<sup>13</sup>P. González Casanova. Op. Cit.

<sup>14</sup>Gil Gunderson. Loc. Cit.

más amplio (sistema categorial) al que toda disciplina debe de aspirar.

En el tercer capítulo de este trabajo se destacarán los diferentes esquemas de la evolución de la administración pública norteamericana. Aquí se analizan los puntos más sobresalientes y reveladores que atañe nuestra investigación. Se analizará en este capítulo como el desarrollo epistemológico de la disciplina ha sido descrito de diferentes formas, aunque definido más o menos en los mismos términos. Prueba de ello es el examen que hemos realizado en torno a la literatura relacionada con la evolución de la disciplina. En los esquemas interpretativos del desarrollo hay consenso sobre cuál ha sido el objeto de estudio en cada período específico. Destacan también cuáles de los publiadministrativistas han dejado su huella en la disciplina. En el análisis de los autores y libros más citados para explicar el desarrollo de la disciplina encontramos el flujo del proceso epistemológico de la administración pública norteamericana del 1887 a 1970. Este proceso de conocimiento como se destacará más adelante desplaza la conceptualización teórica de la disciplina por una tecnología administrativa.

Luego del análisis de las diferentes tipologías de la descripción que hemos definido en este capítulo (histórica, disciplinaria y teórica)<sup>15</sup> concluimos que existe consenso entre la totalidad de los esquemas revisados en: 1. que la administración pública norteamericana como disciplina surge a raíz del artículo de W. Wilson EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACION; 2. que en la década de los 40 se desarrolla todo un movimiento crítico y 3. que a partir de los años 50 se fragmenta el objetivo de estudio,<sup>16</sup> pero que esta fragmentación no descarta que ésta sea considerada una disciplina. Por el contrario en esta fragmentación del objeto (en diferentes enfoques que algunos le llaman la crisis de identidad - creatividad - intelectual) es que se encuentra el objeto de estudio de la disciplina.

---

<sup>15</sup>Supra., pág. 53, 65, 76.

<sup>16</sup>Esta fragmentación se puede apreciar en la multiplicidad de enfoques tales como; La nueva administración pública, La administración pública comparada, El enfoque de política pública, La teoría de la organización, La teoría general de sistema, etc.

La síntesis de este capítulo nos permite ubicar el desarrollo de la disciplina en tres etapas del desarrollo del conocimiento: orígenes, crítica y crisis. Los próximos dos capítulos (Cap. IV y V) se analizarán los autores más destacados por los estudiosos de la evolución en cada una de estas etapas epistemológicas, las cuales serán divididas en: Orígenes Epistemológicos 1887-1940; Crítica Epistemológica 1940-1950; (Cap. IV) Crisis Epistemológica 1950-1970 (Cap. V).

En los orígenes epistemológicos describimos el énfasis técnico de la disciplina según los autores que se destacan en los esquemas. Este enfoque técnico en los orígenes se logra separando la política - los que formulan las leyes - de la administración - los que la ejecutan. A través de sus propulsores vemos claramente la intención de intensificar el campo técnico como alternativa a los problemas. En este cúmulo de teorías es que encontramos la similitud con la separación entre el método y la técnica. Los trabajos de estos tratadistas ortodoxos se resumen en:<sup>17</sup>

1. La administración se percibía como un mundo aparte con sus propios valores, sus propias normas y sus propios métodos (dicotomía política-administración).

---

<sup>17</sup>W. Sayre. PREMISE OF PUBLIC ADMINISTRATION: PAST AND EMERGING, P.A.R. 18 - 1958, pág. 102-103.

2. La técnica es igual a la administración científica.
3. El ejecutivo como instrumento de racionalidad, de coordinación, planificación y de control.
4. La administración de personal era considerada como elemento adicional de racionalidad.
5. El servidor público de carrera como un funcionario - neutral e imparcial.

Como se desprende el estudio del objeto se limita y establece como fronteras el propio funcionamiento de éste, es decir, su insistencia en el enfoque técnico (la parte operacional). Creemos que la respuesta al porqué de la administración pública debe especularse en un marco más amplio, en el plano epistemológico e histórico y no exclusivamente en los parámetros de su propio hacer como se ha manifestado durante los orígenes epistemológicos (1887-1940).

El estudio del objeto de estos tratadistas se ciñe a trabajos meramente descriptivos y formales que según analizamos en el esquema de González Casanova no presentan una visión globalizante del objeto. Se presenta un vacío metodológico y epistemológico que se perfila en el poco interés por la conceptualización de los principios y de los objetivos que orientan la práctica. Los elementos teóricos que utilizan para

hacer frente al conjunto de problemas donde tendría que operar no son suficientes para interpretar el objeto real.\*

El capítulo sobre la crítica epistemológica (Cap. IV), lo analizaremos desde dos dimensiones: 1. la crítica que se realiza al reclamo de la universalidad de los principios; 2. la crítica a la dicotomía. Esta crítica según analizaremos en este capítulo no produce los elementos epistemológicos que conllevan a un planteamiento radicalmente diferente. Estos no intentan analizar, dar razón o predecir la existencia del objeto, consideran la estructura administrativa existente como algo dado y presupuesto. Sus intereses teóricos y prácticos se limitan al valor analítico que este pueda tener para explorar la existencia de las partes del sistema.

Entendemos que es:

el pensamiento crítico el que quiere comprender la 'cosa misma', y se pregunta sistemáticamente como es posible llegar a la comprensión de la realidad. Es pues, lo opuesto a la sistematización doctrinaria o a la romantización de representaciones comunes. El pensamiento que quiera conocer adecuadamente la realidad, y que no se contente con los esquemas abstractos de la realidad, ni con simples representaciones también abstractas de ella,

---

\*No debemos perder de vista las connotaciones ideológicas del problema.

debe destruir la aparente independencia del mundo de las relaciones inmediatas cotidianas.<sup>18</sup> (énfasis suplido)

Precisamente es esa sistematización doctrinaria o la romantización de representaciones comunes es la que encontramos en la crítica que se produce en la década de los 40 en la administración pública norteamericana. En este sentido la posición epistemológica de los publiadministrativistas de la crítica:

No consigue proporcionar el impulso exterior capaz de mover el pensamiento en el sentido de un trabajo de construcción, por vía crítica y profundización en lo real (más allá de lo real empírico) de una problemática nueva (momento 3).<sup>19</sup> (énfasis suplido)

La hipótesis que nos planteamos en el capítulo IV (crítica epistemológica) es que el corte epistemológico o ruptura epistemológica - generadoras de nuevo conocimiento - no se dio en la década de los 40 en la administración pública norteamericana ni se ha dado hasta el momento. Los nuevos enfoques de la administración pública a partir de la década de los 50 son expresiones superficialmente elaboradas del período ortodoxo,

---

<sup>18</sup>K. Kosik. Dialéctica de lo concreto, México: Ed. Grijalbo, 1967, pág. 32.

<sup>19</sup>Miriam Limoeiro. La Construcción de Conocimientos, México: Ed. Era 1977, pág. 50.

en los cuales predomina el aspecto técnico en la investigación y en la enseñanza de la Administración Pública. No se produjo por tanto, un nuevo conocimiento en la Administración Pública norteamericana.

El siguiente cuadro presenta un esquema demostrativo de cómo se construye el conocimiento de los objetos<sup>20</sup> según la profesora Limoeiro, en donde la realidad 3 (nuevo conocimiento) es producto de las investigaciones, de la crítica, de la negación de la teoría anterior, de los conceptos generales, de la realidad 2 y realidad 1 y de todo el conocimiento acumulado anterior.

Según la profesora Limoeiro, el nuevo conocimiento o descubrimiento se produce en el paso del momento dos al momento tres (Diagrama #1). Es en la creación teórica que la crítica se ejerce-integralmente-permitiendo la ruptura. No es sólo una cuestión de especificar los conceptos de la teoría, sino es el cambio de sentido\* de los propios conceptos de que se ha partido.

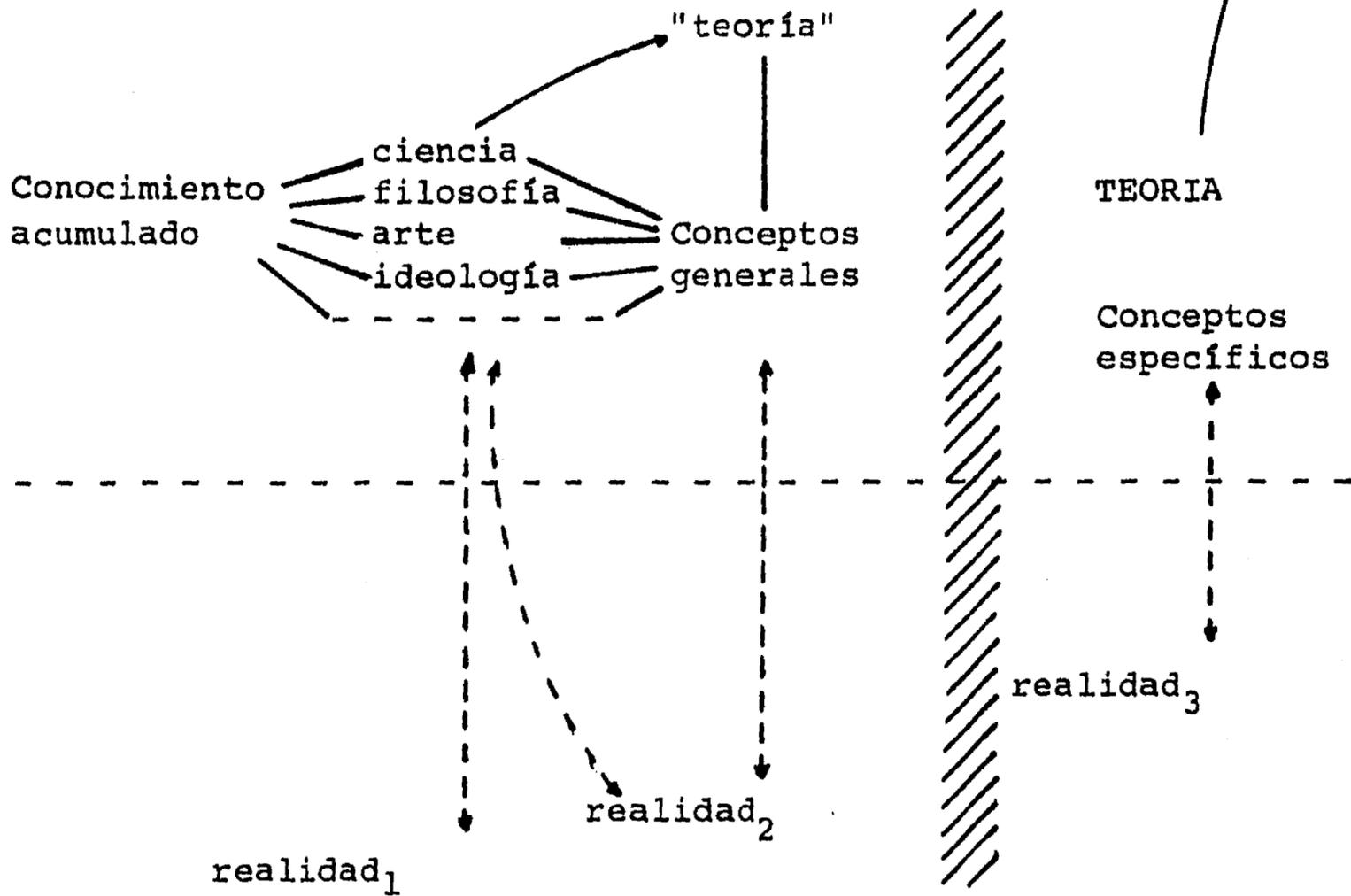
---

<sup>20</sup>Para una explicación sobre este proceso puede verse a Ibid., Cap. 2 y a Beauregard González Ortiz - REFLEXIONES SOBRE LAS CONSTRUCCIONES DEL CONOCIMIENTO, trabajo presentado como uno de los requisitos del curso de Metodología Avanzada de las Ciencias Sociales I. UNAM 1972. Inédito.

\*El objeto que se produce adquiere características radicalmente diferente al anterior.

DIAGRAMA 1

ESQUEMA DE CONSTRUCCION DEL CONOCIMIENTO CIENTIFICO<sup>21</sup>



<sup>21</sup>Miriam Limoeiro. Op. Cit., pág. 47.

Se refiere, pues, al ejercicio de un trabajo teórico efectivo, que dependen de como esté el conocimiento del momento anterior. La nueva teoría que se forma da acceso a una realidad también nueva (realidad tres), diferente, con la cual se relaciona críticamente. No se puede hablar de un retorno todo lo contrario, se trata de un impulso teórico hacia adelante, de rectificación aumentada. La acumulación del conocimiento ocurre, pero la ligazón del sistema teórico nuevo al antiguo se hace a través de la propia crítica, teoría y práctica que generó la transformación.<sup>22</sup>

Entendemos que para que la ruptura pueda realizarse en términos epistemológicos y generar nuevo conocimiento, la crítica debe penetrar en la esencia del fenómeno,<sup>23</sup> en su sistema categorial,<sup>24</sup> más allá de lo real empírico de una problemática nueva (momento 3).<sup>25</sup> Es decir, para que la crítica produzca nuevo conocimiento debe darse la ruptura; de lo contrario permanece el objeto, (el fenómeno) en crisis en relación a su propia identidad. El pensamiento sobre la crisis en norteamérica surge a raíz de la "crítica" de los 40. De la crítica a la crisis es el movimiento epistemológico que se produce de 1950 a 1970.

---

<sup>22</sup>Miriam Limoneiro. Op. Cit., pág. 51.

<sup>23</sup>K. Kosik. Op. Cit., pág. 42.

<sup>24</sup>González Casanova. Op. Cit., pág. 5.

<sup>25</sup>Miriam Limoneiro. Op. Cit.

En el capítulo V pretendemos realizar un análisis de las diferentes manifestaciones del flujo epistemológico sobre la crisis de la disciplina. En el planteamiento del problema sobre la crisis, nos encontramos que en la literatura norteamericana surgen esencialmente dos posiciones contrarias: los que niegan la existencia de la crisis (negación de la crisis) y los que insisten en la llamada crisis de identidad, intelectual o legitimidad. En este trabajo partiremos de estas dos visiones para pasar a desarrollar lo que hemos llamado la crisis del pensamiento sobre la crisis. Analizaremos lo que desde nuestra perspectiva creemos es la esencia de la crisis haciendo resaltar las categorías que explican las razones de la crisis tanto del objeto como de la disciplina. Es en este sentido que abogamos por un estudio de la administración pública en el cual se presente el capital como variable importante para entender la esencia del fenómeno administrativo.

Por último en este capítulo nos planteamos la crisis de capital como objeto de estudio de la administración pública. Sostenemos que la tendencia de los teóricos de la disciplina es a ver la crisis como un problema de definir el campo. Creemos que este no es el problema exclusivo; nos reafirmamos que la crisis del objeto y de su estudio la encontramos en los desordenes que sufre la acumulación de capital. En este

contexto es que ubicamos la multiplicidad de enfoques (nueva administración pública, administración pública comparada, estudio de casos, enfoque de política pública, etc.) en donde se presentan como alternativas para la administración de la crisis. Sustentamos que para entender la crisis de la disciplina es necesario entender la administración pública como un medio para "equilibrar" los desordenes que se producen en la acumulación de capital. La inclusión del aparato del Estado en mayor o menor grado en el proceso de acumulación de capital está diseñado para salvaguardar los intereses particulares en la obtención creciente de la tasa de ganancia a nivel nacional e internacional.

En el último capítulo concluimos y proponemos como alternativa la perspectiva epistemológica en su dimensión globalizante según analizada en el capítulo II por un lado; y la perspectiva histórica cuya raíz o razón de ser la encontramos en la relación entre el capital y el trabajo según analizado en el capítulo V. Concluimos que tanto en los orígenes, en la crítica, como en la crisis de la administración pública norteamericana las posiciones y las teorías que sobresalen carecen de una perspectiva epistemológica que los vincula con la realidad histórica concreta.

## CAPITULO II

### CONSIDERACIONES METODOLOGICAS: EL PROBLEMA DEL METODO EN LA INVESTIGACION Y EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

El tema que examinaremos en esta parte del estudio va encaminado a ubicar la metodología de la investigación en el plano de las ciencias sociales para luego analizar sus implicaciones en el estudio de Administración Pública, especialmente la vertiente norteamericana.

El análisis de la metodología nos ubicará en los propios linderos de la teoría de la Administración Pública. Por esta razón, hemos incluido esta parte que trata sobre algunos problemas teóricos que encara la metodología. Esta como previa ubicación nos dará una orientación que coadyuvaran al desarrollo de la crítica de la disciplina de la Administración Pública norteamericana. Nos parece que los resultados en el análisis tanto de la evolución de la teoría, de la práctica y de la disciplina de la Administración Pública

serán más objetivos<sup>1</sup> si comprendemos la importancia de la metodología y epistemología en la investigación.

Hasta el presente la investigación sobre la Administración Pública se ha limitado y ponen como fronteras el propio funcionamiento de ésta, es decir, su insistencia en el enfoque técnico (la parte operacional). Creemos que las respuestas al por qué de la administración pública debe especularse en un marco más amplio, en el plano epistemológico e histórico de las ciencias sociales y administración pública y no exclusivamente en los parámetros de su propio hacer como se ha manifestado hasta el presente.

La Administración Pública, como parte del estudio de las Ciencias Sociales en general y de las Ciencias Políticas en

---

<sup>1</sup>Sobre el concepto de objetividad véase a Beauregard González Ortiz - EL CONCEPTO DE OBJETIVIDAD EN LAS CIENCIAS SOCIALES Y LA ADMINISTRACION PUBLICA. - Inédito. En este trabajo hemos hecho resaltar la siguiente posición: "El estudio del objeto es objetivo si representa, reproduce o reconstruye algo real por vía del pensamiento conceptual. No se trata de una representación directa, reconstrucción pictórica... La objetividad está en el estudio del objeto, objeto teórico, en cuanto reproduce como objeto pensado (o en el pensamiento) lo real". Adolfo Sánchez Vázquez, LA IDEOLOGIA DE LA NEUTRALIDAD IDEOLOGICA EN LAS CIENCIAS SOCIALES, Historia y Sociedad, No. 7, 1979, pp. 12-13.

particular<sup>2</sup> enfrenta una serie de problemas teórico-metodológicos en la investigación, las cuales intentaremos analizar.

En torno a estas cuestiones metodológicas y epistemológicas pretendemos demostrar que tanto en la investigación como en la Administración Pública: 1. existe confusión (entre algunos científicos sociales contemporáneos) al utilizar indistintamente los conceptos, métodos y técnicas entendiéndolos, explicándolos y aplicándolos de manera tal que distorcionan el estudio teórico-empírico de la investigación y de la administración pública; 2. que del mencionado hecho surge además el rechazo de todo lo relacionado con los aspectos filosófico-epistemológico cuyo resultado redundará en una visión incompleta de la investigación. A nuestro entender existe una diferencia entre ambos conceptos, pero su relación e interdependencia con otros elementos en la investigación constituye la integración

---

<sup>2</sup>Los lineamientos epistemológicos de las ciencias sociales guían los fundamentos epistemológicos de la administración pública. La administración pública constituye pues parte del interés de estudio de las ciencias sociales (de las ciencias políticas). Sobre esta discusión puede verse a: Omar Guerrero - La Administración Pública del Estado Capitalista. Ibid., Teoría Administración de la Ciencia Política. Facultad de Ciencias Políticas, UNAM, México: 1976; donde describe y explica las premisas y tendencias de la Administración Pública en su transcurrir histórico hasta transmutarse en una teoría administrativa de la Ciencia Política.

del conocimiento científico, es decir, lo que podríamos llamar la totalidad de la investigación científica - la metodología.

Con el propósito de evitar la confusión, que a menudo sucede, presentamos el análisis sobre los conceptos de métodos, metodología y técnicas en la investigación social. Estas aclaraciones son necesarias ya que uno de los propósitos del presente trabajo es el análisis crítico de la epistemología sustentada hasta ahora por la Administración Pública norteamericana. En el análisis de este problema, expondremos dos posiciones o visiones conceptuales de la metodología. La primera está representada por una serie de autores que entremezclan y separan los conceptos métodos y técnica, rechazando el estado lógico de la investigación: es decir, de la epistemología o teoría del conocimiento. Como resultado de esta práctica nos encontramos, que en el estudio de la Administración Pública, la metodología se ha limitado, simplemente a procedimientos o técnicas de recolección de datos, no ofreciendo un panorama global de la realidad (indigencia conceptual). La segunda visión está representada por una serie de autores que nos permitirán definir el concepto de metodología desde un punto de vista integral, dándole importancia al estudio lógico-cognitivo del proceso de investigación como al aspecto técnico.

Intentaremos, a su vez, representar este proceso de investigación y sus elementos constituyentes mediante un diagrama explicativo de lo que visualizamos como la totalidad del proceso de investigación social y, por tanto, del conocimiento científico producto de este proceso. Es desde esta perspectiva que sugerimos el estudio de la Administración Pública.

A. La Indigencia o Vacío Conceptual del Método

En el campo de las Ciencias Sociales y la Administración Pública se evidencian un vacío conceptual en la noción de metodología que parece ser producto de la confusión existente entre los conceptos método y técnica. Sobre este problema Ander-Egg señala que "la confusión entre uno y otro concepto -- que es prueba de una peligrosa indigencia conceptual -- es algunas veces índice de formalismos operativos y de una lamentable separación entre la teoría y la práctica social".<sup>3</sup> El mencionado hecho tendrá consecuencias negativas, ya que un sinnúmero de elementos cuyo conocimiento y aplicación son necesarias para la realización de una investigación permanecerán ocultos. Hay una serie de elementos que entendemos necesarios

---

<sup>3</sup>Ezequier Ander-Egg. Técnicas de Investigación Social. Barcelona: Ed. Humanitas. 1975. pág. 47.

para el estudio y práctica de la investigación y de la disciplina de la Administración Pública, tales como la teoría, experimentación, realidad, y objeto científico a los cuales daremos atención particular oportunamente en el presente trabajo. En este momento nos limitaremos a señalar las deformaciones del concepto método y técnica y sus repercusiones.

Entre los textos más utilizados en la orientación de este tipo de investigación se encuentra el libro de Goode y Hatt - Métodos de Investigación Social.<sup>4</sup> Podemos notar en el contenido de dicho libro, que la visión de metodología queda enmarcada dentro de las fases del proceso operacional de una investigación social.

La visión filosófica no es reconocida aquí como parte integrante del pensamiento científico. Esto queda claramente establecido al afirmarse que:

...la propia ciencia descansa en una serie de postulados, o supuestos, que de por sí están fundamentalmente sin probar y que son indemostrables. Representan los problemas de la filosofía de la ciencia a la que, generalmente, se denomina epistemología. Estos postulados tratan del saber humano. Puesto que la presente no es

---

<sup>4</sup>W. Goode y P. K. Hatt. Métodos de Investigación Social. Ed. Trillas México, 1974.

una obra de epistemología, sino más bien un libro acerca del método científico, sólo tenemos necesidad de poner en claro que estos problemas existen y, luego dar sencillamente por supuesto su verdad.<sup>5</sup> (énfasis suplido)

Debemos fijarnos en la separación de los aspectos filosóficos y epistemológicos de lo que ellos llaman método científico. Este tipo de práctica es realizada por la mayoría de los textos<sup>6</sup> que se usan en los diferentes cursos relacionados con métodos y técnicas de investigación y que como veremos deforma el proceso de la investigación.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup>Ibid., pág. 41.

<sup>6</sup>Existe una serie de libros que se titulan Métodos de Investigación y lo que realmente presentan es lo que nosotros entendemos por técnicas. Véase por ejemplo: Julian L. Simon - Basic Research Methods. Random House, New York: 1969; J. M. Pfiffner - Research Methods in Public Administration. The Royal Press Co. New York: 1940; David Nachmiar y Chava - Research Methods in the Social Sciences. St. Martin Press. New York: 1976; Clorine Selltiz. Research Methods in Social Relations. New York: Hoet, Rinehart and Wiston. 1959.

<sup>7</sup>Deseamos subrayar que es precisamente este tipo de visión que predomina en los libros de textos en los cursos de Métodos y Técnicas de Investigación Social y en los libros de textos de la disciplina de la Administración Pública Norteamericana. Para una discusión sobre este problema véase a: Beauregard González Ortiz - EL PROBLEMA DEL METODO EN LA INVESTIGACION SOCIAL Y ADMINISTRATIVA - Revista de Administración Pública - I.N.A.P. #40 - México - 1979.

Felipe Pardinás hace referencia al concepto de metodología como "el estudio que enseña a adquirir o describir nuevos conocimientos; es por lo tanto, una disciplina del pensamiento y de la expresión".<sup>8</sup> En el desarrollo de su libro nos parece contradictoria<sup>9</sup> esta definición, pues al referirse a "los ejercicios metodológicos para los estudiantes"<sup>10</sup> en uno de los capítulos del libro propone los siguientes ejercicios: preparación de ficha bibliográfica, presentación de datos estadísticos, cuestionarios, investigación de campo, etc. El autor, por tanto, trata las técnicas de la investigación propiamente y no precisamente lo que él designa mediante la frase "parte del estudio del pensamiento". Es decir, Pardinás trabaja con las técnicas y no con la metodología propiamente dicha.

Uno de los primeros tratadistas en proponer la administración pública como disciplina W. Wilson nos deja ver claramente esta posición epistemológica de las ciencias sociales que hemos venido reiteradamente criticando. En el ensayo,

---

<sup>8</sup>Felipe Pardinás. Metodología y Técnicas de Investigación en Ciencias Sociales. México: Ed. Siglo XXI, 1973, pág. 178.

<sup>9</sup>Sin embargo podemos notar que el autor maneja bien la noción de metodología y el concepto de técnica en otras partes del libro.

<sup>10</sup>Felipe Pardinás. Op. Cit., pág. 125.

luego de identificar a la administración como una ciencia práctica nos recalca:

el objeto del estudio administrativo es descubrir, primero, que puede hacer adecuadamente y exitosamente el gobierno, en segundo lugar cómo puede hacerlo con la máxima eficiencia y al mínimo costo posible, ya sea de dinero o de esfuerzo.<sup>11</sup>

A través de la evolución de la disciplina hemos encontrado que esta posición tanto ideológica como de carácter epistemológico no ha variado en los textos más utilizados en la disciplina.

Otra obra que hay que resaltar y que podemos ver esta confusión y el énfasis técnico en la investigación y en la práctica de la disciplina es el libro de J. Pfiffner Research Methods in Public Administration,<sup>12</sup> que desde el punto de vista metodológico representa la vinculación entre la investigación social y la administración pública; en donde el énfasis en los aspectos técnicos predomina tanto en la investigación como en la administración pública. Esta visión técnica puede ser constatada en el prefacio del libro donde se señala:

---

<sup>11</sup>W. Wilson. EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACION, Revista de Administración Pública. INAP 25 aniversario 1980. pág. 275.

<sup>12</sup>J. Pfiffner. Research Methods in Public Administration. The Royal Press Co., N. Y. 1940.

Este libro se basa en varias presunciones. La primera es que existen técnicas en la investigación del gobierno que pueden ser enseñadas en universidades. La segunda es que los futuros técnicos en administración no se les ha enseñado lo suficiente sobre estas técnicas. La tercera de estas presunciones es que las técnicas deberían ser introducidas en el primer año de estudios graduados en la universidad. Cuarta, es que estas técnicas deben servir para mejorar y no disminuir o retrasar los antecedentes fundamentales, el entendimiento filosófico y el humanismo tan valorizado por los que abogan por volver a los clásicos. En estos días el hombre, culturalmente hablando, gústele o no debe saber y entender las técnicas.<sup>13</sup>

Insiste en que los administradores del futuro deben ser buenos gerentes; para éstos la técnica de la gerencia científica es indispensable.

Lo que se necesita es el desarrollo de escuelas gerenciales con énfasis en la investigación técnica que posean las cualidades de los llamados guardianes de Platón. Esto nos asegurará, que estarán atados a los principios democráticos de la sociedad americana. Debemos desarrollar escuelas graduadas en administración pública con un currículo que persiga estos fines.<sup>14</sup>

Esta práctica se puede ver también en uno de los libros

---

<sup>13</sup>Ibid.

<sup>14</sup>Ibid.

de textos más utilizados en la disciplina de la administración pública norteamericana: H. Simon - El Comportamiento Administrativo; donde plantea en la discusión sobre los problemas de la distinción entre hechos y valores en la toma de decisiones lo siguiente:

No intentamos aquí demostrar de una manera concluyente la corrección de este punto de vista sobre las preposiciones éticas, las posiciones éticas, los positivistas lógicos y otros han expuesto detalladamente su justificación.<sup>15</sup>

Creemos que con tal aseveración Simon realmente está eludiendo la raíz epistemológica del problema administrativo de la misma forma que Goode y Hatt en su libro Métodos de Investigación Social en el cual según vimos rechaza los aspectos filosóficos y epistemológicos de la investigación y del método científico.

La confusión entre los conceptos de métodos y técnicas puede evidenciarse también en unos de los tratadistas contemporáneos de la Administración Pública. El Prof. L. K. Caldwell, en su artículo METHODOLOGY IN THE THEORY OF PUBLIC ADMINISTRATION, divide los métodos tradicionales de la administración

---

<sup>15</sup>H. Simon. Comportamiento Administrativo. México: Ed. Aguilar. 1972.

pública en tres: 1. la colección de datos provenientes de la experiencia, 2. el razonamiento deductivo y 3. la observación empírica.<sup>16</sup> Vemos claramente que el concepto método lo ubica tanto en la fase operacional de la investigación como en el nivel interpretativo o intelectual (razonamiento deductivo).

De igual manera, se hace referencia a las dificultades de la investigación designando como problemas de índole metodológico al diseño de formularios de entrevista, a la selección de una muestra de persona o de palabras escritas y a la manipulación de una variable en el laboratorio.

Por otro lado Festinger y Katz en el libro Los Métodos de Investigación en las Ciencias Sociales<sup>17</sup> repiten la equivalencia entre el método y técnica. Esto puede apreciarse claramente en la tabla de contenido de dicho libro donde se enumeran diferentes artículos visualizados dentro del contexto de las técnicas de investigación.

---

<sup>16</sup>Lynton K. Caldwell. METHODOLOGY IN THE THEORY OF PUBLIC ADMINISTRATION. En. J. C. Charlesworth Ed. Theory and Practice of Public Administration: Scope, Objective and Methods. American Academy of Political and Social Science, Philadelphia. 1968, pág. 218.

<sup>17</sup>León Festinger y Daniel Katz. et. al. Los Métodos de Investigación en las Ciencias Sociales. Buenos Aires: Ed. Paidós 1972. pág. 17.

Los errores de los autores antes mencionados radican precisamente en su rechazo de los postulados epistemológicos de las Ciencias Sociales y en la reducción de la importancia de éstos para la investigación científica. Dicho análisis atiende solamente a una parte de la investigación científica y no comprende su totalidad. En la administración pública esta tendencia se palpa en la utilización indistintiva del método administrativo y la técnica administrativa. Esto trae como consecuencia la tendencia a separar en el resultado y práctica de la investigación, la teoría, los métodos y las técnicas, las ciencias teóricas y las ciencias prácticas, dándole mayor importancia a las técnicas.\* Confundiendo muy a menudo a éstas con el concepto método o metodología y limitando a su vez a éste al estudio de su fase operacional.

Sobre esta problemática, Gibeon Sjobert y Rogert Nett señalan:

Un sinnúmero de libros y particularmente artículos sobre el tema de la investigación social están disponibles tanto a estudiantes como a

---

\*Esto es muy corriente tanto en libros de texto de la Administración Pública como en libros sobre Métodos y Técnicas de Investigación donde se separa las llamadas ciencias aplicadas o prácticas y las ciencias teóricas o básicas. - Simon - El Comportamiento Administrativo. Ed. Aguila, México, 1972 - pág. 235, Pfiffner, Op. Cit., pág. 4.

practicantes en busca de guía para el uso de procedimientos específicos. Pero es poco usual que éstos sean examinados en su relación con consideraciones lógicas y teóricas más amplias.<sup>18</sup>

Subrayan además, que el término metodología es usado por muchos actualmente para referirse a los procedimientos o técnicas envueltas en la recolección de datos.

B. Diferencias entre Método, Técnicas y Metodología

Existe una diferencia entre método y técnica y metodología, pero su interrelación con otros elementos en la investigación constituye la integración del conocimiento científico; es decir, lo que podríamos llamar la totalidad de la investigación. En vías de aclarar la confusión es conveniente especificar el significado de los conceptos método, técnica y metodología. Puede definirse el método como un "procedimiento o conjunto de procedimientos que sirven de instrumento para alcanzar los fines de la investigación... el método es un procedimiento general, basado en principios lógicos que pueden ser comunes a varias ciencias".<sup>19</sup> En el sentido esencialmente filosófico podemos

---

<sup>18</sup>Gibeon Sjobert y Roger Nett - A Methodology for Social Research - Harper and Row Publishers. New York, 1968, pág. 2.

<sup>19</sup>Armando Asti-Vera. Metodología de la Investigación. Buenos Aires: Ed. Kapeluz, 1968, pág. 16.

aludir al método como el medio de cognición; es la manera de reproducir en el pensar el objetivo que se estudia.<sup>20</sup> Igualmente se conoce como un conjunto de procedimientos, científicamente fundamentos, característicos de la investigación.

Entre estos niveles se destacan unos elementos comunes y:

... pueden considerarse la mayor parte de ellos, como un conjunto ajustado de operaciones, realizadas para alcanzar uno o varios objetivos un conjunto de normas que permiten seleccionar y coordinar las técnicas. Constituyen de forma más o menos abstracta o concreta, precisa o vaga, un plan de trabajo en función de una finalidad.<sup>21</sup>

Nos parece que para utilizar correctamente el concepto método<sup>22</sup> en la investigación, la acepción del término debe referirse al nivel lógico-cognoscitivo, a la concepción

---

<sup>20</sup>Tecla y Garza. Teoría, Método y Técnica en la Investigación Social. México: Ed. de Cultura Popular S. A. 1974.

<sup>21</sup>Madeline Grawitz. Métodos y Técnicas de las Ciencias Sociales. Barcelona: Ed. Hispano Europea, 1975. pág. 289.

<sup>22</sup>Se utiliza también el concepto para referirse a un método específico de análisis interpretativo dentro de las Ciencias Sociales con el fin de explicar un fenómeno social. El análisis de las Ciencias Sociales (Economía, Psicología, Ciencia Política, etc.) se ha desarrollado en su devenir histórico a través de una serie de métodos tales como el método empirista, pragmático, positivista, funcional - estructural, estructuralista y materialismo histórico.

intelectual de este proceso. Debe ser la teoría del conocimiento o epistemología (relación sujeto-objeto) lo que sirva de marco teórico a la investigación científica.

El método debe de estar constituido por el conjunto de operaciones intelectuales mediante las cuales una disciplina trata de alcanzar las verdades que persigue, las demuestra y las verifica. Esta concepción del método, como procedimiento lógico, es inherente a todo sistema científico, y aspira sobre todo a desarrollar formas de razonamiento y de percepción que harán accesible la realidad que intenta captarse. Es mediante el punto de vista filosófico que se define la posición de la mente ante el objeto.<sup>23\*</sup>

---

<sup>23</sup>Ibid., pág. 290.

\*Tal cuestión exige tratamiento profundo que no es posible darle en el ámbito de este trabajo. Sobre las interpretaciones de la función del método como aquí definido ha sido materia de discusión en las ciencias sociales. Puede verse a: Raúl Olmedo - El Antimétodo: Introducción a la Filosofía Marxista. Cuaderno de Joaquín Motiz. México 1980 - "En las ciencias sociales no hay una sola interpretación sino una diversidad de interpretaciones que luchan entre sí por imponerse como la interpretación moderna y científica. Este conflicto de interpretaciones es la expresión de la lucha de clases en la teoría, donde cada interpretación afirma ser el fiel concepto (idea) de la realidad (materia) y detentar el método único para producir conocimiento científico, acusando a las demás interpretaciones de ser falsas. Así, el conflicto de interpretaciones se convierte en lucha de métodos. Esta lucha política por la científicidad se conoce con el nombre de filosofía. La filosofía es la expresión del conflicto de interpretación en la ciencia social".

Por otro lado, la técnica ha sido definida como, "el conjunto de mecanismos y de máquinas, así como también de sistemas y medios de dirigir, recolectar, conservar, reelaborar y transmitir energía de datos".<sup>24</sup> Esta definición contrasta de manera clara con los que hemos ofrecido para el concepto método. De esta manera puede quedar claro la diferencia entre un concepto y otro.

Ario Garza expone su posición ante la definición que nos ocupa señalando lo siguiente:

La diferencia entre Método y Técnica no es clara, ni en los diccionarios ni en los manuales de metodología o técnicas de investigación. En este libro hemos reservado la palabra técnica para referirnos a ciertas normas, de carácter práctico, que nos auxilian en la selección del problema, la planeación del trabajo, el acopio de la información y redacción del escrito.<sup>25</sup>

En esta fase operacional en el proceso de investigación a que ha aludido Garza es que aplicamos lo que se conoce como técnica. Concretamente, se identifica este concepto con las estadísticas, las encuestas, las entrevistas, cuestionarios, análisis de fuentes escritas, etc. Las técnicas, por tanto,

---

<sup>24</sup>Tecla y Garza. Op. Cit., pág. 23.

<sup>25</sup>Ario Garza. Manual de Técnica de Investigación. México: El Colegio de México, 1974. pág. 2.

representan "las etapas de operaciones limitadas, unidas a un elemento práctico, concreto, adaptado a un fin definido, mientras que el método es una concepción intelectual que coordina un conjunto de operaciones, en general diversas técnicas".<sup>26</sup>

Queremos subrayar esta última síntesis de la conceptualización de método y técnica, ya que nos puede ubicar en una posible definición de metodología. La noción que proponemos consiste en comprender la metodología como el estudio no sólo de los métodos o de las técnicas, sino de la interrelación entre la teoría, el método, las técnicas, la experiencia y la realidad. El conocimiento científico es el producto de estas relaciones interdependientes.

La metodología "estudia no sólo la particularidad de la actividad cognoscitiva, sino las leyes generales de este proceso. Le interesa especialmente los problemas del conocimiento en las ciencias y en particular, las peculiaridades de la investigación científica".<sup>27</sup> Es decir, estudia no sólo la estructura y proceso de la investigación teórica-teoría, método, experiencia, realidad - sino también los diversos análisis

---

<sup>26</sup>Madeline Grawitz. Op. Cit., pág. 7.

<sup>27</sup>José Arostegui, et. al. Metodología del Conocimiento La Habana: Ed. de Ciencias Sociales, 1975. pág. 3.

empíricos - técnicas como observación, experimento, medición, cuestionarios, etc.<sup>28</sup>

C. Hacia una Visión Totalizadora de la Investigación

El énfasis en las técnicas y el rechazo al estudio del proceso de conocimiento, fomenta de esta manera una visión parcializada de la investigación.

Tecla y Garza afirman que la ciencia es un cuerpo integral que requiere una íntima ligazón entre, Teoría, Método y Técnica. El problema, nos señalan, reside en la separación entre técnica, teoría, método y la preponderancia del aspecto técnico sobre los otros:

El aspecto técnico de las ciencias se ha desarrollado considerablemente, sobre todo en los últimos años. Ciencias como la lingüística, la arqueología, la sociología, ciencias políticas, economía, etc., recurren cada vez más a los instrumentos de la técnica para recoger, concentrar, clasificar y procesar sus datos. El grado de precisión que se ha obtenido por estas causas en algunos campos de las ciencias sociales, ha provocado confusiones en cuestiones de establecer límites entre el método científico y la técnica. Por otra parte en muchas de estas disciplinas en las Ciencias Sociales el aspecto

---

<sup>28</sup>Ibid.

técnico ha adquirido una importancia determinante: han roto el estrecho vínculo con el método y la teoría perdiendo la visión del conjunto. <sup>29</sup> (énfasis suplido)

Es recomendable estudiar la investigación y la administración pública con una visión de conjunto, sin olvidar el análisis de los problemas teóricos. Esta perspectiva nos ofrecerá un panorama mucho más amplio de la investigación, superando de esta forma el excesivo tecnicismo de que han adolido tanto su enseñanza como la práctica. Sobre el particular, Sjoberg y Nett opinan:

Nosotros partimos de la premisa de que la comprensión de las bases teóricas en la investigación social y la habilidad de examinar los procedimientos propios en relación a la totalidad del diseño de investigación permite a la investigación social trascender el rol técnico; haciendo grandes aportaciones a la causa de la ciencia.<sup>30</sup> (énfasis suplido)

Es esto precisamente lo que proponemos: que se trascienda el aspecto técnico para lograr una formación más completa del objeto. Con ese propósito intentaremos proponer una definición más completa de metodología. Nos referimos específicamente

---

<sup>29</sup>Tecla y Garza. Op. Cit.

<sup>30</sup>Sjobert y Nett. Op. Cit.

a elementos particulares que están presentes en la investigación social tales como la teoría, el método, la técnica, la experiencia, la realidad y el objeto científico. Intentar estudiar las relaciones entre estos conceptos nos parece lo más razonable para lograr trascender este rol técnico - tecnicismo - que se hace patente en las Ciencias Sociales y en la Administración Pública.

Debemos presentar una perspectiva más abarcadora desde la cual analizar la problemática de los métodos y las técnicas de la investigación social y administrativa; nos preocupa fundamentalmente la relación entre el conocimiento y la realidad y por ende, la posibilidad de obtener conocimiento científico, que nos ayuda a explicar, interpretar y transformar la realidad. Es en este sentido epistemológico y científico que abordaremos el problema de la disciplina de la administración pública. Es preciso aclarar que no queremos menospreciar la importancia de las técnicas en proceso de investigación. Creemos que las técnicas son instrumentos indispensables para la formación del administrador, pero éstas van acompañadas de otros elementos en el proceso de investigación que interrelacionados generarán la producción del conocimiento científico.

El conocimiento científico es producto de la interrelación que se da entre cada uno de estos elementos. Los métodos,

la teoría, las técnicas y la experimentación son elementos que ayudan a explicar, interpretar y transformar la realidad, o sea, dirigir el cambio (Diagrama 3). Dejar afuera cualquiera de estos elementos en el estudio y práctica de la investigación y la administración pública equivaldría a un intento de deformar la estructura de la propia ciencia. Debe entenderse la ciencia como una estructura o sistema de teorías, principios, leyes y categorías que observan tres niveles: el teórico, el metodológico y el técnico.<sup>31</sup> Dichos niveles nos ayudarán a conocer más objetivamente la realidad, a penetrar en la esencia del fenómeno o del problema.<sup>32</sup>

El estudio de la Administración Pública se debe emprender provisto de una visión "totalizadora": de esta manera se rebasará el rol técnico que hemos señalado. Mediante el estudio de los métodos y técnicas, de acuerdo a nuestro planteamiento, el investigador abordará la problemática a estudiantes con mayor rigurosidad científica.

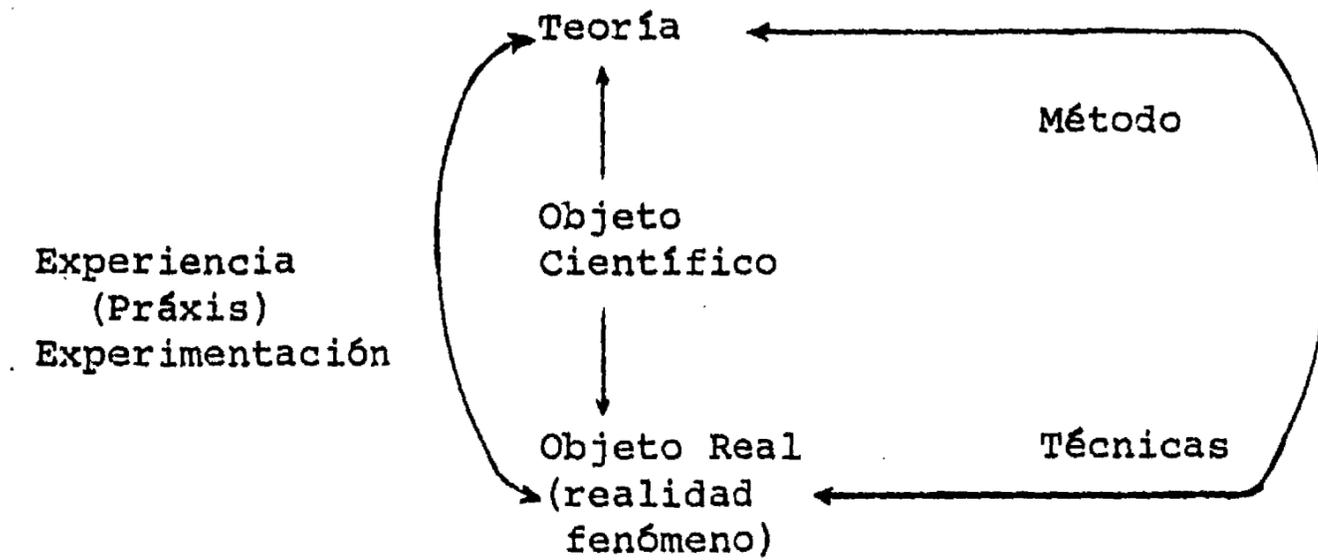
---

<sup>31</sup>Techa y Garza. Op. Cit.

<sup>32</sup>El esquema de González Casanova presenta una alternativa para el estudio de la administración pública. Supra.

DIAGRAMA 2

ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL PROCESO DE INVESTIGATION<sup>33</sup>



---

<sup>33</sup>Esta gráfica fue tomada de: Miriam Limoeiro - EL MITO DEL METODO - Trabajo presentado al Seminario de Metodología Estadística. Universidad Católica Río de Janeiro - Brasil, 1971. México: Centro de Investigaciones de Administración Pública, 1971.

En síntesis, hemos querido resaltar el error metodológico de separar los aspectos epistemológicos de la investigación como proceso de adquirir conocimiento. Este hecho como hemos reiterado, lleva a confundir el método y la técnica y por consiguiente a dar énfasis a los aspectos técnicos como la única alternativa en la producción de conocimiento. En la investigación en las Ciencias Sociales este énfasis y esta confusión queda demostrada en los libros de texto sobre métodos y técnicas de investigación social y en los libros de la disciplina de la administración pública norteamericana.

Esta orientación de las Ciencias Sociales se manifiesta de diferentes formas en las corrientes disciplinarias. La administración pública como veremos, no ha estado inmune a esta tendencia epistemológica. En los próximos capítulos nos ayudarán a ver que los supuestos teóricos en el desarrollo de la administración pública no permiten llegar con precisión y objetividad al tratamiento de los problemas de la administración pública y que de seguir utilizando dichos supuestos estaremos permanentemente en un área de apariencia pseudoreal para enfrentar el análisis.<sup>34</sup> Creemos que sin la utilización de

---

<sup>34</sup>Ver K. Kosik. Dialéctica de lo Concreto. México: Editorial Grijalbo. 1967.

una visión globalizante de la investigación y del objeto que dé cuenta de la forma e intensidad histórica con que las diversas variables (economía, política e ideología), influyen sobre la actividad teórica y práctica de la administración pública, jamás podrá ser entendida en su real dimensión tal problemática. Creemos además, que los factores epistemológicos e históricos son elemento fundamental para su rigurosa aprehensión, es decir para poder así comprender el verdadero problema de la evolución de la disciplina.

En la formación del investigador y del administrador público es importante inculcar un criterio científico que sirva de base a los distintos procedimientos técnicos de la investigación y a la formulación de la teoría de la administración pública (el método). Reconocemos la importancia que reviste el hecho de saber elaborar correctamente una ficha bibliográfica o de trabajo, así como el conocimiento de la técnica administrativa, pero también estamos convencidos que esto no es suficiente para inbuir en el administrador público el criterio científico. El tratar solamente los aspectos técnicos tanto en la investigación como en la disciplina es contribuir a la deformación del conocimiento.

Es preciso entonces, no solo hablar de una técnica administrativa sino también es necesario hablar de un método

propio de la administración pública. No debemos confundir uno y otro concepto. Esperamos que este estudio facilite la capacidad para abordar el objeto de la administración pública, no como una receta en mano, sino como instrumento científico que brinde una visión totalizadora del objeto.

### CAPITULO III

#### ESQUEMAS INTERPRETATIVOS DE LA EVOLUCION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA NORTEAMERICANA

Hasta el presente nos hemos planteado dos cuestiones fundamentales; (1) la separación de los aspectos epistemológicos entendida ésta como la dicotomía entre método y técnica y (2) que esta posición metodológica es deformadora, lo que impide una visión totalizadora del objeto de estudio. Esta deformación que encontramos en el conocimiento<sup>1</sup> puede comprobarse empíricamente al explicar el desarrollo de la disciplina de la administración pública norteamericana. Hemos escogido distintos autores que utilizan diferentes esquemas del desarrollo de la administración pública norteamericana que debemos destacar. Estos nos apuntan sobre aquellas obras más citadas en

---

<sup>1</sup>El conocimiento siempre se presenta deformado o fragmentado, el problema radica en cuan grave es esta deformación. Entendemos que separar el método de la técnica agrava la deformación del conocimiento al igual que rechazar los aspectos epistemológicos de la investigación. En la investigación social y administrativa esta deformación se produce en la utilización excesiva del tecnicismo según hemos reiterado en esta parte del trabajo; en la administración pública se produce en la utilización de las técnicas administrativas como solución a los problemas organizacionales, separando el método administrativo de la totalidad del estudio.

el desarrollo de la disciplina y sobre todo nos señalan los diferentes movimientos epistemológicos. Los esquemas además nos ayudan a analizar en que medidas los autores más citados de la disciplina separan implícita o explícitamente el método, la teoría y la técnica rechazando los aspectos epistemológicos del estudio dándole mayor énfasis a las técnicas.<sup>2</sup>

Estos esquemas serán utilizados como instrumentos o herramientas analíticas que nos ayudarán a comprender la totalidad del fenómeno estudiado y por último, la investigación documental que hemos realizado de los libros de texto y revistas sobre la disciplina en la biblioteca de la Escuela Graduada de Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico nos han ayudado a establecer un grado de representatividad e importancia de los esquemas y las corrientes epistemológicas más citadas del 1887-1970.

De la totalidad de los esquemas del desarrollo de la Administración Pública hemos llegado a la conclusión de que

---

<sup>2</sup>La técnica administrativa como alternativa, rechazando el método administrativo.

una manera u otra siguen la misma trayectoria metodológica.<sup>3</sup> La diferencia esencialmente radica en: a) la división que hacen de períodos históricos (por fecha) del desarrollo, valiéndose de las aportaciones de los autores más citados por los académicos más reconocidos de la disciplina. En algunos de los casos la importancia de estos teóricos fue establecida con referencia a bibliografías selectas, listas de lecturas, citas de libros y revistas.<sup>4</sup> Al dividir en período histórico, otros han prestado atención a aquellos trabajos de los académicos más representativos y más relevantes en el estudio de

---

<sup>3</sup>Véase entre otros a John C. Buchner. Public Administration; Gerald E. Caiden. The Dynamic of Public Administration: Guidelines to Transformation in Theory and Practice; Holt, Rinehart and Winston, Inc. N. Y. 1971; Grover Starling Managing the Public Sector. The Dorsey Press Homewood, Illinois 1977; Don Allensworth. Public Administration: the Executive of Public Politics. J. B. Lippincott Co. N. Y. 1973; José Antonio Fernández Arena. El Proceso Administrativo. Herrero Hnos. Sucesores, Ed. México 1965; Sánchez Guzmán. Introducción al Estudio de la Administración. Limusa, México, 1976; Paulo Roberto Motta VISAO CONTEMPORANEA DA TEORIA ADMINISTRATIVAS, Revista de Administracao: Brazil, Vol. 13 junio-marzo 1979; Beatriz Wahrlich. EVOLUCION DE LA CIENCIA ADMINISTRATIVA EN AMERICA LATINA. Revista Internacional de Ciencias Administrativas, Vol. XLIV No. 1-2, 1978; F. Gladder, History of Public Administration. London, Cass, 1972, Vol. I, II; John D. Millet. A CRITICAL APPRAISAL OF THE STUDY OF PUBLIC ADMINISTRATION. Administrative Science Quarterly. Vol. I, 1956-57.

<sup>4</sup>H. Mc Curdy. Public Administration: a Bibliography. American University, 1972. Divide el desarrollo de la administración pública en tres: ortodoxo, (1887-1947); político (1945-1963); programático (1963-1978).

la disciplina como un todo en vez del estudio en áreas más limitadas tales como la administración de personal, presupuesto, organización y métodos, administración local, etc.<sup>5</sup> b) La utilización de categorías amplias que identifican cada período con orientaciones disciplinarias que predominaron en las diferentes épocas históricas.<sup>6</sup> c) En la utilización de categorías amplias que identifican cada período con orientaciones teóricas (epistemológicas) que caracterizan el desarrollo de la disciplina (teoría normativa, teoría instrumental, teoría descriptiva-explicativa, teoría de supuestos).<sup>7</sup> A continuación exponemos la tipología de las esquemas de acuerdo a la agrupación anteriormente explicada.

---

<sup>5</sup>K. Henderson. Emerging Synthesis in American Public Administration. Asia Publishing House. N. Y. 1966. Divide el desarrollo en tres: Tesis (1887-1945); Antítesis (1945-1950); Síntesis (1958-1966).

<sup>6</sup>Tal es el caso de Davy. PUBLIC ADMINISTRATION AS A FIELD OF STUDY IN THE UNITED STATES. International Review of Administrative Science. Divide el desarrollo de la disciplina en: Sociológico, Psicológico, Gerencial y Político.

<sup>7</sup>Tal es el caso de S. K. Baily. OBJECTIVES OF THE THEORY OF PUBLIC ADMINISTRATION. En: Theory and Practice of Public Administration: Scope, Objectives and Methods. Ibid., pág. 128-39.

A. Concepción histórica del desarrollo

Para identificar esta tipología hemos seleccionado tres esquemas que son característicos de como se ha entendido, en términos históricos, el desarrollo de la administración pública. Es preciso señalar que la concepción histórica de estos esquemas es concebida en términos de fechas y de proposiciones teóricas de diferentes autores sin entrar en cuestionamientos y análisis de la totalidad empírica (economía-política-ideología) en que está insertada la problemática. Los tres esquemas que vamos a analizar son: el esquema "dialéctico" de K. Henderson; la periodización de H. Mc Curdy y la tipología paradigmática de N. Henry.

1. El esquema "dialéctico" de K. Henderson

El Prof. K. Henderson es uno de los autores más relevantes para explicar el desarrollo histórico de la administración pública norteamericana con su obra, Emerging Synthesis in American Public Administration<sup>8</sup> publicado en 1966. Este autor utiliza tres categorías<sup>9</sup> a saber: 1) tesis: énfasis estructural

---

<sup>8</sup>K. Henderson. Emerging Synthesis in America Public Administration. Asia Publishing House. N. Y. 1966.

<sup>9</sup>Estas son tomadas del pensamiento hegeliano; pero como se desprende de todo el análisis de la evolución de la disciplina que el autor realiza, éstos no son representativos del carácter dialéctico que Hegel les da.

1887-1945; 2) antítesis: énfasis en el comportamiento y el medioambiente 1945-1958; 3) síntesis: énfasis organizacional 1958-1966. Estas, a su juicio, describen nítidamente el estudio del objeto de la disciplina en diferentes épocas históricas. Su trabajo está encaminado a dejar claro que:

la administración pública es una disciplina relacionada con la ciencia política y la administración general, capaz de identificar y de limitar su objeto buscando constantemente sistematizar su conocimiento.<sup>10</sup>

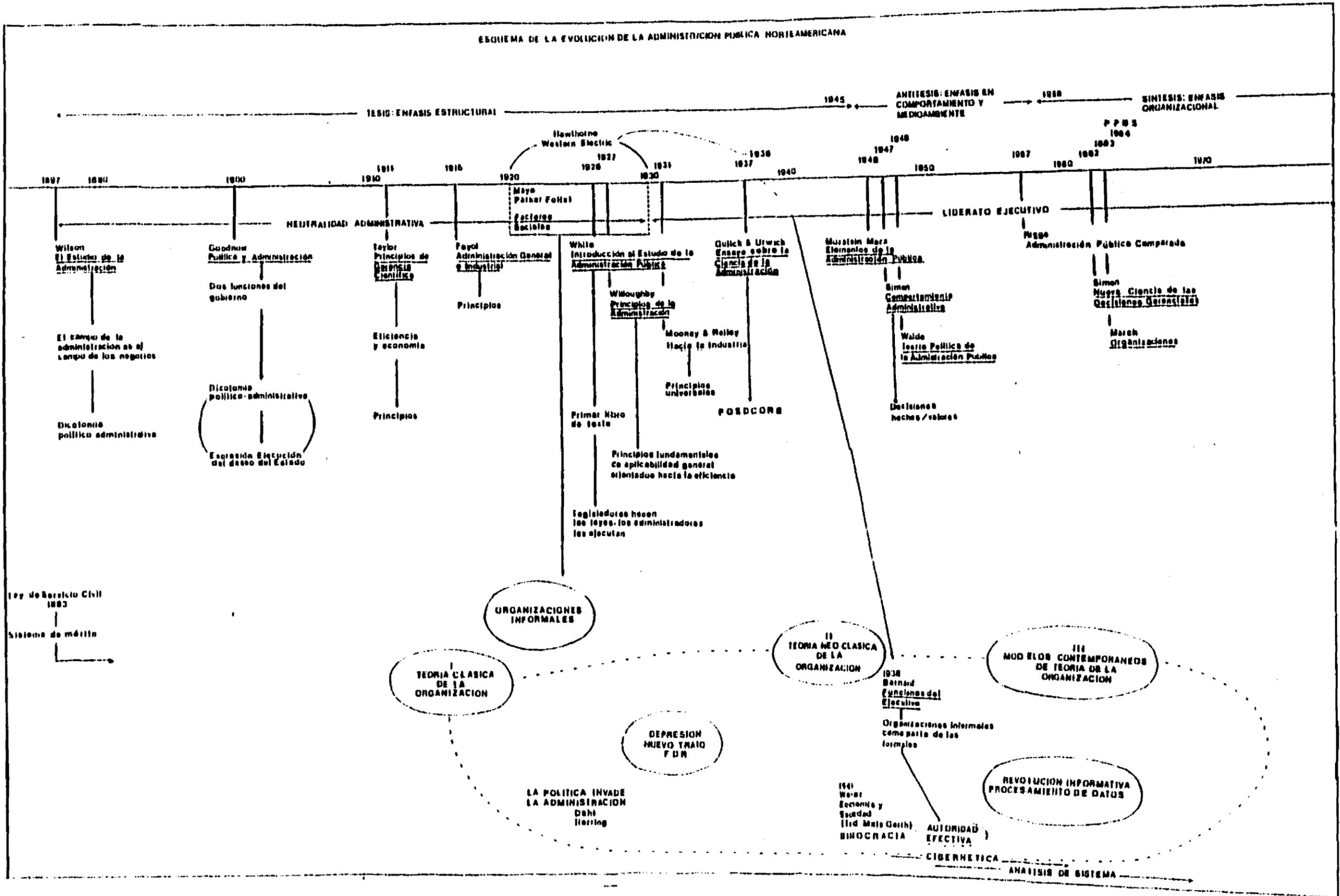
El estudio que realiza se concentra esencialmente en aquellos académicos que estudian la disciplina como un todo; en contraposición a aquellos que estudian otras áreas especializadas tales como la administración de personal, presupuesto, organización y método, administración local, administración internacional, etc.

El concepto de tesis (elemento inicial de un proceso o desarrollo) es utilizado para ejemplificar los elementos de la disciplina cuyo resultado es la antítesis, (1945-1957) la negación de las premisas que denominaron la administración pública de 1887 a 1940. Por otro lado, la síntesis es el resultado de dicha negación cuya expresión se manifiesta en el énfasis organizacional (1958-1963).

---

<sup>10</sup> Ibid.

ESQUEMA DE LA EVOLUCION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA NORTEAMERICANA



La tesis (1887-1945) le da énfasis a los aspectos estructurales del objeto y es dividido para fines de análisis en dos: 1) el científico político cuya aportación proviene esencialmente del estudio de los aspectos políticos envueltos en el objeto y 2) la administración general cuyo énfasis radica en los procesos gerenciales de la administración. Lo que los diferencia realmente es que los primeros analizan la administración gubernamental y los segundos a la administración privada (técnica administrativa).<sup>11</sup>

Para este autor el segundo período está representado por dos teóricos importantes: H. Simon con el libro Administrative Behavior: a Study of Decision Making Process in Administrative Organizations<sup>12</sup> y la tesis doctoral de Dwight Waldo The Administrative State<sup>13</sup> cuya crítica y negación a los principios administrativos y a la dicotomía desembocan en la antítesis

---

<sup>11</sup>En fin de cuentas tanto en el uno como en el otro se le da énfasis especial a los aspectos técnicos (su objetivo es la eficiencia y la economía).

<sup>12</sup> Traducido al español, El Comportamiento Administrativo. México, Ed. Aguila, 1972. Fue su tesis doctoral publicada en 1947. Sobre este dato puede verse a James W. Fesler. PUBLIC ADMINISTRATIVE AND SOCIAL SCIENCE. 1946-1960. En F. C. Mosher. Editor American Public Administration: Past; Present, Future. University of Alabama Press. University of Alabama 1975. pág. 110.

<sup>13</sup> Traducido al español. Teoría política de la administración pública. Madrid. Ed. Técnos. 1961.

de su desarrollo. Henderson nos señala que las contribuciones de los autores de 1955 a 1958 estuvo representada por tres enfoques: la ciencia del comportamiento, el método de estudio de casos y los aspectos políticos de la administración (el concepto de responsabilidad administrativa es esencial) dentro del contexto democrático).

El tercer período para Henderson (síntesis énfasis organizacional 1958-1963) es producto de los enfoques tradiciones, del comportamiento y del medio ambiente que se comenzara a forjar a principios de la década de los 50 y cuya síntesis se palpa en la teoría de la decisión, comunicación e información. Las aportaciones en este período son muy similares a aquellas elaboradas por la administración general (eficiencia en las acciones gubernamentales - los problemas de democracia y administración pública). Henderson nos señala que en este período hay distintos puntos de partida y diferentes orientaciones teóricas para los escritores preocupados por las organizaciones. La sociología, sicología, teoría de grupo, teoría de decisión y teoría de la información son corrientes que se relacionan con el estudio de las organizaciones y la administración pública.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup>Para una muestra representativa de los autores más citados que tratan estos temas véase la excelente bibliografía en el capítulo III de la obra de Henderson. Op. Cit.

## 2. La periodización de H. Mc Curdy

El segundo autor que utiliza la tipología histórica del desarrollo es H. Mc Curdy que en su exposición sobre la evolución de la disciplina<sup>15</sup> establece tres períodos por los que a pasado la administración pública: el período ortodoxo (1887-1945); el período político (1945-1960) y el período programático (1965-1966). A pesar de la fragmentación de la disciplina Mc Curdy nos señala que ésta se ha mantenido como tal. La evidencia de ello, según el autor, la tenemos en que existe: una serie de valores, conocimientos y una teoría asociada con sus fundadores; un fenómeno que puede ser estudiado (por ejemplo las organizaciones); departamentos en universidades, revistas y asociados de profesionales. El trabajo de Mc Curdy se centralizará alrededor del primer aspecto.<sup>16</sup>

El período ortodoxo al igual que en la visión de K. Henderson le da importancia a los aspectos dicotómicos del fenómeno administrativo y a los aspectos de la administración general. En el período político, el objeto de estudio enfoca su atención en los aspectos políticos e informales de la administración gubernamental, administración de personal, presupuesto, teoría de la organización, la separación de poderes

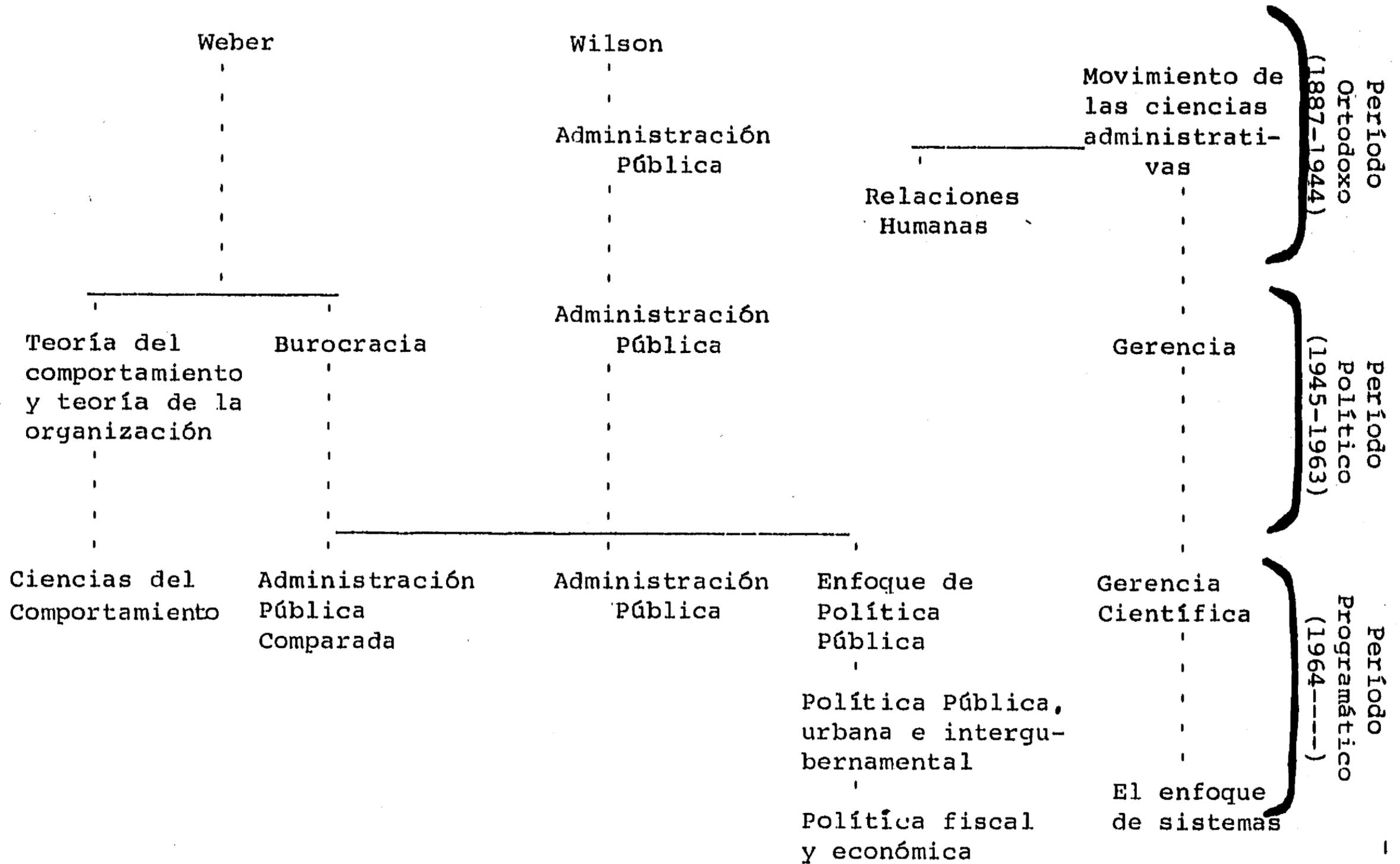
---

<sup>15</sup>Mc Curdy. Op. Cit.

<sup>16</sup>H. Mc Curdy. Public Administration: a Bibliography. Washington, D. C. The American University, 1972.

DIAGRAMA 4

EL DESARROLLO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA<sup>1</sup>



<sup>1</sup>Ibid.

y la responsabilidad administrativa. Es por esta razón que Mc Curdy le llama el período político. Para éste la ciencia de la administración pública (en el período político) se nutre esencialmente de cuatro enfoques que componen (aunque no lo unifican) el objeto de estudio: el modelo político-administrativo, las ciencias del comportamiento humano en la organización, el modelo burocrático\* y los estudios gerencialistas.<sup>17</sup>

El tercer período, programático, Mc Curdy lo identifica con la manifestación súbita y violenta de programas gubernamentales después de la segunda guerra mundial y a principios de la década de los 60. La mayoría de las unidades del gobierno expandieron sus actividades administrativas. Este incrementalismo burocrático creó una gran demanda por adquirir nuevos conocimientos y procedimientos administrativos.

El nuevo período se puede caracterizar; por el énfasis en los programas, la búsqueda de mecanismos administrativos que mejoraran las acciones de la política organizacional, y la importancia de los valores humanos.<sup>18</sup>

---

\*No podemos perder de vista, aunque en este trabajo no lo tratamos como se merece, el dominio teórico del modelo Weberiano de organización en la administración pública norteamericana.

<sup>17</sup>Ibid., pág. 110

<sup>18</sup>Ibid.

Considera el autor que cinco enfoques predominaron después de 1960; el comportamiento humano en la organización, el enfoque de sistemas, enfoques de política pública, administración pública comparada y la nueva administración pública.<sup>19</sup>

### 3. La tipología paradigmática de N. Henry

Otro trabajo<sup>20</sup> que hemos analizado es el libro de N. Henry el que nos ha permitido ver los rasgos epistemológicos en la administración pública norteamericana y destacan aquellos autores más citados, especialmente las dos últimas décadas. Divide el desarrollo de la disciplina utilizando las siguientes categorías:<sup>21</sup> Paradigma 1 - 1887-1926, (dicotomía entre política y administración); Paradigma 2 - 1927-1936,

---

<sup>19</sup>En que el capítulo V se le dará especial atención a estos enfoques y su relación con el aparato administrativo del estado.

<sup>20</sup>Existe otro trabajo muy similar a este esquema. Nos referimos al esquema de R. Golembieski, el cual divide el desarrollo en términos de los énfasis de estudio - Fase I analítica - dicotomía, política y administración - Fase II concreta - dicotomía, política y administración, Fase III gerencia científica, Fase IV política pública. En: Public Administration as a Developing Discipline. Marcel Depper, Inc. 1977.

<sup>21</sup>El autor no nos define el concepto de paradigma en su obra. Para una definición véase a T. S. Kuhn - La estructura de las revoluciones científicas - F.E.E. México - 1971. En el caso de la administración pública y la concepción paradigmática contrario al planteamiento de N. Henry véase a: V. Ostrom - The Intellectual Crisis in American Public Administration. University of Alabama Press, University of Alabama, 1973. En especial capítulo I - THE CRISIS OF CONFIDENT, pág. 1-12.

el reto 1938-1947, reacción al reto 1947-1950; Paradigma 3 - administración como ciencia política 1956-1970; Paradigma 4 - administración pública como ciencia administrativa 1956-1970; Paradigma 5; administración pública como administración pública.<sup>22</sup>

Plantea que la administración pública es única, es diferente a la ciencia política por su énfasis en la estructura burocrática y en su metodología. Es diferente a la ciencia administrativa en que las técnicas evaluativas utilizadas por las organizaciones públicas no son las mismas utilizadas por las organizaciones privadas. Las organizaciones privadas por otro lado no consideran el interés público en su estructura de toma de decisiones.

Afirma el autor que hoy día la administración pública, producto de los paradigmas, debe ser una teoría de técnicas instrumentales para la obtención de la eficiencia y eficacia (como originalmente lo fue); una teoría política y una teoría ética (de valores).

Los paradigmas 1 y 2 plantean las mismas inquietudes que se analizan en el período de Henderson y Mc Curdy. Esencialmente lo que se trae a colación son los orígenes y la crítica

---

<sup>22</sup>Nicolás Henry. Public Administration and Public  
Affair. Prentice Hall, New Jersey. 1975.

a los postulados de la administración pública. Se analizan siguiendo la tradición ortodoxa pero con explicaciones más sofisticadas. En el Paradigma 3 la Administración Pública como Ciencia Política se comienza a perfilar para el 1956 en donde el pensamiento de Appleby y Waldo adquieren nuevas modalidades.<sup>23</sup> Por otro lado, el Paradigma 4 ve a la Administración Pública como Ciencia Administrativa en donde se incorpora la teoría de la organización y la administrativa como alternativas al estudio de la disciplina. Los trabajos en la psicología social, administración de empresas y sociológicos al igual que los de los publiadministrativistas son de gran importancia para atender el comportamiento organizacional; mientras que la ciencia administrativa o científica aportaba en áreas como la estadística, análisis de sistema y computadoras (en vías de aumentar la eficiencia).

Como puede destacarse ambos paradigmas 3 y 4) son repeticiones analíticas del primer período analizado por Henderson (tesis) y Mc Curdy (ortodoxo).

El Paradigma 5 (administración pública como administración pública) la teoría de la organización y el comportamiento organizacional adquieren una renovada vitalidad. No hay una

---

<sup>23</sup>Infra., Capítulo IV.

ciencia pura de la administración como tal, pero la teoría de la organización se ha interesado en las dos y media décadas pasadas en como y porque, las personas se comportan y como y porque las decisiones se toman.<sup>24</sup> En términos generales el Paradigma 5, según Henry, lo componen tres corrientes: teoría de la organización, el análisis de política pública y las técnicas administrativas.<sup>25</sup>

En su trabajo añade otras fases del desarrollo de la disciplina que son igualmente analizadas por Henderson y Mc Curdy. Nos referimos a la administración pública comparada (1960-65), estudio de casos (1950) y la nueva administración pública como partes de su estudio.

De estos tres autores podemos destacar la división histórica de sus esquemas y concluir que existe consenso en tres aspectos: (1) origen de la disciplina, (2) la crítica que se produce a partir de la obra de Simon y Waldo y (3) que a pesar de la fragmentación de los enfoques, la administración pública se constituye como disciplina.

A continuación presentamos los autores que analizan el desarrollo no desde un punto de vista histórico (periodización por fecha) sino más bien a través de las corrientes

---

<sup>24</sup>N. Henry. Op. Cit., pág. 20.

<sup>25</sup>Ibid., pág. 22.

disciplinarias que ellos consideran son las predominantes en el desarrollo de la administración pública. Cada una de estas orientaciones disciplinarias se han dado en diferentes momentos históricos del desarrollo de la disciplina.

### Concepción disciplinaria del desarrollo

Otras de las formas de describir el desarrollo de la disciplina es la utilización de categorías amplias que identifiquen cada período con orientaciones disciplinarias que predominan en las diferentes épocas históricas.

#### 1. El desarrollo disciplinario de T. J. Davy

Examinando la literatura sobre la administración en los Estados Unidos como un todo el autor define el campo como:

...El estudio de los procesos y las condiciones para mantener efectivamente las agencias del ejecutivo en su medio ambiente.<sup>26</sup>

El autor analiza los académicos en las ciencias sociales que bregan específicamente con administración pública. Los estudiosos de la administración han dado énfasis en las características de las organizaciones burocráticas; su nivel de descripción y análisis se consideran en el trabajo de Davy siempre y cuando estos se basan en el estudio de la organización

---

<sup>26</sup>Davy. Op. Cit., pág. 63.

gubernamental per se, o si éstas se basan en otro tipo de organización y han influido significativamente en el estudio de la administración gubernamental.

Los rasgos fundamentales del estudio de la administración sigue cuatro orientaciones básicas según el autor:<sup>27</sup>

1. Gerencial - enfatiza las condiciones y técnicas para un mayor grado de productividad y eficiencia. Le da importancia a la estructura y procedimientos técnicos.
2. Política - enfatiza a las dependencias del ejecutivo como el único elemento en el proceso gubernamental total; su propósito estriba en destacar el papel de la burocracia en relación a otras instituciones del gobierno y la sociedad.
3. Sicología - enfoca su atención en el individuo y en las diferentes situaciones administrativas que confronta; se interesa como y por qué los individuos en la organización toman decisiones.
4. Sociología - considera a la organización burocrática como un tipo de sistema social que se ajusta al medio ambiente.

A través de los diferentes énfasis podemos ver claramente

---

<sup>27</sup> Ibid.

hacia que han estado dirigidos las diferentes orientaciones de la investigación en la disciplina.<sup>28</sup>

En la orientación gerencialista el autor ejemplifica seis tipologías de preguntas en que esta orientación ha alcanzado.

1. ¿Cómo se debe de programar la producción para minimizar la acumulación de trabajo sin realizar? En el caso de una multiplicidad de productos se pregunta; ¿cómo se debe de estar mejor coordinada la programación de la producción?
2. ¿Cómo debe de estar establecida la comunicación para que la producción tenga la información necesaria en el tiempo que la necesite y de una forma utilizable?
3. ¿Cómo debe de ser seleccionado, adiestrado y ubicado el personal para maximizar las tareas cuando y donde sean necesarias?
4. ¿Cómo y cuándo se identifican y se minimizan esfuerzos perdidos en la realización de la producción y en su procesamiento?
5. ¿Cómo las actividades administrativas deben llevarse a un grado de especialización y cómo esta debe de

---

<sup>28</sup>Ibid., pág. 63-70.

coordinarse para lograr con una efectividad óptima los programas agenciales?

6. ¿Cómo las facilidades físicas deben de conducir a una eficiencia en la producción?

En la orientación política se ejemplifican seis tipos de preguntas en las cuales este énfasis se destaca:

1. ¿Cómo las formas y valores del sistema político y de las organizaciones burocráticas se relacionan?
2. ¿Cómo definimos y determinamos "el interés público" y cómo estructuramos la administración para que represente y sirva efectivamente este interés público?
3. ¿Cómo los valores de la eficiencia y de la democracia se reconcilian?
4. ¿Cómo la burocracia influye en las decisiones políticas?
5. ¿Cómo debe de ser controlada la burocracia en una democracia?
6. ¿Qué patrones éticos deben gobernar la conducta de los empleados gubernamentales?

Por otro lado la orientación psicológica responde a las siguientes preguntas:

1. ¿Cuál es la relación entre el grado de satisfacción en el trabajo y tasa de productividad?
2. ¿Cuáles son los elementos formales o informales a

los cuales el individuo responde en la organización y cómo y en qué grado estos condicionan su comportamiento? ¿Por qué las personas deciden ser miembros partícipes de una organización?

3. ¿Cuáles son las bases psicológicas del conflicto en y entre las organizaciones?
4. ¿Cuál es el proceso de toma de decisión? ¿Cómo se llega a las decisiones? ¿Cómo se percibe las situaciones y cuáles son las posibles alternativas de actuación? ¿Cuál es el proceso de aprendizaje? ¿Cuál es la naturaleza del comportamiento racional?
5. ¿Cuáles son las bases psicológicas de la cohesión del grupo?
6. ¿Cuáles son las bases psicológicas del liderato?

Por último el autor examina cuatro preguntas que se han hecho los académicos en la orientación sociológica:

1. ¿Cómo la burocracia del presente difiere de los esquemas ideales (tipo ideal) y porque se diferencian?
2. En la postulación de un conjunto de proceso o actividades que son requisitos para la existencia de la organización formal; ¿qué formas de estructura social y que patrones en las creencias se desarrollan en la medida en que las organizaciones ejecutan estas

- actividades en su comportamiento? ¿En qué medida las acciones tomadas en una burocracia contribuyen o impiden la efectividad de estas funciones básicas?
3. Dado el hecho de la interacción grupal en una organización formal genera intereses comunes, una estructura social y un conjunto de normas que gobiernan las actitudes y las relaciones, ¿cuál es el efecto de esas organizaciones informales con aquellas formales?
  4. Como la estructura social y cultural de la sociedad manifestadas estas en las formas, procesos y valores burocráticos.

Al examinar este tipo de preguntas podemos identificar los diferentes focos de estudio de la administración pública norteamericana. Estas orientaciones pueden ubicarse en diferentes fechas del desarrollo. (Véase Tabla I)

## 2. La clasificación disciplinaria de Simmon y Dvorin

Otros de los autores que analizan el desarrollo utilizando la orientación disciplinaria son Simmon y Dvorin - Public Administration: Values, Policy and Change.<sup>29</sup>

En el diagrama que presenta el autor es que podemos

---

<sup>29</sup>R. Simon y E. P. Dvorin. Op. Cit.

DIAGRAMA 5

DIVERSIDAD DE ENFOQUES EN EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA<sup>1</sup>



<sup>1</sup>R. H. Simmons; E. P. DVORIN. Op. Cit., pág. 76.

ubicar la perspectiva disciplinaria del autor. Según se vaya analizando su trabajo el estudioso:

estaría al tanto de la amplitud de variedad y perspectivas de los cuales se puede ver la administración pública. Ninguno de los enfoques tienen una validez universal, toda vez que cada contribución es única. No existe una sola 'verdad' sobre que es administración pública. Cada enfoque tiene implícitos una serie de valores operacionales. Según se empiece a comprender las debilidades y fortaleza de cada enfoque, se apreciará las contribuciones que cada uno ha hecho.<sup>30</sup>

Para los autores cada uno de los enfoques representa una perspectiva diferente, las cuales agrupa en dos acercamientos generales: el ortodoxo y las nuevas perspectivas. Dentro del acercamiento ortodoxo<sup>31</sup> ubica (a) el enfoque legal, (b) el histórico, (c) el de organigramas, (d) el comparativo, (e) el económico y (f) el filosófico. (Ver diagrama)

El enfoque legal enfatiza la legalidad de los procesos administrativos. Este enfoque no se centraliza exclusivamente sobre la rama ejecutiva, sino que enfoca también los otros dos poderes del gobierno, o sea la rama legislativa y la judicial. Los derechos legales y las prerrogativas de las

---

<sup>30</sup>Ibid., pág. 76.

<sup>31</sup>Ibid., pág. 76-79.

agencias públicas son sólo una fase de lo que concierne a este enfoque. La otra fase concierne a los derechos legales de las partes afectadas por las acciones de las agencias administrativas.

El enfoque histórico constituye un esfuerzo por entender el desarrollo de los sistemas administrativos en el contexto de un tiempo pasado en específico. El principal supuesto de este enfoque es que los eventos pasados y presentes están interconectados en una diversidad de formas y patrones. Por tanto, un mejor entendimiento del pasado ayuda a entender mejor los problemas presentes.

El enfoque de organigramas se basa en el supuesto de que las características claves y las interrelaciones dentro de las estructuras administrativas pueden ser retratadas o representadas gráficamente. Según este enfoque el principio de jerarquía, comprendiendo la división de la organización en niveles de autoridad, describe la corriente de autoridad la cual es legal por naturaleza y efectiva.

El enfoque comparativo descansa en el supuesto principal de que el proceso administrativo trasciende los límites de la nación. Con él se intenta observar y evaluar los procesos administrativos a través del ambiente total y de las diferencias en valores tanto de nación a nación, de nación a estado,

de estado a estado, de estado a gobierno local y de gobierno local a gobierno local.

El enfoque económico estudia la interrelación total de las fuerzas externas, buscando la maxificación de las satisfacciones privadas así como el proceso racionalizado y calculado por el cual los burócratas tratan de satisfacer las exigencias agenciales.

Dentro del grupo de las nuevas perspectivas<sup>32</sup> están ubicados: (a) el enfoque de análisis de poder, (b) el psicológico, (c) el de conducta de grupo, (d) el de turbulencia, (e) el de sistemas, (f) el de "issues", (g) el de casos y (h) el enfoque de ficción.

En el enfoque de análisis de poder se acepta el poder como un fin en sí mismo. Es esencialmente amoral, ve el poder como un fin en sí mismo. Es esencialmente amoral, ve el poder como algo dado. El poder se estudia en todas sus ramificaciones incluyendo las técnicas por las cuales se obtiene, es manteniendo y es aplicado.

El enfoque psicológico esta relacionado con la conducta humana, asume al igual que el análisis de poder, que los burócratas se comportan de maneras que no son descriptivas en

---

<sup>32</sup>Ibid., pág. 96-120.

esquemas organizacionales. El foco de atención en este enfoque lo es la "agenda oculta" ("hidden agenda") del burócrata y se intenta atender y analizar esos factores que influyen sus decisiones. Gran parte del enfoque estriba en el desarrollo de técnicas para presentar las actitudes y percepciones de burócratas y clientes.

El enfoque del comportamiento humano está relacionado con los roles desplegados por grupos organizacionales en el diseño de la política administrativa. Enfatiza la conducta de grupos, sus actitudes y acciones y la influencia de estos sobre la conducta del individuo dentro de la agencia administrativa.

En el enfoque de turbulencia, se ve a la sociedad en un incesante flujo. Este enfoque nos lleva hacia nuevas formas de instituciones sociales, políticas y económicas que mantienen sólo un pequeño parecido con las del pasado. Es un enfoque altamente psicológico y ve a la sociedad recibiendo influencia de una variedad de contornos diferentes y turbulentos.

El enfoque de sistemas tiene mucho en común con el enfoque de turbulencia. Se basa también en el supuesto de cambio incesante y rechaza la noción de sociedad estática o instituciones estáticas. En este enfoque el proceso de cambio puede conceptualizarse en cuatro fases interrelacionadas: el insumo, la conversión, producto y retroalimentación. Se supone además que el sistema está enlazado totalmente.

El enfoque de problemas claves plantea un problema específico, el cual enfrenta la sociedad. Para ésto se puede utilizar cualquiera de los enfoques anteriores o una combinación de ellos para buscar un mejor entendimiento del problema y considerar las alternativas disponibles a cada problema.

El enfoque de casos centraliza su atención sobre una controversia actual que se convierte en un recurso primario de data. No necesariamente se restringe a decisiones de las cortes, sino que se pueden utilizar también sucesos importantes que se dan en las diversas fases del proceso administrativo.

El enfoque de ficción en contraste con el enfoque de casos utiliza episodios imaginarios para entender el proceso administrativo. Uno de los recursos de ficción más utilizados en este enfoque lo son las novelas y las obras de ciencia ficción.

Para este tipo de orientación del desarrollo, la literatura y la práctica de la administración refleja turbulencia y descontento. La diversidad de los enfoques es representativo del estado de la Administración Pública en nuestro tiempo.<sup>33</sup>

Este trabajo deja claramente establecido la visión

---

<sup>33</sup>Ibid., pág. 76.

fragmentada de la disciplina en donde la multiplicidad de enfoques "enriquece" el campo.

### Concepción teórica del desarrollo

Esta concepción está relacionada con la visión del desarrollo de la administración pública en términos del tipo de teoría plantea uno de los esquemas que identifican esta tipología es el trabajo de S. Bailey<sup>34</sup> el cual ha sido utilizado como marco referencial para el análisis del desarrollo de la disciplina realizado éste por J. T. O'Kelley.<sup>35</sup>

1. La clasificación del desarrollo teórico de la administración pública según S. K. Bailey

Bailey ha identificado cuatro tipos de teorías que han sido utilizadas en el desarrollo histórico de la disciplina. Estas clases de teorías se describen de la siguiente forma:

1. Teoría basada en supuestos (principios que se establecen pero que han de ser demostrados). Este tipo

---

<sup>34</sup>Stephen K. Bailey, OBJECTIVES OF THE THEORY OF PUBLIC ADMINISTRATION, in Theory and Practice of Public Administration: Scope, Objectives and Methods. Ed. James C. Charlesworth (Philadelphia: The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Monograph 8, 1968). pp. 128-39.

<sup>35</sup>J. T. O'Kelley. AMERICAN PRAGMATISM AND PUBLIC ADMINISTRATION: INFLUENCES AND IMPLICATIONS FOR THEORY AND PRACTICE. Disertación para el grado de Doctor en Administración Pública de la American University. Washington. 1977. Inédita.

de teoría descansa en una serie de proposiciones que expresan unos supuestos básicos acerca de la naturaleza del hombre y acerca de la docilidad de las institucionales; está interesada en las "pre-condiciones" y en las "posibilidades".

2. Teoría normativa. Esta clase de teoría es la que establece unos perceptos ideales o reglas de comportamiento encaminadas a garantizar la máxima eficiencia en las funciones administrativas. Se interesa en lo que el gobierno y la administración debe o debería de ser. Este tipo de teoría asume que si usted sigue fielmente tales y tales preceptos habrá seguramente de obtener unos determinados resultados óptimos.
3. Teoría instrumental. Esta teoría está interesada en cómo y cuándo hacer las cosas.
4. Teoría descriptiva - explicativa. Tal como su título sugiere esta clase de teoría describe las tipologías organizacionales; está interesada en el "qué" y el "porque". El énfasis radica en la descripción y análisis de las situaciones administrativas. En vez de indicarnos cómo el gobierno y la administración debe de ser, nos dice qué es y porqué es así.

## 2. El desarrollo teórico según O'Kelley

Por otro lado este autor ha ubicado estas teorías en el pensamiento de 14 norteamericanos que representan cual ha sido el mayor foco de interés de la administración pública norteamericana en los últimos 100 años.<sup>36</sup> En la tabla que presentamos, además, sintetiza los años de publicación y los títulos de las obras que más bien influído en la disciplina.\*

De los postulados fundamentales en el desarrollo de la disciplina presentados podemos observar claramente la separación de los aspectos epistemológicos e histórico en la investigación aquí queda demostrado una vez más la posición técnica asumida tanto en los aspectos de la investigación como en la solución de los problemas administrativos.

Como se desprende de los esquemas aquí analizados, estos autores le dan importancia a los aspectos formales de la disciplina utilizando como punto de referencia los períodos históricos, las orientaciones disciplinarias o las teóricas. No existe en ninguno de ellos relación con los aspectos históricos concretos de la sociedad norteamericana. Estos autores y sus planteamientos se analizan en un vacío histórico que no permite una comprensión de las totalidades que conforma el

---

<sup>36</sup>Ibid.

\*Ver Apéndice #II, en donde se desglozan los elementos definatorios de la disciplina.

objeto. Podemos concluir que éstos esquemas son concepciones a-histórica del desarrollo de la administración pública como teoría y como práctica.

Luego del análisis de las diferentes tipologías de la descripción del desarrollo (histórica, disciplinaria y teórica) llegamos a la conclusión de que existe consenso entre la totalidad de los esquemas revisados en: 1. que la administración pública como disciplina surge a raíz del artículo de W. Wilson; EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACION; 2. que en la década de los 40 se desarrolla todo un movimiento crítico hacia la administración pública; 3. y que a partir de los años 50 se fragmenta el objeto de estudio de la administración pública pero:

...No obstante la fragmentación, ni la falta de una teoría general descarten la administración pública como una disciplina.<sup>37</sup>

Según percibirmos el carácter principal del planteamiento lo encontramos en la siguiente aseveración:

...Después de todo la medicina ha sobrevivido durante siglos sin una teoría general porque a parte, como la administración pública, es esencialmente curativa.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup>Mc Curdy. Op. Cit., pág. 9.

<sup>38</sup>Ibid.

Todos concurren que el objeto y el campo de la administración pública ha variado durante su desarrollo como disciplina académica. Estos tratadistas han encontrado al objeto de la disciplina en la riqueza de las contradicciones de la evolución (en especial después de la década de los 50). El hecho de no tener un centro fuerte no le quita el mérito disciplinario. Por el contrario en esta fragmentación del objeto (en diferentes enfoques que para algunos es la llamada crisis de identidad) es que se encuentra el objeto de estudio de la administración pública.<sup>39</sup>

Estos autores aquí analizados coinciden en que:

Parte de la riqueza de la administración pública es su susceptibilidad de ser enfocada de tan diversas direcciones y con una amplia variedad de presuposiciones. Estar al tanto de esta variedad de enfoques es reconocer que la administración pública es un objeto de estudio multifasético con enteros intereses tan amplios como los de la propia sociedad.<sup>40</sup>

En fin; ninguno de los autores del desarrollo, al concluir sus trabajos, no ven en la diversidad de enfoques de la disciplina como un impedimento para que éstas sean consideradas

---

<sup>39</sup>Para un señalamiento sobre este aspecto véase a Manuel A. Morales

<sup>40</sup>Simmon y Dvorin. Op. Cit., pág. 112.

como tal. Por el contrario, esta diversidad (que para otros es la llamada "crisis de identidad") es precisamente donde se encuentra la riqueza de la disciplina.<sup>41</sup>

Por último debemos señalar que las concepciones de la administración pública y sus esquemas nos han permitido ubicar el desarrollo de la administración pública en tres etapas del conocimiento: orígenes - crítica - crisis. Sobre estos puntos trataremos en los próximos capítulos.

---

<sup>41</sup>Para una discusión amplia sobre la crisis de identidad véase a: Waldo - Gaus - Mosher - Ostron - O. Guerrero - M. Landau.

#### CAPITULO IV

##### DESARROLLO EPISTEMOLOGICO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA: DE SU ORIGEN A LA CRITICA 1887 - 1940

Los esquemas que hemos analizado nos permiten visualizar el desarrollo de la disciplina en tres etapas del conocimiento: orígenes - crítica - crisis. En esta parte de la investigación el objetivo está encaminado a analizar el pensamiento de los autores que han sido más consecuentemente citados en los esquemas de la evolución, desde sus orígenes hasta la crítica que se produce en la década de los 40. Una vez analizadas estas dos dimensiones del desarrollo de la administración pública pasaremos a presentar lo que hemos llamado la crítica a la crítica del pensamiento administrativo.

En los orígenes se destacará el énfasis técnico de los autores que a pesar de que el objeto, el campo o las fronteras quedan "bien" definidas, éstas se reducen a trabajos descriptivos, que según analizamos en el primer capítulo no presentan una visión totalizadora del objeto. Los elementos teóricos que utiliza para hacer frente al conjunto de problemas donde tendría que operar no son suficientes para interpretar el objeto real. Del estudio de los temas más tratados por los teóricos de la administración pública en este período,

concluimos que las características epistemológicas y metodológicas que predominan se resumen en: que la política y la administración deben estar separadas; que la administración es capaz de ser una ciencia libre de valores; que el objetivo de toda administración es la eficacia y la economía.

En la crítica epistemológica analizaremos tanto la crítica a los principios de la administración como a la crítica a la dicotomía entre política y administración en donde se introducen una serie de variables en el análisis teórico que nos servirán de referentes empíricos para el análisis a la crítica sobre la crítica.

No podemos perder de vista que todo este desarrollo responde a consideraciones prácticas cuyo resultado es producto de las condiciones materiales de la sociedad capitalista norteamericana.<sup>1</sup> Las categorías y conceptos que se forman

---

<sup>1</sup>Reconocemos que no podemos entender el problema que nos planteamos sin antes conocer la historia económica, política y social de los Estados Unidos. Como base para nuestro análisis hemos dependido de un seminario que llevaron varios estudiantes en el curso de Métodos de Investigación de la Escuela Graduada de Administración Pública bajo nuestra supervisión. Los mismos realizaron una investigación documental en donde se recopilaron obras que analizaban los siguientes períodos del desarrollo histórico de los Estados Unidos: 1. antecedentes (1887-1900); 2. desarrollo económico, político y social de los Estados Unidos (1900-1970). Se dividieron las fuentes documentales por décadas y cada estudiante presentó: 1. una descripción de la década; 2. una conclusión destacando los elementos más importantes de cada década. Esto nos permitió tener una idea más o menos clara del período histórico analizado en esta investigación.

en el pensamiento de los autores aquí analizados no son sino manifestaciones de las relaciones sociales de producción que en el próximo capítulo revisaremos.

El limbo histórico que predomina en la disciplina como se desprende de los trabajos aquí analizados, es producto de la indiferencia a los aspectos epistemológicos e históricos que ha predominado en las ciencias sociales norteamericana cuyo carácter ideológico tiene como único objetivo la reproducción de las relaciones sociales de producción. Esta dicotomización de las "cosas", como se verá a través de todo el análisis es deformadora del conocimiento.

#### A. Orígenes epistemológicos<sup>2</sup>

El origen epistemológico de la administración pública se caracteriza por el énfasis en los principios formales de la administración separada ésta de la política. El interés principal de los estudios de la administración pública en sus

---

<sup>2</sup>Los orígenes según los esquemas se dividen en dos: el científico-político, cuyo problema principal u objeto es la dicotomía entre política y administración y administración general, cuyo objeto se limita al problema gerencial como alternativa al logro de la eficiencia y economía. En el período científico-político los autores de la evolución ubican las aportaciones de Wilson (1887), Goodnow (1900), White (1926), y Willoughby (1927). Por otro lado identifican a Taylor (1911), Fayol (1917), Gulick y Urwick (1936), Mayo (1927) en el enfoque de administración general.

inicios era la reforma que consistía en: fortalecer el ejecutivo, eliminar el patronazgo y establecer un servicio civil neutral y competente.<sup>3</sup> W. Wilson, propone la separación de la política y la administración del gobierno.<sup>4</sup> El interés de la administración pública debería fijarse en la ejecución de los planes consignados en las leyes. El servicio civil era considerado el objeto de estudio el cual estaba politizado y corrupto.<sup>5</sup>

A pesar de que Wilson propone que antes de entrar en el estudio de la administración pública es necesario: conocer su historia; determinar el objeto de estudio; y determinar cuales son los métodos, para desarrollar dicho estudio;<sup>6</sup> éste enfatiza a través de su ensayo la importancia de la separación de la política y la administración. Esta línea de pensamiento ha estado implícita o explícita en el desarrollo de la disciplina.

---

<sup>3</sup>Davy T. Loc. Cit., pág. 65.

<sup>4</sup>No es otra cosa que enfatizar el tecnicismo. No podemos obviar que este problema se da en un contexto histórico, en donde la relación social de producción condiciona tal actitud.

<sup>5</sup>W. Wilson. THE STUDY OF ADMINISTRATION. Political Science Quarterly 1887. Los esquemas de la evolución atribuyen a este ensayo el comienzo simbólico de la Administración Pública como disciplina.

<sup>6</sup>W. Wilson., Loc. Cit.

Es interesante notar como el pensamiento de Wilson y de sus seguidores desarrollan una ideología a la luz de un nuevo esquema de valores (énfasis técnico de la administración - separar la política de la administración) que se manifiesta en la concepción de la administración pública. Lo importante era atacar el sistema de corrupción administrativa desarrollando técnicas de eficiencia y economía. Vemos como este pensamiento de Wilson define el problema de la disciplina y se limita al énfasis técnico para solucionar los problemas de gobierno. "La política es el dominio especial del estadista; la administración lo es del funcionario técnico."<sup>7</sup>

La idea plasmada en el ensayo de Wilson era que hacía falta una nueva disciplina separada de la política encargada de descubrir lo que puede hacer el gobierno debida y acertadamente y como hacerlo con la mayor eficiencia y menor gasto.<sup>8</sup> Esta idea de Wilson adelanta una visión instrumentalista de la administración pública. Esta perspectiva le hace daño al análisis científico-histórico de los problemas de la administración pública, toda vez que presenta una separación entre los planteamientos valorativos del análisis de los problemas

---

<sup>7</sup>Ibid., pág. 91-92.

<sup>8</sup>Ibid.

socioeconómicos. La administración pública es entonces la actividad encaminada a la búsqueda de formas más eficientes de alcanzar los objetivos del Estado. Su problema principal como lo vemos es que, desde su sistematización (administración pública como disciplina) hasta el presente estos objetivos no se discuten.<sup>9</sup>

Tradicionalmente esta disciplina se ha caracterizado por el análisis de la particularidad sin considerar o relacionar éstos con los aspectos más amplios del fenómeno social. El separar la administración pública de ciencia política, lo entendemos como el intento de reformar la práctica administrativa dentro de la formación social capitalista. Es decir, dentro del desarrollo de la fuerza económica que se dan por ejemplo, en Estados Unidos para el 1837 en donde se tiene que reformar todo el aparato del Estado para que este responda

---

<sup>9</sup>El sistema categorial no se incluye en los diseños - véase González Casanova. Supra, pág. 8.

a las tendencias inherentes al desarrollo de esas fuerzas económicas.<sup>10</sup>

En este momento histórico concreto es que se torna el estudio de los quehaceres del Estado en un estudio fragmentado de esa totalidad social. Es segmentado en la medida en que se aleja del análisis de los factores históricos objetivos que le dan sentido de ser a toda la estructura política - administrativa. Son pues obviadas las relaciones que puedan haber entre el movimiento de las fuerzas económicas y el mismo proceso administrativo. El cambio es concebido desde una perspectiva en donde la organización de la producción, en sus manifestaciones principales tales como la producción de bienes (donde encontramos) relaciones tales como: propietarios de medios de producción - no propietarios de medios de producción; intereses de clases, etc., no es cuestionada. Considerar el cambio de este sentido no puede ser

---

10

Es importante hacer notar que la Unión Norteamericana formada por las trece ex-colonias de la costa este se habían ya extendido convirtiéndose de esta manera en la fuerza económica más importante del continente. La Guerra Civil (1860-65) evidenció la supremacía del capitalismo industrial sobre el agrario. La ineficiencia y la corrupción en las esferas oficiales durante las décadas posteriores a la Guerra Civil apresuraron una reacción que tomó el camino de los proyectos de reformas administrativas. Véase el Artículo de Alice B. Stone, EARLY DEVELOPMENT OF EDUCATION IN PUBLIC ADMINISTRATION en Frederick C. Mosher Editor - American Public Administration; Past, Present, Future. The University of Alabama, 1975.

objetivo en la medida en que no intenta reflexionar sobre los posibles cambios de índole cualitativo y cuantitativo que puedan darse dentro de la formación social existente.

Es en este contexto en que las obras de Goodnow, Willoughby y White se desarrollan. Estos a nuestro juicio consolidan el pensamiento de Wilson. Goodnow precisó más aún la dicotomía: establece que la función política debía considerarse diferente de la administración, lo primero es la expresión de la voluntad del Estado, lo segundo la ejecución de esa voluntad.<sup>11</sup> Podemos notar entonces la distinción entre las dos fases del gobierno: política y administración; donde la política tiene que ver con "policies", plan de acción o expresión de la voluntad del Estado y la administración tiene que ver con la ejecución de esa voluntad, o "policies".

En el primer libro de texto de la Administración Pública, L. White<sup>12</sup> al igual que Wilson y Goodnow insiste en que la política debe de estar separada de la administración.

El libro descansa en cuatro premisas que dejan ver claramente su visión epistemológica (fragmentación del objeto real,

---

<sup>11</sup>F. Goodnow. POLITICS AND ADMINISTRATION: STUDY OF GOVERNMENT. Véase la Revista de INAP, la cual ha hecho una magnífica traducción de los clásicos.

<sup>12</sup>L. White. Introduction to the Study of Public Administration. New York: Mc Millan 1926.

cuyas consecuencias metodológicas tienen grandes implicaciones en el objeto teórico).

...se asume que la administración es proceso único, esencialmente uniforme en sus características... Se asume que el estudio de la administración debe de empezar desde su base gerencial en vez de su base legal... Se asume que es principalmente un arte pero se le da importancia a la tendencia a transformarse en ciencia. Se asume que la administración ha venido y seguirá siendo el corazón de los problemas del gobierno moderno.<sup>13</sup>

Sobre estas premisas podemos decir que: la administración no es un proceso único, ni uniforme, por el contrario es un proceso multiforme cuyas características son el producto de las contradicciones que son inherentes en todo proceso. A diferencia de lo que plantea White, creemos que el estudio de la administración no debe de empezar por su base gerencial. Las raíces del proceso de conocimiento de la administración pública las encontramos en los objetivos económicos de las clases dominantes. Señalar como premisas que la administración es un arte es reconocer la pseudocientificidad epistemológica de la disciplina y por último asumir que la administración es el corazón de los problemas del

---

<sup>13</sup>Ibid., prefacio de la primera edición.

gobierno, es un error pues realmente la administración es un "apéndice" de los problemas del gobierno o como se ha dicho, ésta es la mediador entre sociedad política y sociedad civil.

Estas premisas apuntan equivocadamente el objeto de la administración pública. Al sacudirse de las categorías y conceptos del objeto, el enfoque o visión de White se reduce a una interpretación inarticulada de la realidad como se desprende; el gerencialismo es la tónica dominante en su análisis. La forma técnica de ver los problemas de la administración siguen la tradición wilsoniana.

En el libro se desarrollan los siguientes temas que nos dejan ver claramente esta posición:<sup>14</sup> 1. La importancia de lo administrativo en sociedades cada vez más complejas. Recalca sobre la necesidad de ser eficiente y destaca la necesidad de abordar los fenómenos administrativos desde una perspectiva científica (Capítulo I); 2. Las relaciones entre la administración pública y el poder legislativo, el poder judicial, los partidos políticos y las instituciones privadas. (Cap. II) 3. Temas organizativos de la "máquina administrativa", centralización y descentralización, delegación, control,

---

<sup>14</sup>White. Op. Cit., en la segunda edición del libro (1939) su posición sobre muchos de estos aspectos cambian.

etc. (Cap. III - VIII), 4. La Administración de Personal - reclutamiento, selección, clasificación, disciplina, remoción y la sindicalización del empleado público. (Cap. IX - XVII). Su interés principal, como se desprende fue en la eficiencia y en la utilización de recursos para eliminar gastos e ineficiencia.

En la línea de pensamiento\* de Wilson y de White, Willoughby cree firmemente que el mayor problema político que confronta la nación para 1927 (fecha de publicación del segundo libro de texto en administración pública) es un problema de eficiencia y economía. La posición que asume, según se desprende del prefacio a la primera edición es que:

...en la administración, existen ciertos principios fundamentales de aplicación general, analógicos a aquellos que caracterizan cualquier ciencia, que deben ser implantadas si el fin u objeto de la administración es la eficiencia; estos principios deben de estar determinados por el método científico de la investigación.<sup>15</sup>

---

\*La temática del texto es similar a la de sus antecesores, éste le añade aspectos omitidos por White: los aspectos financieros y presupuestarios. Por un lado y aspectos sobre la administración de materiales (compra, almacén, control, etc.) por otro.

<sup>15</sup>W. Willoughby. Principles of Public Administration. Baltimore: John Hopkins Press. 1927.

Que el objetivo o fin de la administración es la eficiencia y que cuyos principios deben de estar determinados por el método científico de la investigación es contradictorio, pues la eficiencia como objetivo principal, escapan de su análisis los factores epistemológicos. Esta constituye realmente (la eficiencia) una valorización de la disciplina cuya separación de los hechos la hace deformadora de la realidad.

Desde el punto de vista académico, creemos que el autor institucionaliza la ideología de la separación iniciada teóricamente por Wilson. Estamos de acuerdo en la importancia de los elementos técnicos en la administración pública; éstos son justificables en la medida en que forma una parte del análisis del objeto real y no como representativos de su totalidad.

En otra parte de su libro señala que:

la gerencia debe de dedicarse al estudio científico, la administración pública es capaz de ser una ciencia libre de valores, la misión de la administración es economía y eficiencia.<sup>16</sup>

Esta economía y eficiencia se logra a costa de la separación entre valores y ciencia (hecho). La interpretación que se le da al proceso de generar conocimiento respecto al objeto

---

<sup>16</sup>Willoughby. Op. Cit.

se autolimita en la medida en que rechaza toda valoración y conciben la ciencia y la técnica como sinónimo. Al interpretar de esta forma el concepto de lo científico en la administración, el estudio epistemológico e histórico del objeto se desarticulan a tal extremo que deforma o fragmenta el conocimiento de ésta. Los autores que examinan el desarrollo de la disciplina (ver Apéndice #2) no hacen ningún tipo de análisis sobre las características epistemológicas de la disciplina.

Para ese mismo período 1887-1940 se destacan los elementos de la llamada administración científica (1910-1936).<sup>17</sup> Al analizar este período los autores del desarrollo de la disciplina (Apéndices #1 y 2) enfatizan las aportaciones de Taylor y Fayol. Taylor por un lado afirma que:

...el trabajo se podría mejorar a través del estudio del tiempo práctico y el estudio del movimiento

---

<sup>17</sup>En sus primeros tiempos, Taylor llamaba "administración de tareas" (task management) o "sistema de tareas" (task system) al conjunto de sus técnicas. Fue el Abogado Louis Brandeis quien le adjudicó la más divulgada denominación de "administración científica" (scientific management) mientras actuaba de calidad de defensor de una compañía transportista que apeló un proyecto de aumento de tarifas ferroviarias ocasionadas por incrementos salariales ya concedidos. Brandeis sostuvo que los ferrocarriles podían mantener sus utilidades sin modificar las tarifas si se decidía la aplicación de métodos operativos más eficientes, como los desarrollados por Taylor. J. E. Llamazares - CORRIENTES TEORICAS EN ADMINISTRACION PUBLICA, Ciencias Administrativas, Año XIX-XX Núm. 54-55. septiembre 1978.

que reorganiza los aspectos físicos del trabajo reduciendo la fatiga y recompensando a los trabajadores con incentivos monetarios.<sup>18</sup>

La aportación de Fayol ha sido esencialmente prescriptiva limitándose exclusivamente a formular principios y reglas de comportamiento para que fueran seguidas por la alta gerencia encaminadas ésta a garantizar la máxima eficiencia dentro del marco de una empresa concebida como medio social y de forma bien jerarquizada.

Estos autores ayudaron a crear el movimiento de ciencia administrativa que llegó hasta la cúspide con la publicación de Papers on the Science of Administration<sup>19</sup> documento publicado por Urwick y Gulick y que ha sido utilizado como ejemplo paradigmático del enfoque público-administrativista (PODSCORB)<sup>20</sup> (1937). Para estos autores estos principios pueden ser estudiados irrespectivo de los propósitos empresariales, el personal que lo compone, o de cualquier teoría política o social.

---

<sup>18</sup>F. Taylor. The Principles of Scientific Management. New York: Harper and Row, 1947 (primera edición fue publicada en 1911).

<sup>19</sup>Gulick y Urwick. Papers on the Science of Administration. New York: Institute of Public Administration, 1937.

<sup>20</sup>Siglas del inglés para identificar los procesos de: Planificación, Organización, Administración de Personal ("staffing"), Dirección, Coordinación, Informes (reporting), Presupuestación.

Las causas epistemológicas de tal actitud las encontramos en esta separación de la técnica y la teoría (político-social -método-técnica).

Por otro lado entre 1920-37 se desarrollan una serie de investigaciones en el campo de la sociología y psicología social<sup>21</sup> que son considerados por los teóricos de la evolución como grandes aportaciones a la teoría de la administración pública y resaltan como estos sentaron las bases para el énfasis en la teoría del comportamiento organizacional 1945-58.

En este período 1887-1945 vemos que tanto los estudiosos de la dicotomía como los gerencialistas o movimiento científico de la administración estaban orientados hacia la consecución de las metas de la eficiencia y la economía. Los primeros pensaban que podrían alcanzarla vía la separación entre política y administración en el marco de una organización gubernamental y los segundos, mediante la aplicación de los principios de carácter científico que garantizan la obtención de dichas metas en cualquier tipo de organización. A fin de

---

<sup>21</sup>Los estudiosos Hawthorne, Elto Mayo y M.P. Follet entre otros son considerados como el movimiento de relaciones humanas cuyo énfasis en los aspectos informales de la organización es tomado como punto paradigmático en la administración pública. Véase a Elto Mayo - The Human Problems of an Industrial Civilization. New York: Mc Millan, 1933.

cuentas, tanto el uno como el otro plantean el enfoque técnico de la ciencia, separado implícitamente o explícitamente el método de la técnica.

De un recuento de temas tratados en los diferentes textos<sup>22</sup> que comprenden este período notamos que para lograr los objetivos de eficiencia y economía estos autores discuten los siguientes temas:

- Estructura organizativa del Estado. División de poderes. Organigramas y manuales. Criterios para la identificación y el agrupamiento de funciones. Centralización y descentralización.
- Métodos y sistemas. Registros y archivos. Procedimientos. Diagramación. Análisis de sistemas. Equipos de procesamiento.
- Administración del personal. Servicio Civil. Carrera administrativa y cuerpos administrativos. El mérito. Clasificación. Selección. Promoción. Remuneración. Retiro. Planeamiento de necesidades de mano de obra. Censos de personal. Organización de una oficina de personal. Relaciones humanas. Capacitación.

---

<sup>22</sup>F. Goodnow. Op. Cit., L. White. Op. Cit., Willoughby. Op. Cit.

- Compras y suministros. Sistemas de inventarios. Procedimientos legales. Contralor.
- Empresas públicas. Formadas jurídicas. Facultades. Planificación y control. Control de legalidad y control de gestión. Control contable.
- Administración presupuestaria. El presupuesto y la política económica. Preparación, aprobación y ejecución presupuestaria. Clasificaciones. La programación presupuestaria. Controles.
- Administración financiera. El presupuesto de ingresos y la política tributaria. Administración de impuestos: recaudación, inspección, evasión, procesamiento. Participación de los estados locales o provinciales.
- Planteamiento del sector público. Enfoques y niveles. Alcance temporal. Restricciones y rigideces. Control. Coordinación. Objetivos nacionales. Programación del corto y mediano plazo. Participación. Análisis y formulación de políticas.
- Contabilidad pública. Hacienda pública. Patrimonios. Organos. Normas legales. Registros y control.

De este tema se desprende la separación de la política y la administración dándole énfasis a la fase técnica.

Por otro lado, los siguientes temas<sup>23</sup> han sido tratados por los teóricos que han enfatizado tales aspectos gerenciales de la organización y que han sido considerados por los autores de la evolución como los más que han influido en el desarrollo de la disciplina:

- La organización con problema técnico.
- Teoría administrativa en el Estado.
- Las funciones de la administración.
- Los efectos del ambiente social.
- El proceso de control.
- La industria y el orden social.
- Teoría de gobierno y el orden social.
- Fundamentos de la administración científica.
- Los principios de la administración científica.
- Elementos de administración (previsión, organización, mando, coordinación, control).
- Extensión de la doctrina administrativa a los negocios del Estado.
- La reforma administrativa de los servicios públicos.

El propósito de desglosar estos temas ha sido el de proporcionar evidencia empírica de los énfasis técnicos en los

---

<sup>23</sup>Gulick y Urwick. Op. Cit., Elto Mayo. Op. Cit., Taylor. Op. Cit.

libros de textos más utilizados para explicar los orígenes de la administración pública.

La concepción metodológica y epistemológica en los orígenes se resume en: 1. la política no debe de mezclarse con la administración; 2. la administración es capaz de ser una ciencia libre de valores; 3. el objetivo de la administración es la eficiencia y la economía.

Desde el punto de vista de la investigación para estos teóricos la eficiencia investigativa u objetividad es obtenible separando los valores e ideológicas de las consideraciones científicas. Por otro lado la eficiencia se logra en la práctica administrativa generando una especie de administrador cuya característica fundamental es su carácter neutral (neutral specialist). Lo neutral lo hace eficiente; mientras que en la investigación lo neutral lo hace objetivo - (lo eficiente - lo verdadero - lo científico).

Una tendencia clara de ello es la concepción de que ser técnico es ser objetivo o más bien el énfasis en los aspectos técnicos de la investigación llevan a la máxima objetividad. Este enfoque técnico en la investigación de la administración se desprende de la separación entre métodos y técnicas. Analítica y conceptualmente presenta una sola parte de la realidad público-administrativa. Una vez considerada como válida

esta relación en la investigación es muy fácil aplicarla a la práctica administrativa.<sup>24</sup>

A finales de la década del 40 vemos los problemas epistemológicos que confronta la disciplina según uno de sus máximos críticos. El Prof. R. H. Dahl en su ensayo THE SCIENCE OF PUBLIC ADMINISTRATION: THREE PROBLEMS (1947), destaca tres importantes puntos que reflejan la crítica a este período.\* El primer problema lo plantea en términos de la imposibilidad de excluir consideraciones valorativas de los problemas de la administración pública y que según vimos se pretendió conseguir con la dicotomía y con los principios de la administración; el segundo problema se derivaba del hecho de las tendencias predominantes de ocuparse de la organización en términos formales sin darle importancia al comportamiento humano y tercero el intento de crear unos principios de la administración sin rebasar el marco nacional del objeto.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup>N. Henry. Op. Cit. "La dicotomía política y administración se fortalece al ésta estar relacionada con la dicotomía entre valores y hechos". pág. 7.

\*Este artículo es considerado como la primera impugnación explícita a la universidad de los principios.

<sup>25</sup>R. H. Dahl. THE SCIENCE OF PUBLIC ADMINISTRATION: Three Problems. P.A.R. Núm. 7, 1947.

W. S. Sayre en su artículo PREMISE OF PUBLIC ADMINISTRATION: PAST AND EMERGING<sup>26</sup> resume estos problemas epistemológicos en seis:

1. La dicotomía entre política y administración era considerada como una verdad y como un fin deseado; la administración se percibía como un mundo aparte con sus propios valores, su propia norma y sus propios métodos.
2. La teoría de la organización se planteaba en términos de la "administración científica", es decir, se veía ésta como un problema técnico de la organización - la necesidad de un sistema jerárquico; el uso de agencias de personal, un limitado control, la subdivisión del trabajo por los principios científicos tales como los propósitos, procesos o clientela.
3. El ejecutivo era analizado como instrumento de racionalidad, de coordinación, planificación y control.
4. La administración de personal era considerada como elemento adicional de racionalidad. (Los puestos deberían ser descritos "científicamente", el personal debería ser seleccionado, retribuido y ascendido a través del "método científico".

---

<sup>26</sup>W. S. Sayre. PREMISE OF PUBLIC ADMINISTRATION: PAST AND EMERGING. P.A.R. 18 - 1958, pág. 102-103.

5. Unos administradores de carreras neutrales e imparciales eran requeridos para garantizar la competencia, la especialización, racionalidad.
6. Un cuerpo de leyes administrativas era necesario para prescribir normas del debido proceso de las conductas administrativas.<sup>27</sup>

En fin, la visión epistemológica que predominó a través de el desarrollo de la disciplina durante este período puede resumirse en las siguientes palabras:

La teoría de la administración presumió la solución técnica de los problemas como la alternativa más viable para la solución de los problemas públicos. Una vez se tome la decisión sobre los objetivos o la política (policy) se asumía, que la realización de ésto en la realidad social era un problema técnico dentro del campo de la competencia de los administradores profesionales.<sup>28</sup>

A pesar, de que se ha dado la impresión de que la dicotomía entre política y administración, hecho y valor ha sido descartada como posibilidad real,<sup>29</sup> vemos como en nuestros

---

<sup>27</sup>Ibid.

<sup>28</sup>V. Ostrom. The Intellectual Crisis in American Public Administration. University of Alabama Press. 1974. pág. 5-6.

<sup>29</sup>Este es esencialmente el planteamiento de Simon-Waldo hasta el presente.

días se utiliza por ejemplo, la computadora como solución técnica a los problemas públicos.

Actualmente y a través de todo el desarrollo de la disciplina estos fundamentos epistemológicos han predominado. Lo que queremos resaltar es que realmente esta dicotomía no se ha enterado como se pensó, todo por el contrario en los años posteriores a los escritos de H. Simon y D. Waldo, la tendencia hacia el tecnicismo en las ciencias sociales en general y la administración pública en particular, se ha incrementado sustancialmente.

Los centros de investigación, que se crean durante los inicios de la disciplina; tuvieron una gran influencia en este enfoque técnico. Esta tendencia o influencia se puede notar en la cantidad de publicaciones, seminarios y creación de programas académicos en distintas universidades norteamericanas que de una forma u otra presentan estas características.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup>Véase a: F. Mosher-Editor. American Public Administration: Past, Present, Future. The University of Alabama Press. 1975; Lynton Caldwell. PUBLIC ADMINISTRATION AND THE UNIVERSITIES; A Half Century of Development. P.A.R. Vol. XXV, 1965 pág. 52-60; Richard Collins TRAINING AND EDUCATION. P.A.R. Vol. 33, 1973; Richard Chapman. THE DEVELOPMENT OF THE ACADEMIC STUDY OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE UNITED KINGDOM, THE UNITED STATES, CANADA AND IRELAND. International Review of Administrative Science. 1973; W. Robson - THE PRESENT STATE OF TEACHING AND RESEARCH IN PUBLIC ADMINISTRATION. P.A.R., Vol. XXXIII. 1961. Véase Apendice #3, 4, 5.

B. Crítica Epistemológica: Crítica a los Principios y a la Dicotomía

De acuerdo a los esquemas del desarrollo de la Administración Pública, durante la primera parte de la década de los cuarenta se comienza a realizar una serie de trabajos críticos referente a todo el conocimiento acumulado sobre la administración pública norteamericana. Se manifiestan una serie de variables en el análisis teórico de esta disciplina que anteriormente no eran considerados por sus estudiosos que debemos examinar. Como se desprende del análisis que hemos realizado, estas dos dimensiones de la crítica dan paso al estudio de los componentes éticos y los valorativos, a los componentes de la política y de la democracia, pero lamentablemente no se profundiza en la reflexión epistemológica de los conceptos generales. Al no reflexionar sobre categorías más amplias dentro del análisis de los problemas administrativos el contenido técnico sobresale en dicho análisis. La técnica entonces se convierte en reproductora y no en transformadora. La crítica según se produce no construye los elementos o categorías amplias que conllevan a un planteamiento radicalmente diferente. Comenzaremos con la crítica a los principios de la administración realizado por H. Simon y luego pasaremos a la crítica a la dicotomía político-administrativa.

Los cuatro principios de la administración objeto de

crítica de Simon son los siguientes: especialización, unidad de mando, alcance del control y organización por finalidad, clientela y proceso. Plantea el autor que éstos, al igual que los proverbios, surgen en pares. Para casi todos los principios se puede encontrar otro principio contradictorio igualmente plausible y aceptable.<sup>31</sup>

Uno de los elementos más criticados por Simon es la contradicción que se da en estos principios. Abundando sobre éstas Simon nos señala:

En cada caso y en lugar de un principio unívoro hemos encontrado una serie de dos o más principios mutamente incompatibles y en apariencia igualmente aplicables a la situación administrativa.<sup>32</sup>

Un ejemplo de las contradicciones lo podemos palpar en las:

...acostumbradas discusiones sobre centralización frente a la descentralización, que suelen llegar a la conclusión de que la centralización de la toma de decisión es deseable; pero por otro lado la descentralización ofrece ventajas concretas.<sup>33</sup>

Apunta en su análisis que la mayor dificultad ha surgido de tratar como principios de administración lo que realmente solo son criterios para describir y diagnosticar situaciones administrativas.<sup>34</sup> Las herramientas administrativas de estos

---

<sup>31</sup>H. Simon.- Op. Cit., pág. 21.

<sup>32</sup>Ibid.

<sup>33</sup>Ibid.

<sup>34</sup>Ibid. pág. 35.

principios o proverbios no pueden pues satisfacer ni al teórico ni al practicante de la administración.<sup>35</sup> Para superar este estado crítico de la administración Simon propone:

El presente volumen acometerá únicamente el primer paso en la reconstrucción de la teoría administrativa; la construcción de un vocabulario adecuado y de un esquema analítico. Hay que tener cuidado de no subestimar la importancia o la necesidad de este primer paso cuando decimos que otros le seguirán. Desde luego la literatura administrativa no le falta 'teoría' como no le faltan los estudios descriptivos y empíricos. Lo que le falta es un puente entre unos y otros de manera que la teoría proporcione una guía para trazar los experimentos y estudios 'críticos' en tanto que los estudios experimentales suministran una prueba severa y correctora de la teoría. Si este volumen consigue su propósito, contribuirá a la construcción de dicho puente.<sup>36</sup> (Enfasis suplido)

En síntesis, la crítica consisten en el análisis de los principios catalogados éstos como proverbios o no científicos, carentes de herramientas analíticas para enfrentar a las exigencias de una ciencia. Consciente de la deficiencia epistemológica de los propulsores de los principios propone un nuevo esquema para la administración que pretende superar las

---

<sup>35</sup>Ibid. pág. 43.

<sup>36</sup>Ibid.

debilidades de las Ciencias Administrativas. En este nuevo esquema plantea que la decisión constituye la parte más importante de toda administración. Define la decisión como el producto de una serie de premisas que todo investigador o administrador público se plantea. Estas premisas, son esencialmente de dos clases, fácticas o éticas, es decir éstas provienen de los hechos o de los valores. Insiste en que las proposiciones fácticas son proposiciones empíricas, es decir, que pueden ser verificables, "es posible determinar su validez"; mientras que las afirmaciones o proposiciones valorativas, por su propio carácter normativo (debe ser), su validez no puede verificarse empíricamente;<sup>37</sup> "no son ni verdaderas ni falsas en sentido empírico".<sup>38</sup>

El propósito de Simon al insistir en la dicotomía era resaltar los diferentes criterios de corrección que corresponde aplicar a los elementos éticos y fácticos de una decisión.<sup>39</sup> Es decir:

---

<sup>37</sup> Lo que planteamos es que los valores siempre están presentes en el proceso de investigación y forman parte de la estructura de las ciencias. Que éstos no son comprobables empíricamente no debe utilizarse como argumento para afirmar que "no debe influir o formar parte de la investigación o decisión" como en el caso de Simon.

<sup>38</sup> Ibid., pág. 45-60.

<sup>39</sup> Ibid., pág. 53.

...las reglas del procedimiento científico y muy particularmente las reglas de observación no puede justificar los juicios éticos.<sup>40</sup>

Veamos la lógica del pensamiento de Simon en relación a este tema. Para él los juicios de valor son proposiciones analíticas; siendo analíticas no pueden ser parte del cuerpo de una ciencia empírica que constituye o consiste en afirmaciones fácticas. Si se aceptan como correctas, es como se hayan de acuerdo con una serie de normas axiológicas y presupuestas. Los "debe ser" (valorativo) se definen en términos de esas normas; por lo tanto no son deducibles de lo que "es" en cada caso (valorativas-fácticas) cabe aplicar diferentes criterios de corrección.<sup>41</sup>

Con esta formulación Simon intenta aislar una clase de decisión que no requiere comprobación pues no poseen un criterio de corrección. Con esto, realmente está evadiendo desde el punto de vista epistemológico, el nivel interpretativo del conocimiento en uno de los niveles del proceso. La diferencia en los criterios de corrección y en las motivaciones de los juicios constituyen la base del error de su percepción de la realidad; toda vez que establece la línea divisoria que se

---

<sup>40</sup>M. Landau. "El Concepto de la Teoría de Decisiones en el Campo de la Administración Pública". En Mailick S. y Van Ness E. Editores. La Conducta Administrativa. Buenos Aires: Editorial Hobbs. Sudamericana S. A. 1966.

<sup>41</sup>Ibid.

trasa en el análisis entre las cuestiones políticas y administrativas (los valores y los hechos, medios y fines, ciencias prácticas y ciencias teóricas método y técnica) que en la realidad concreta no se da.<sup>42</sup>

Simon afirma:

Si se quiere retener las expresiones políticas y administración, conviene aplicarlas a una división de las funciones de decisión, de acuerdo con estos criterios.<sup>43</sup>

Esta separación es una posición poco sólida desde el punto de vista de la investigación según nos la hemos planteado, toda vez que desde el punto de vista teórico, acepta lo que hemos llamado la desvalorización de la ciencia. En el proceso de toma de decisión al igual que en el proceso de toda investigación, los hechos y los valores, el método y la técnica, la teoría y la práctica, los fines y los medios, la política y la administración, la ciencia teórica y la ciencia

---

<sup>42</sup>A pesar de que no acepta la dicotomía entre política y administración, (al analizar los juicios éticos y fácticos como se desprende del análisis) ésta se hace necesaria para adquirir una decisión científica y racional. Lo científico radica entonces, en la forma en que se toma una decisión no en la forma en que se apliquen unos principios de carácter universal. "Como único podemos concebir una decisión (administrativa) es pues, utilizando aquellos juicios fácticos, los cuales son susceptibles de comprobación empírica y de corrección".

<sup>43</sup>H. Simon. Op. Cit.

práctica se hayan orgánicamente relacionada y no es posible separarla.

Se intenta refutar la crítica que se hace a Simon diciendo que: "hay que reconocer el carácter analítico de las formulaciones lo que trata es de distinguir sus diferentes componentes esenciales".<sup>44</sup> No podemos aceptar tal posición toda vez que en el carácter analítico (teórico) la condición de separación o distinción es deformadora del conocimiento, (de la realidad, del fenómeno). Insistimos que tales afirmaciones presentan una teoría que no intenta transformar la realidad, ya que concibe al administrador como actor pasivo en el proceso total. Limitan los estudios sociales a la fase empírica del conocimiento, negando el papel del pensamiento teórico. Uno sólo puede hablar de lo que es y puede ser verificado, pero no de lo que será.

Esta relación entre hecho y valor se operacionaliza a través de los fines y los medios cuya lógica se explica de la siguiente forma: en la medida en que las decisiones llevan a la elección de objetivos finales, puede tratarse "como juicios de valor", es decir, que el componente valor predomina; en la medida en que las decisiones llevan a cabo estos

---

<sup>44</sup>M. Landau. Op. Cit., pág. 32.

objetivos, pueden tratarse como "juicios fácticos", es decir, que el componente fáctico prevalece.<sup>45</sup>

Esta controversia no constituye un problema verdadero. Deriva del error consistente de separar el estudio sistemático de la administración pública y la práctica real de ésta. Esta cuestión se expresa en términos de las finalidades de la investigación: investigaciones prácticas e investigaciones teóricas; ciencias prácticas y ciencias teóricas. Se ha llegado a considerar que las investigaciones prácticas equivalen al enfoque de política pública y las investigaciones teóricas equivalentes a una ciencia de la administración, como opuestas entre sí.<sup>46</sup> La posición, de que una investigación que atiende estrictamente a los problemas de orden práctico es más útil para la solución de dichos problemas que una investigación algo más alejada de ella (investigación científica o teórica), induce a menudo a menospreciar el análisis teórico por carecer de un significado social inmediato; de ahí se deriva: cuanto más pura sea una ciencia de la administración, tanto menos significativa será desde el punto de vista social. Concebida la

---

<sup>45</sup>Admitir que los objetivos son finales es caer en una posición absolutista del conocimiento y de las cosas; es negar la relatividad del conocimiento, es negar el carácter histórico del conocimiento.

<sup>46</sup>M. Landau. Op. Cit., pág. . H. Simon. Op. Cit., pág. 235.

prioridad de los objetivos prácticos la discusión tiende a admitir la superioridad moral de las investigaciones prácticas frente a las teóricas.

La ciencia según esta visión, no permite ningún tipo de valorización por considerarla ajena u obstáculo a toda generación de conocimiento objetivo. La posición de Simon proviene según interpretamos, del positivismo lógico que enmarca a la ciencia en el cuadro de la no valorización. Si examinamos los planteamientos de Simon sobre la dicotomía entre hecho y valor y como éste la relaciona con la dicotomía entre política y administración,<sup>47</sup> ciencia práctica y ciencia teórica, fines y medios, lo que realmente sostiene es una versión de la formulación en la separación entre método y técnica, objeto y sujeto. Con estos argumentos trata de transformar la administración pública en un "campo de investigación". Esto es el objetivo del esquema de la toma de decisión.<sup>48</sup>

Con la separación analítica (aunque en la práctica acepta la imposibilidad de tal separación) realmente lo que está

---

<sup>47</sup>H. Simon. Op. Cit., pág. 58. El capítulo tres lo dedica a explicar la distinción entre los elementos de valor y los elementos de hecho en una toma de decisión. Trata de demostrar que esta distinción es la base de la línea que se traza comunmente entre las cuestiones de política y las cuestiones de administración.

<sup>48</sup>M. Landau. Op. Cit.

presentando es una distorsión del conocimiento científico, que predomina en el análisis positivista que sustenta la neutralidad valorativa (neutralidad administrativa en el plano práctico) tan criticada en las ciencias sociales contemporáneas.<sup>49</sup> Transformar la administración pública en un campo de investigación queda realmente cuestionado al desechar las consideraciones valorativas de todo quehacer científico.

Como señala Landau, en la realidad lo que ocurre con la administración pública es que ésta es considerada únicamente dentro del campo práctico de la investigación; no logra construir un verdadero campo con cierto grado de coherencia y control. Semejante investigación queda restringida a aquellas consideraciones de naturaleza inmediata que sólo importan y tienen significación con referencia al mundo del sentido común, es decir al mundo de los sentidos.<sup>50</sup> Es en este nivel que ubicamos el planteamiento de Simon, máxime cuando señala:

No intentaremos aquí demostrar este punto de vista sobre proposiciones éticas; los positivistas lógicos y otros han expuesto detalladamente su justificación.<sup>51</sup>

---

<sup>49</sup>Beauregard González. "El Concepto de la Objetividad en las Ciencias Sociales y la Administración Pública". Inédito.

<sup>50</sup>Kosik. Op. Cit.

<sup>51</sup>Simon. Op. Cit.

Creemos que con esta aseveración Simon realmente está eludiendo la raíz epistemológica del problema administrativo (dicotomía valor y hecho, política y administración). En términos metodológicos la totalidad del problema se reduce a uno de carácter práctico o pragmático. El comenzar el estudio (la sistematización del objeto) de la administración pública rechazando la posibilidad de las valorizaciones y no enmarcarlas dentro de las consideraciones científicas es precisamente el punto que hemos criticado de la posición simoniana.

Los Valores, la Etica, la Política y la Democracia como Elementos de la Crítica.

Por otro lado la conceptualización crítica a la epistemología de la dicotomía entre política y administración se hace introduciendo variables "nuevas" al estudio de la administración. El artículo de P. L. Lower recoge el pensamiento que se elabora para justificar la intromisión de los valores y la política en la administración.

...Para proteger la democracia moderna debemos disponer de expertos que desempeñen las funciones administrativas.<sup>52</sup>

El técnico es el elemento que con sus atributos excepcionales logra la fórmula mágica para encarar los problemas de la

---

<sup>52</sup>A. L. Lower. "Expert Administration in Popular Government". AMERICAN POLITICAL SCIENCE REVIEW, 1913. pág. 45-62.

disciplina. Queda enmarcado entonces el problema central (para los autores que critican la dimensión epistemológica de la dicotomía) de como capacitar expertos o técnicos capaces de utilizar dicho conocimiento para proteger la democracia. Sin entrar en ninguna consideración teórica sobre estos aspectos de la democracia asumen la posición muy cómoda de no especular más allá de toda consideración normativa (generalización empírica sobre la democracia).

En este análisis se deja claramente establecido que la tendencia incremental de los teóricos y practicantes en mantener una línea de demarcación entre política y administración crea un peligro constante al dar poco peso a las actitudes que guían e influyen en el gobierno, en la administración al igual que la legislación. Dimock sostiene que:

La investigación y la enseñanza en la administración pública envuelve más que un mero estudio de las técnicas y principios generales... Los trabajadores de la disciplina deben estar atentos a las generalizaciones que permean los problemas particulares y situaciones concretas que están explorando.<sup>53</sup> (énfasis suplido)

En el prefacio de la primera edición del libro de M. Marx Elements of Public Administration nos hace ver claro que el

---

<sup>53</sup>M. Dimock. "The Meaning and Scope of Public Administration" en Gaus, et. al. FRONTIER OF PUBLIC ADMINISTRATION. The University of Chicago Press. 1936. pp. 34.

objetivo principal del libro es profundizar en el entendimiento de los procesos administrativos como parte integral de la civilización contemporánea. En cierto sentido, señala el autor, que el estudio de la disciplina debe abarcar no sólo los estudios técnicos sino también los procesos políticos. El análisis que presenta intenta explorar tanto los factores institucionales como las variables del comportamiento administrativo.<sup>54</sup> Este nos deja ver claramente que lo que parecía ser una administración libre de valores era realmente una valorización cargada de política. "La teoría de la administración pública significa en nuestros días una teoría política".<sup>55</sup> Los científicos claman ser objetivos al examinar el concepto político. Este se define en términos de la importancia de los principios democráticos para las organizaciones burocráticas. Los conceptos de democracia y participación tendían a ser el objeto de estudio del nuevo enfoque político-administrativo (1945-1960).

El interés por introducir los aspectos políticos, ideológicos y valorativos en la administración se implanta dándole importancia al concepto de la democracia y su relación con la administración. Sin embargo, en lugar de profundizar en la

---

<sup>54</sup>F. Mostein Marx. Ed. ELEMENTS IN PUBLIC ADMINISTRATION. Prentice Hall, N. Y. 1946.

<sup>55</sup>J. Gaus. "Trends in the Theory of Public Administration". P.A.R. Vol. 10. 1950. pág. 68.

reflexión epistemológica sobre estos conceptos o teorías, se abre paso en considerar al administrador como ejecutor, como técnico. Un ejemplo de tal actitud la encontramos en uno de los libros publicados en el 1940 que sostenía:

Este libro se basa en varias presunciones. La primera es que existen técnicas en la investigación del gobierno que pueden ser enseñadas en universidades. La segunda es que los futuros técnicos en administración no se les ha enseñado lo suficiente sobre estas técnicas. La tercera de estas presunciones es que las técnicas deberían ser introducidas en el primer año de estudios graduados en la universidad. Cuarta, es que estas técnicas deben servir para mejorar y no disminuir o retrasar los antecedentes fundamentales, el entendimiento filosófico y el humanismo tan valorizado por los que abogan por volver a los clásicos. En estos días el hombre, culturalmente hablando, gústele o no debe saber y entender las técnicas.<sup>56</sup>

Insiste en que los administradores del futuro deben ser buenos gerentes; para éstos la técnica de la gerencia científica es indispensable. Los fines que debe de seguir la teoría y práctica los define en estas palabras:

Lo que se necesita es el desarrollo de escuelas gerenciales con énfasis en la investigación técnica que posean las cualidades de los llamados guardianes de Platón. Esto nos asegurará que estarán atados a los principios democráticos de la

---

<sup>56</sup>pfiffner - op. cit.

sociedad americana. Debemos desarrollar escuelas graduadas en Administración Pública con un currículo que persiga estos fines.<sup>57</sup>

Vemos la vinculación que realiza el autor entre los aspectos técnicos y democráticos. El desarrollo de una técnica administrativa en América, insiste el autor:

Ayudaría a (sobrevivir) la democracia y la libertad. La necesidad de personas con fe en la democracia y libertad es necesario para traer la felicidad y la justicia para todos en América; y esto puede ser conseguido sin hacer daños sustanciales a ningún grupo, región o clase. Administración Pública Democrática debe jugar un importante papel para conseguir estos fines.<sup>58</sup>

Más adelante señala algunas medidas que el técnico en administración debe tomar en cuenta en su relación con los políticos. Advierte que el técnico debe poseer las herramientas para obtener la objetividad, mientras que los políticos deben de tener desarrollado un alto grado de sensibilidad para con el contacto humano y sus diferentes reacciones. Por otro lado, el técnico administrador, debe observar a las personas y a las situaciones desapasionadamente y desinteresadamente: lo que busca es el orden y la razón en el mundo que nos rodea. Por otro lado el político tiende a actuar de acuerdo a lo que cree son sus intereses personales y los

---

<sup>57</sup>Ibid.

<sup>58</sup>Ibid.

intereses de su grupo. Muy a menudo no son muy racionales. Lo que se necesita, apunta Pfiffner, es que el investigador, el administrador y el político se entiendan mutuamente:

El administrador debe entender que el político es un ser que está muy cerca de la dinámica de las presiones, que está envuelto constantemente con demandas muchas veces irracionales y en una serie de intereses muy conflictivos de los cuales estaría gustoso deliberarse. Por otro lado el político debe de entender que el investigador está en constante búsqueda del verdadero significado de las cosas por encima de los intereses particulares.<sup>59</sup>

La democracia opina J. M. Pfiffner - resistirá al fascismo y al comunismo en la medida en que los aventaje en el mantenimiento de situaciones justas y ordenadas. Un adecuado nivel de vida material es un requisito previo indispensable para lograr la general difusión de satisfacciones y conquistas culturales. Ese nivel de vida material ha de lograrse mediante un "esfuerzo nacional unitario" aplicado a la investigación, a la planeación y a la racionalización de la producción... Necesitamos gentes convencidas de que la democracia puede servir para obtener justicia y felicidad para todos.<sup>60</sup>

Uno de los textos más citados en la literatura norteamericana en relación a la crítica, a los principios y a dicotomía es la tesis doctoral de D. Waldo, The Administrative

---

<sup>59</sup>Ibid.

<sup>60</sup>Ibid.

State<sup>61</sup> publicado en el 1948. Este realiza una reseña histórica del desarrollo de la Administración Pública con una crítica a las doctrinas elaboradas hasta el presente. El libro analiza el estado del:

movimiento de la Administración Pública desde el ángulo de la teoría política y de la historia de las ideas políticas. Pretende examinar y analizar el elemento teórico de la literatura administrativa y presentar el movimiento de la Administración Pública como un capítulo de la historia del pensamiento político americano.<sup>62</sup>

El libro representa un intento al análisis crítico de los principios y a la dicotomía de la Administración. El autor nos manifiesta su actitud crítica de la siguiente forma:

Aunque comparto muchas de las ideas de los administrativistas he asumido el papel de crítico y he hallado en otras doctrinas base que considero sólidas para criticar muchas de las teorías aceptadas por la Administración Pública.<sup>63</sup>

El texto se divide en tres partes: La Aparición de la Administración Pública; Problemas de Filosofía Política y Los Conceptos Fundamentales: La Crítica. Se presentan tres puntos importantes que resaltan en toda su obra, los conceptos de democracia, administración pública y ciencia.

---

<sup>61</sup>D. Waldo. op. cit.

<sup>62</sup>Ibid. pág. 9.

<sup>63</sup>Ibid.

Vemos su inquietud sobre la relación entre democracia, ciencia y administración pública en las siguientes expresiones:

Los problemas con que ahora nos enfrentamos exigen para su solución no solo el ejercicio de la razón para resolverlo, sino también imaginación para abarcar su extensión y alcance. ¿Es posible construir una democracia fuerte si no existe acuerdo sobre los fines que se persiguen, en lugar de admisión de discrepancias y pluralidad de valores? La ciencia ha creado un nuevo ámbito de discusión. ¿Cuál es la relación de la esfera de las ciencias con la administración? ¿Con la política? Si los administradores han de utilizar la "ciencia", ¿hasta dónde debe extenderse la pirámide estatal, qué concepciones metodológicas científicas hemos de aceptar y cual es la relación de la ciencia con los "fines"? Si existe una función administrativa característica, ¿cuál es concretamente, el carácter de su zona de especialistas o expertos, cómo se le ha de formar, cuál es, correctamente, la relación de su plan de estudio con sus funciones.<sup>64</sup>

En este trabajo se exponen con claridad los valores que predominaban el período ortodoxo de la administración pública. Crea conciencia de la importancia de los valores políticos en el estudio de administración y propone se sustituya los valores de eficiencia y economía que predominan durante las últimas tres décadas: "Este intento de resumir décadas de pensamiento

---

<sup>64</sup> Ibid., pág. 260.

político en unas cuantas líneas quizás sea algo simplista e incompleto pero, sustancialmente es correcto".<sup>65</sup>

Sobre la relación entre democracia y administración en su capítulo introductorio nos hace ver claramente cómo los administradores han coincidido en excluir a la democracia de la administración, confinando su esfera a la decisión política. Cree firmemente que la democracia es un modo de vida que debe penetrar las horas de trabajo y las horas de ocio del ciudadano.<sup>66</sup>

Esta obra, según podemos deducir enfoca su interés en demostrar cuan pseudo-científico se presenta la epistemología de las administraciones públicas. Criticando a White afirma la existencia de una desarticulación epistemológica al no presentar éste lo que él llama un "esquema en su totalidad". White, nos señala Waldo:

llega a conclusiones partiendo de conceptos básicos (axiomas, hipótesis, etc.); no se pregunta sobre la verdad o validez de los conceptos fundamentales, sino de una manera incidental y circunstancial, no se pregunta en la conclusión más de lo que viene dado en las premisas...<sup>67</sup>

---

<sup>65</sup> Ibid., pág. 32.

<sup>66</sup> Ibid., pág. 32.

<sup>67</sup> Ibid.

Según el autor algunos de estos problemas han sido tratados satisfactoriamente, pero existen un gran número de ellos que son triviales y falsos. Nadie se ha atrevido a intentar abordar en su pensamiento "el esquema en su totalidad".<sup>68</sup>

Profundizando en la crítica epistemológica y metodológica de la época plantea que entre los administrativistas:

No hay personas versadas en la metodología de una ciencia constituida como tal. Más aún, según indica el testimonio de la bibliografía, pocos son los administrativistas familiarizados con la literatura del método científico: histórico, expositivo, crítico, comparado, etc. En suma, aunque los estudiosos de esta disciplina han invocado con frecuencia el nombre de ciencia, la simple declaración de que esto o aquello es científico no hace que lo sea.<sup>69</sup> (Enfasis suplido)

Como se desprende de esta declaración el autor está claramente consciente de la importancia del conocimiento metodológico en la investigación administrativa. Por otra parte plantea cómo los estudios administrativos se intentan presentar en ellos un tratamiento científico al igual que las ciencias naturales. Rechazando tal posición argumenta que no puede ser cierto que la materia objeto de estudios administrativos sea característico o primordialmente de la misma naturaleza que la que constituye el objeto de las ciencias naturales.<sup>70</sup>

---

<sup>68</sup>Ibid.

<sup>69</sup>Ibid., pág. 265.

<sup>70</sup>Ibid., pág. 221.

Estableciendo diferencias entre ambas concepciones de la ciencia Waldo sostiene que un problema de la ciencia física es el problema que corresponde a la pregunta ¿cuál es la situación? Un problema administrativo es el que corresponde a la pregunta: ¿Qué se ha de hacer? La administración como ciencia social se ocupa principalmente de seres humanos, un tipo de seres caracterizados por la capacidad de pensar y valorar. La capacidad de valorización implica moralidad, y da de lo justo y lo injusto. Sentamos como hipótesis declara Waldo que las técnicas de las ciencias naturales son inaplicables a seres humanos que piensan y valoran.<sup>71</sup>

En la crítica sobre estos tres puntos (Democracia - Administración Pública y Ciencia) es que vemos la relevancia de su aportación al conocimiento de la disciplina intentando sentar las bases para una visión de la Administración Pública. Concluye su obra con las siguientes palabras:

Pero hay que constatar la aparente posibilidad de una desintegración de la vieja perspectiva y la síntesis de una nueva. En todo caso, si se toma en serio el abandono de la fórmula política-administración, se satisfacen las exigencias de la civilización mundial de hoy en materia de Administración Pública, el pensamiento administrativo

---

<sup>71</sup>Ibid.

ha de establecer una relación operante con todo sector importante del campo del saber humano.<sup>72</sup>

Este trabajo de Waldo nos constata la incapacidad epistemológica de romper con la disciplina y sus postulados de eficiencia y economía. Waldo, al igual que Pfiffner y Simon proponen esquemas que no van más allá de toda "teorización" sobre los problemas técnicos. Por un lado éstos aceptan la importancia de la política, de la ideología, de los valores, pero por otro lado no especulan en un marco más amplio, en el plano epistemológico e histórico de las Ciencias Sociales y la Administración Pública.

La tragedia del actual pensamiento en la Administración Pública es que afirman continuamente la necesidad de la democracia sin sobrepasar efectivamente el abismo entre sus ideales y esa realidad. Se tiene que señalar un método que ejecute con fe las intenciones de la Administración Pública Democrática.<sup>73</sup>

Como variable importante hemos considerado esta desubicación epistemológica con uno de los elementos que provoca consciente e inconscientemente una carencia de una perspectiva histórica. Lo que planteamos es que la crítica no sólo debió verse desde la dimensión de los principios, de la eficiencia y economía, de la dicotomía entre política y

---

<sup>72</sup>Ibid., pág. 316.

<sup>73</sup>Gil Gunderson. Loc. cit.

administración, de los valores y los hechos sino también de la estructura que sustenta todo el andamiaje socio-político. Entendemos que la crítica de Simon propone categorías (y un discurso teórico diferente) pero ésta no rebasa el marco de los conceptos generales que les permita romper con los esquemas tradicionales de la disciplina.

El planteamiento de los teóricos que estudian la administración dentro de los límites de los principios y de la administración separada de la política, es indicativo de la incapacidad crítica de proporcionar el impulso exterior capaz de cambiar el pensamiento en el sentido de un trabajo de construcción teórica y práctica radicalmente diferente al esquema anterior.<sup>74</sup> Ni la crítica a los principios de la administración pública ni el esquema que propone Simon, analizan los supuestos teóricos y económico políticos tan importantes para lograr la ruptura epistemológica. En fin, no se analizan las categorías fundamentales que determinan las opiniones de todo trabajo de investigación.<sup>75</sup>

---

<sup>74</sup>M. Limoeiro - op. cit.

<sup>75</sup>P. González Casanova - Op. Cit. pág. 12.

C. Crítica a la Crítica sobre el Pensamiento Administrativo

En este apartado de esta investigación esbozaremos una crítica a la crítica sobre el pensamiento administrativo realizado en la década de los 40, tanto a los principios de la administración como a la dicotomía. Entendemos que los críticos no intentan analizar, dar razón o predecir la existencia del objeto. Estos consideran la estructura administrativa existente como algo dado y presupuesto. Sus intereses teóricos y prácticos se limitan al valor analítico que éstos puedan tener para explorar la existencia de las partes del sistema.

Nos planteamos como parte de la crítica a la crítica que el corte epistemológico o ruptura epistemológica-generadoras de nuevo conocimiento no se dio en la década de los 40 en la Administración Pública Norteamericana ni se ha dado hasta el momento. Los nuevos enfoques de la Administración Pública a partir de la década de los 50 son expresiones superficialmente elaboradas del período ortodoxo, en los cuales predomina el

aspecto técnico en la investigación y en la enseñanza de la Administración Pública.<sup>76</sup>

La insistencia de los criterios de que la política, los valores y la administración son inseparables, no adquieren una verdadera concreción en la práctica. Los profesores y las instituciones académicas al enseñar a los estudiantes, cuyo interés inmediato era dedicarse a la administración pública se veían en la necesidad de recurrir a algunas de las actitudes y teorías de dirección basadas en los principios de eficiencia y economía y a separar implícita o explícitamente hecho y valor, política y administración, métodos y las técnicas. La dicotomía entre política y administración es la expresión de esta separación. Hay suficientes datos para sostener

---

<sup>76</sup> En una investigación que hemos realizado de 28 universidades norteamericanas que ofrecían maestría en Administración Pública en la década de los 70 y principios de los 80, constatamos esta posición. En dicho estudio destacamos las siguientes variables: ubicación geográfica de las universidades, año del plan de estudio, tipo de grado otorgado, facultad en donde se otorga el grado, y el enfoque de los planes de estudio. (Véase Apéndice #3). Pudimos destacar dos enfoques dominantes: el enfoque de política pública y el enfoque gerencial. En ambos enfoques encontramos concepciones teóricas de dirección y administración basados en los principios de eficiencia y economía de la ortodoxia y a separar implícita o explícitamente hecho y valor, política y administración, en donde predomina el enfoque técnico de las Ciencias Sociales y la Administración Pública. Esto se pudo constatar al estudiar el contenido en las descripciones de los cursos que se ofrecían en cada una de las diferentes universidades estudiadas. (Apéndice #3, 4, 5).

que el pensamiento dicotómico de Wilson todavía sigue inspirando la disciplina. Creemos que es:

el pensamiento crítico el que quiere comprender la 'cosa misma', y se pregunta sistemáticamente como es posible llegar a la comprensión de la realidad. Es pues, lo opuesto a la sistematización doctrinaria o a la romantización de representaciones comunes. El pensamiento que quiera conocer adecuadamente la realidad, y que no se contente con los esquemas abstractos de la realidad, ni con simples representaciones también abstractas de ella, debe destruir la aparente independencia del mundo de las relaciones inmediatas cotidianas.<sup>77</sup>

Esa "sistematización doctrinaria" o la "romantización de representaciones comunes" es precisamente lo que encontramos en la crítica en estas dos dimensiones. La posición epistemológica de los publiadministrativistas de la crítica:

No consigue proporcionar el impulso exterior capaz de mover el pensamiento en el sentido de un trabajo de construcción, por vía crítica y profundización en lo real (más allá de lo real empírico) de una problemática nueva.<sup>78</sup>  
(énfasis suplido)

---

<sup>77</sup> Miriam Limoeiro. Op. Cit.

<sup>78</sup> Ibid.

En el siguiente cuadro presenta cómo se construye el conocimiento de los objetos. Según la profesora Miriam Limoeiro, la nueva realidad o el nuevo conocimiento es producto de las investigaciones, de la crítica, de la negociación de la teoría anterior, de los conceptos generales, de la realidad 2 y realidad 1 y de todo el conocimiento acumulado anterior.

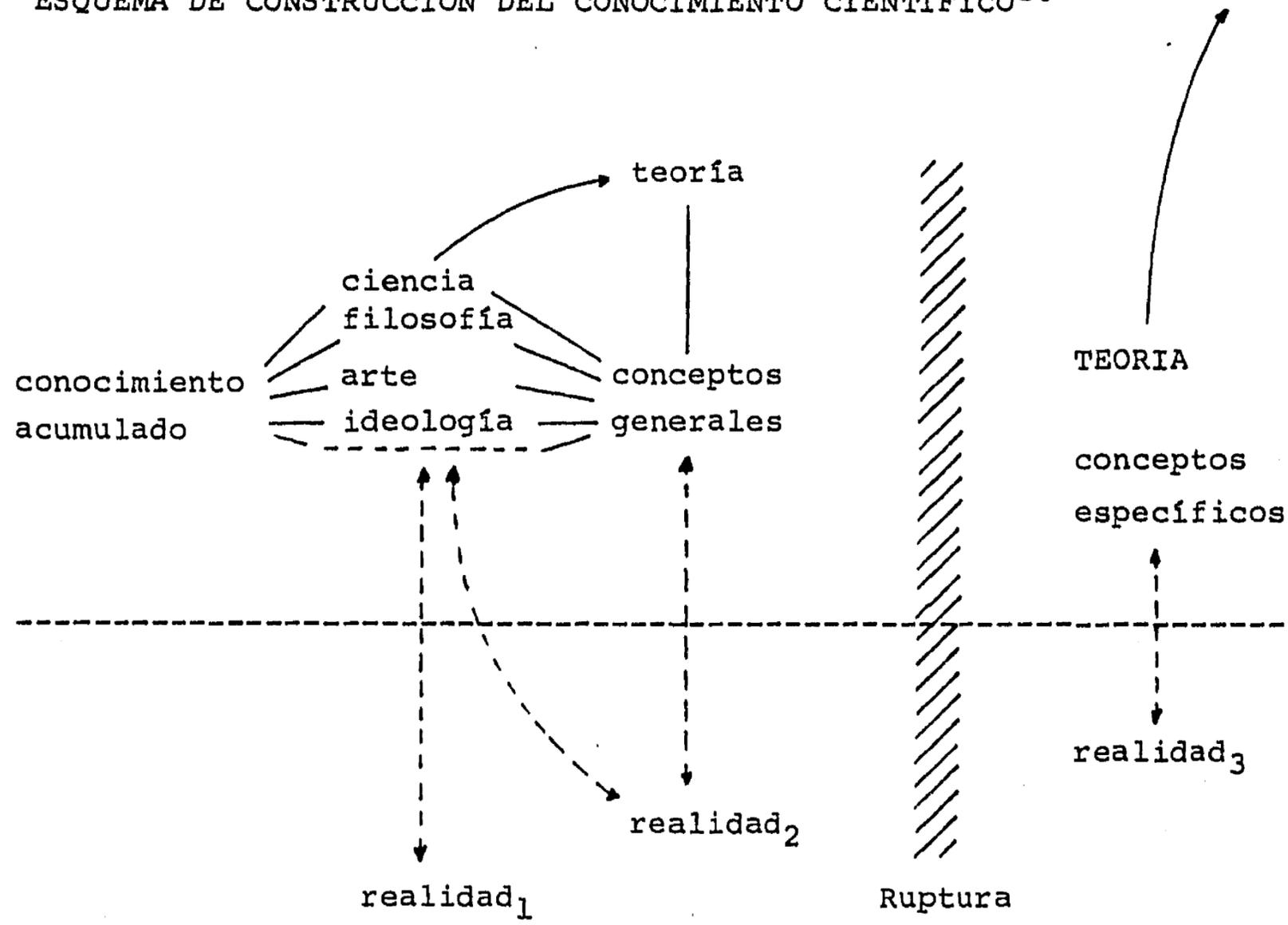
Para la profesora Limoeiro, el nuevo conocimiento o descubrimiento se produce en el paso del momento dos al momento tres (diagrama 1). Es en la creación teórica que la crítica se ejerce-integralmente-permitiendo la ruptura. No es sólo una cuestión de especificar los conceptos de la teoría, como es el caso de las críticas sino es el cambio de sentido<sup>79</sup> de los propios conceptos de que se ha partido. Se refiere pues al ejercicio de un trabajo teórico efectivo, que dependen de como esté el conocimiento del momento anterior. La nueva teoría que se forma da acceso a una realidad también nueva (realidad tres), diferente, con la cual se relaciona críticamente. No se puede hablar de un retorno sino, por el contrario, de un impulso teórico hacia adelante, de rectificación aumentada. La acumulación del conocimiento ocurre, pero la ligazón del

---

<sup>79</sup>El objeto que se produce adquiere características radicalmente diferente al anterior.

DIAGRAMA 1

ESQUEMA DE CONSTRUCCION DEL CONOCIMIENTO CIENTIFICO<sup>80</sup>



<sup>80</sup> Miriam Limoeiro. Op. Cit., pág. 47.

sistema teórico nuevo al antiguo se hace a través de la propia crítica, teoría y práctica que generó la transformación.<sup>81</sup>

Entendemos que para que la ruptura pueda realizarse en términos epistemológicos y generar nuevo conocimiento en la Administración Pública, la crítica debe de penetrar en la esencia del fenómeno,<sup>82</sup> en su sistema categorial,<sup>83</sup> más allá de lo real empírico de una problemática nueva (momento 3).<sup>84</sup> Es decir para que la crítica produzca nuevo conocimiento debe darse la ruptura; de lo contrario permanece el objeto, el fenómeno en crisis en relación a su propia identidad.

En los orígenes y la crítica se limitaron a detectar tan sólo los síntomas, nunca las causas, de su propia situación. Como hemos visto, esta crítica se puede ejercer tan sólo al precio de renunciar a las explicaciones, y aún al planteamiento de los problemas históricos que surgen en cada parte de la teoría administrativa.

En nuestra opinión, con esta crítica inicial, difícilmente podrá ninguno de ellos plantear una alternativa real al

---

<sup>81</sup>Miriam Limoeiro. Op. Cit.

<sup>82</sup>Kosik. Op. Cit.

<sup>83</sup>P. González Casanova. Op. Cit.

<sup>84</sup>Miriam Limoeiro. Op. Cit.

pensamiento académico. Para ello tendrían que entender a la Administración Pública como ente histórico.

La Administración Pública, tanto en sus orígenes como en la crítica, se visualiza como un acto de dirección administrativa donde se excluye toda posibilidad de análisis en términos de la dominación política.<sup>85</sup> Los tratadistas, en sus orígenes como en la crítica, formulan visiones abstractas e históricas del origen y desarrollo de la Administración Pública. Tanto en los orígenes como en la crítica encontraremos que no es costumbre sustentar sus investigaciones con validaciones históricas que testifiquen su autenticidad empírica.<sup>86</sup>

Con los autores aquí analizados hemos querido resaltar que al igual que en las Ciencias Sociales en la Administración Pública la separación de los aspectos epistemológicos:

sigue un proceso que es útil para la comprensión cada vez más concreta y técnica de los fenómenos; pero este proceso provoca una abstracción cada vez más lejana de las categorías generales que están en la base del pensamiento. Es así como se llega a limitar seriamente las posibilidades de un control sistemático de las relaciones entre categorías del fenómeno

---

<sup>85</sup>Omar Guerrero. La Administración Pública del Estado Capitalista. Ibid.

<sup>86</sup>Ibid., pág. 9.

estudiado y las categorías generales. La reflexión de los investigadores sociales sobre bases epistemológicas de su propia tarea de investigadores se vuelve imprecisa y de alcance intermedio.<sup>87</sup>

Esta misma perspectiva fue adoptada por la Administración Pública en el período analizado. El estudio concreto se volcó:

al interior de los ministerios y empresas del Estado buscándose desentrañar los secretos de la anatomía y la filosofía del gobierno, no su comportamiento ni sus relaciones con la sociedad y los demás organismos estatales.<sup>88</sup>

En realidad el resultado de la crítica se refleja en la multiplicidad de enfoques que se presentan de 1950-1970; lo cual consideramos como un intento de administrar la auténtica crisis: la crisis del capital. Este será el tema de nuestro próximo capítulo.

---

<sup>87</sup>González Casanova. Op. Cit.

<sup>88</sup>Omar Guerrero. Op. Cit.

## CAPITULO V

### DESARROLLO EPISTEMOLOGICO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA: DE LA CRITICA A LA CRISIS 1950-1970

Analizando los orígenes y la crítica de la Administración Pública norteamericana nos corresponde describir las diferentes manifestaciones del movimiento epistemológico sobre la crisis de la disciplina. En el planteamiento del problema de la crisis, nos encontramos que en la literatura norteamericana, surgen esencialmente dos posiciones contrarias: los que de plano niegan la existencia de la crisis y los que insisten en la llamada "crisis de identidad", "intelectual" o "legitimidad". En esta parte de la investigación analizaremos dichas interpretaciones para luego desarrollar lo que hemos designado la crisis del pensamiento sobre la crisis. Aquí, analizaremos lo que es la esencia verdadera de la crisis resaltando las categorías que explican las razones de la misma tanto del objeto como de la disciplina. Es en este sentido que abogamos por un estudio de la administración pública en el cual se presente al capital como variable importante para entender el fenómeno administrativo en el modo de producción capitalista. Sobre este tema trataré la última parte de este capítulo.

A. Negación de la crisis

Existe en el pensamiento administrativo una corriente que niega toda posibilidad de crisis en la disciplina. Estos tratadistas plantean que a partir de los años cincuenta comienza a surgir una multiplicidad de enfoques, que fragmentan el objeto pero:

...No obstante la fragmentación, ni la falta de una teoría general descartan la Administración Pública como una disciplina.<sup>1</sup>

Dicha interpretación puede apreciarse en la siguiente cita:

Después de todo la medicina ha sobrevivido durante siglos sin una teoría general porque aparte, como la Administración Pública, es esencialmente curativa.<sup>2</sup>

Todos concurren que el objeto y el campo de la Administración Pública ha variado durante su desarrollo como disciplina académica.

Discutiendo sobre el dominio analítico de la Administración Pública norteamericana el Prof. Manuel A. Morales afirma que:

Con frecuencia confrontamos la controversia planteada por estudiantes y tratadistas en el campo

---

<sup>1</sup>H. Mc Curdy. Op. Cit., pág. 9.

<sup>2</sup>Ibid.

de la administración pública al tratar de clasificar el campo de ingerencia de la administración pública. De aquí la planificación de distintos paradigmas o énfasis para enfocar los problemas que son característicos de este campo.<sup>3</sup>

Asumiendo una posición al respecto plantea que el concepto de administración pública: es uno no decidible.

Es decir que resulta difícil, si no imposible, el determinar las áreas concretas y especificar el concepto de administración pública, que a su vez es una disciplina.<sup>4</sup>

Para el autor los dominios de relevación al campo de la administración pública se tienen que definir sobre la marcha como resultado de los problemas que se seleccionan para trabajar. Argumenta que ésta es una razón lo suficientemente válida para convertir al campo en uno trascientífico o transdisciplinario, entendiéndose que sobrepasa barrera disciplinarias.<sup>5</sup> El no entender esta situación de la necesidad de conocimiento y disciplinarias variadas que tiene el campo,

---

<sup>3</sup>Manuel A. Morales. EL DOMINIO ANALITICO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA: UNA PROPOSICION CORTA. Revista de Administración Pública, Río Piedras. Vol. XII, Núm. 1, oct. 1980. pág. 55.

<sup>4</sup>Ibid.

<sup>5</sup>Ibid.

ha llevado "a algunos autores a tratar la crisis intelectual de la administración pública".<sup>6</sup> Justificando la multiplicidad de enfoques que surgen después de la Segunda Guerra Mundial y negando que éstos puedan ser causa de una crisis Simmon nos señala lo siguiente:

El campo de la administración pública se enfrenta a problemas dinámicos que demandan conocimiento e inteligencia variada que están disponibles cuando integran perspectivas que multiplican el inventario de instrumentos analíticos.<sup>7</sup>

Ampliando sobre esta multiplicidad de enfoques que van surgiendo en el estudio de la administración pública Simmon y Dvorin afirma que:

El estudioso de la administración pública debería estar al tanto de la amplitud de las cuales se puede ver la administración pública. Ninguno de los enfoques tiene una validez universal, toda vez que cada contribución es única, no existe una sola 'verdad' sobre qué es administración pública. Cada enfoque tiene implícito una serie de valores operacionales. Según se empiece a comprender las debilidades y fortalezas de cada enfoque se apreciará las contribuciones que cada uno ha hecho.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup>Ibid.

<sup>7</sup>Simmon y Dvorin. Op. Cit.

<sup>8</sup>Ibid.

Estos tratadistas han encontrado al objeto de la disciplina en la riqueza de las contradicciones de la evolución (en especial después de la década de los 50). El hecho de no tener un "campo" claramente definido no le quita el mérito disciplinario. Por el contrario en esta fragmentación del objeto (en diferentes enfoques que para algunos es la llamada "crisis de identidad") es que se encuentra el objeto de estudio de la administración pública.

Estos autores aquí analizados coinciden en que:

Parte de la riqueza de la administración pública es su susceptibilidad de ser enfocada de tan diversas direcciones y con una amplia variedad de presuposiciones. Estar al tanto de esta variedad de enfoques es reconocer que la administración pública es un objeto de estudio multifasético con enteros intereses tan amplios como los de la propia sociedad.<sup>9</sup>

En fin; ninguno de los autores del desarrollo, al concluir sus trabajos, no ven en la diversidad de enfoques de la disciplina con un impedimento para que éstas sean consideradas como tal. Por el contrario, esta diversidad (que para otros es la llamada "crisis de identidad" es precisamente donde se encuentra la riqueza de la disciplina.

---

<sup>9</sup>Ibid.

B. La crisis de identidad, intelectual y de legitimidad

El profesor Henderson en su ya clásico estudio sobre la administración pública norteamericana nos relata que un joven estudiante del programa de Administración Pública en la Universidad Americana de Beirut le había expresado su confusión sobre la disciplina en los siguientes términos:

Estoy confundido sobre lo que es la Administración Pública. En mi ciudad natal hemos creído que es Derecho Administrativo, pero aquí no he estudiado derecho. La Escuela Graduada que he solicitado en los Estados Unidos enseña Administración Pública y Privada en la misma facultad; cuando Urwick estuvo aquí dijo que el estudio principal de la administración pública se concentra en los aspectos gerenciales. Pero cuando el Prof. Pollock habló ante el grupo dijo que la administración pública era parte de las ciencias políticas. El Decano Stone ha ubicado los programas de Administración Pública e Internacional en la misma facultad. Yo disfruto oyendo a estos destacados estudiosos pero me parece que tienen diferentes ideas sobre lo que es la administración pública. ¿Cómo puedo yo reconciliar todos estos pensamientos?<sup>10</sup>

Esta preocupación de este joven estudiante manifestada para 1966, refleja lo que los norteamericanos han llamado crisis de identidad, intelectual y de legitimidad de la disciplina,

---

<sup>10</sup>K. Henderson. Op. Cit.

tan discutida por los publiadministrativistas para fines de la década de los 60 y 70. La cita es representativa de la discusión sobre la crisis de la administración pública norteamericana que pretendemos desarrollar, en donde se caracteriza la multiplicidad de enfoque. Especialmente, como se destacará, la crisis de la disciplina se ha planteado desde esta perspectiva en donde el campo, el objeto de estudio y la disciplina, tienden a "desaparecer". El estudio de casos, la nueva administración pública, la administración pública comparada, el análisis de política pública, la teoría de la organización, la teoría de sistema y otros son los enfoques que tratan en muchos casos de definir el objeto y el estudio de la "verdadera" administración pública. Para los autores aquí analizados, esta multiplicidad de enfoques es lo que realmente constituye la crisis, en donde el campo se vuelve indefinible.

En esta parte del trabajo nos concentraremos en: descubrir cómo ha sido analizada la crisis, las causas y las alternativas que algunos tratadistas han propuesto para salir de ésta. Analizaremos además cómo la crisis ha sido planteada por algunos académicos de la administración pública de 1956-70. Los elementos o las causas que hacen que el tema de la crisis surja están relacionados básicamente con el argumento de la variedad de enfoques y técnicas que comienzan a emerger

después de la Segunda Guerra Mundial. En el período anterior a la crítica vimos que independientemente si el objeto era analizado desde una perspectiva técnico administrativa (gerencialismo), había consenso entre los académicos de cual era el objeto. Sin embargo, luego de la Segunda Guerra y a partir de la crítica nos encontramos con una diversidad de enfoques (sobre cuál debería ser el objeto) que según los estudiosos a partir de 1950 refleja el estado crítico de la disciplina.

Encontramos en las conclusiones del trabajo de D. Waldo - The Administrative State (publicado en 1947) cierto descontento con los enfoques que surgen. Nos advierte el autor:

Los administrativistas, dice J. M. Gaus, se han mostrado más inseguros en los últimos años respecto a los fines, objetivos y metas que deben propugnar. Es difícil enfocar con ciertas perspectivas y en su totalidad los trabajos sobre administración pública que están apareciendo actualmente. Pero es casi innecesario confirmar la verdad del acierto de Gaus.<sup>11</sup>

Siendo optimista sobre los inicios de una división en el futuro sobre el problema de identidad y definición de la administración pública, Waldo expresa la situación de la administración pública para esta época de la siguiente forma:

---

<sup>11</sup>D. Waldo. The Administrative State. Op. Cit., pág. 308.

hay un núcleo grande de ideologías en relación con estas disciplinas, pero también hay, en una medida considerable, dudas... Se observará que hay muchos indicios de vigor y crecimiento, se puede predecir con seguridad, progreso en la crítica, síntesis y pensamiento creador.<sup>12</sup>

Nueve años después el mismo autor en el libro Perspectives on Administration planteaba:

Unos años atrás a un amigo mío\* le enseñe un borrador de un ensayo que estaba preparando sobre el desarrollo de la teoría administrativa y me sugirió que le llamara LA EVAPORACION DE LA TEORIA ADMINISTRATIVA. El supuesto era que la administración pública había crecido y estaba tan envuelta en la periferia con una multiplicidad de otras actividades y disciplinas que estaba en peligro de desaparecer como foco de estudio.<sup>13</sup>

Ante esta situación, la cual puede ser interpretada como uno de los primeros planteamientos de la crisis de la disciplina, Waldo sugiere la necesidad de fortalecer el centro de la disciplina como medida para confrontar el problema: "una

---

<sup>12</sup>Waldo. Ibid.

\*Se refiere a F. M. Marx.

<sup>13</sup>W. Waldo. Perspectives on Administration. University of Alabama Press: University of Alabama, 1956. pág. 136.

disciplina saludable tiene un centro sólido al igual que una circunsferencia activa".<sup>14</sup>

La identidad de la administración pública como disciplina llamó la atención a Frederick C. Mosher en un artículo publicado en 1956. Este se preguntaba:

¿Existe un campo de la administración pública, existe esa disciplina? Si existe, ¿cuál es su alcance, su norma, su método? No estoy seguro de que se puede contestar a cualquiera de estas dos preguntas. La administración pública tiene una relación genética, y sin embargo lógica, y hasta - en determinados ambientes académicos - orgánica, con la ciencia política. Hallase siempre vagamente - y en ocasiones íntimamente relacionada con la administración de empresas. Sus intereses se encuentran enredados prácticamente con los de todas las otras ciencias. /.../ La administración pública no puede fijar ningún subcontinente como de su jurisdicción exclusiva a menos que se trate de temas de tan poca monta como la clasificación de los gastos presupuestarios, y el trazado de diagramas de organización o de gráficas de procedimientos. En efecto, al parecer, cualquier definición de este campo sería tan amplia que provocaría la indignación o la hilaridad de otros estudiosos, o tan estrecha que embrutecería a sus propios investigadores. Es tal vez mejor que no se defina. Es más bien un área de interés que una disciplina, más bien un

---

<sup>14</sup>Ibid.

foco que una ciencia en sí misma. Como la administración misma, su estudio debe recurrir a una gran variedad de métodos y enfoques. Se sitúa necesariamente en las fronteras de diversas disciplinas. Las superposiciones y la vaguedad de los límites debieran considerarse como posibles recursos, aunque parezca irritantes a los que poseen un espíritu amante del orden.<sup>15</sup> (énfasis suplido)

Dos años más tardes respondiendo a las inquietudes de Mosher, John Honey nos presenta otra prueba más de la indecisión sobre la identidad de la disciplina.

La administración pública no es más que el arte de conducir los asuntos del gobierno... No es una ciencia... La administración pública como un arte busca el conocimiento de la ciencia y fortalece la calidad de su arte haciendo referencia a la utilización del conocimiento obtenido de las ciencias sociales y naturales.<sup>16</sup>

Para dramatizar el estado crítico de la disciplina D. Waldo en el 1968 presenta una analogía entre la crisis de identidad de la disciplina y la crisis en la personalidad.

Los cambios que están ocurriendo, muy a menudo traen al individuo a

---

<sup>15</sup>F. C. Mosher. RESEARCH IN PUBLIC ADMINISTRATION: SOME NOTES AND SUGGESTIONS. P.A.R., No. 16 - 1956, pág. 197.

<sup>16</sup>J. C. Honey. RESEARCH IN PUBLIC ADMINISTRATION. A Further Note. P.A.R., Vol. XVII, 1957. pág. 239.

un estado de crisis. El individuo puede llegar al colapso, puede reajustarse y reintegrarse.<sup>17</sup>

Después de la Segunda Guerra Mundial surgen nuevos retos intelectuales que provocaron en la administración pública una crisis similar a la crisis de identidad en la personalidad.

Los efectos de las complejidades nuevas en las tareas y los ataques críticos han creado la crisis de identidad de la administración pública. Tanto la naturaleza y las fronteras del objeto como los métodos de estudio y enseñanza han sido problemáticas. Ahora, después de dos décadas de ataques críticos, la crisis de identidad no ha sido solucionada.<sup>18</sup>

Para solucionar la crisis él propone lo que llama la "perspectiva del profesionalismo" en la administración pública.\* Según el autor, el profesionalismo en la administración pública descansa en: (1) que la crisis de identidad creada hace dos décadas como consecuencia de la crítica a las orientaciones conceptuales ortodoxas no se resolverán ni a nivel disciplinario o subdisciplinario; (2) y que el conjunto

---

<sup>17</sup>D. Waldo. "Scope of the Theory of Public Administration". James C. Charlesworth Editor. Op. Cit., pág. 1-26.

<sup>18</sup>Ibid.

\*Lo que propongo es que tratemos de actuar como una profesión aunque en la actualidad no lo seamos y quizás sin la esperanza o la intensión de serlo. Ibid.

de conceptos y actitudes designadas con la palabra "profesión" propiamente usada nos permitirá resolver la crisis de identidad. Argumenta que las perspectivas o el enfoque del profesionalismo es lo suficiente amplio y flexible que contiene los diferentes intereses que en este momento se presentan mientras que el mismo tiempo le da sentido de unidad y dirección.<sup>19</sup>

Lyndon K. Caldwell plantea la crisis en términos de la dificultad conceptual y semántica del término "Administración Pública". Sugiere el abandono de la expresión en favor de una alternativa más congruente con el fenómeno. Alegadamente el término se refiere:

a un aspecto del comportamiento social incongruente con la base operacional a que se refiere... El término de la administración pública debe de ser reinterpretado para que tenga una continua validez operacional.<sup>20</sup>

Deja establecido claramente como a través del desarrollo de la disciplina ha predominado una amplia gama de interpretaciones entre la comunidad académica. "Hemos llegado a una

---

<sup>19</sup>Ibid.

<sup>20</sup>Lyndon K. Caldwell. "Methodology in the Theory of Public Administration", pág. 205.

etapa en donde se necesita un concepto más realista de administración pública".<sup>21</sup> Para ello propone lo siguiente:

Existen ciertos puntos a aclarar. Primero, parece estar claro que el actual ámbito de la administración pública es demasiado amplio para poder situar su estudio exclusivamente en una disciplina específica. Si la administración pública es una "disciplina", entonces es una disciplina de orden diferente de las ciencias políticas o la sociología. Su substancia se deriva de disciplinas básicas, y su metodología será una de síntesis. Segundo, la construcción de una teoría válida de la administración pública requiere la continua relación con las ciencias del comportamiento y el estudio de megasistemas complejos. Es difícil ver como una teoría de la administración pública puede ser construída con la ausencia de teoría del comportamiento adoptivo.<sup>22</sup>

Otra obra que surge a raíz del descontento de estado de la teoría administrativa en el libro de Wamsley y Zald The Political Economy of Public Administration, los cuales creen que la teoría en la administración pública está compuesta por una mezcla de ideas y enfoques semiválidos;

---

<sup>21</sup> Ibid., pág. 208-211.

<sup>22</sup> Ibid., pág. 217.

Después de dos décadas de debates los estudiantes de la administración pública están todavía sumergidos en el problema de las fronteras de la disciplina, indicativo ésto de una falta de objeto.<sup>23</sup>

Propone, que el estudio de la administración pública debe estar orgánicamente unido a las ciencias políticas y al análisis político. Al mismo tiempo ambos creen que el enfoque gerencialista de las agencias públicas requiere un vínculo orgánico con la teoría de la organización. El enfoque de la economía política, según reúne los requisitos orgánicos.<sup>24</sup>

Por otro lado, O'Kelly atribuye la crisis intelectual en la administración pública norteamericana a la inclinación por las diferentes dicotomías que se dan en la disciplina. Este plantea:

La cuestión más grande para mí es entender como es que existimos en este laberinto de dicotomías, de diferencias, de incompatibilidades que bifurcan nuestro mundo de acción e ideas. Por ejemplo, como podemos operar con (1) la dicotomía entre valores y hechos, (2) la dicotomía entre política y administración, (3) la dicotomía entre teoría práctica. ¿Qué hacemos? ¿Estamos en

---

<sup>23</sup>G. L. Wamsley y M. N. Zald. The Political Economy of Public Administration: Lexington Books. 1973.

<sup>24</sup>Ibid.

un estado continuo de disonancia  
cognoscitiva?<sup>25</sup>

Parte del problema, señala O'Kelly consiste en que no entendemos como actuamos, no entendemos que estamos haciendo y por qué lo estamos haciendo.<sup>26</sup> Criticando el movimiento epistemológico de la disciplina y acentuando el carácter crítico de ésta durante la década de los 60 y 70, W. N. Dunn y B. Fozouni plantean la crisis en términos de la ilusión paradigmática de cada enfoque que va surgiendo dentro del campo. Lejos de contribuir a un cambio radical, estos nuevos enfoques y en especial la llamada "Nueva Administración Pública" ha creado una confusión intelectual, una incapacidad para analizar cuestiones críticas desde el punto de vista filosófico y metodológico y la institucionalización de lo que los autores llaman la mediocridad indisciplinada.<sup>27</sup>

Insisten que la teoría de la administración pública actualmente refleja una desorganización en términos de sus proposiciones y de sus creencias acerca de las organizaciones públicas. Los estudiantes, profesores y practicantes de la

---

<sup>25</sup>O'Kelly. Op. Cit., pág. 157.

<sup>26</sup>Ibid., pág. 158.

<sup>27</sup>W. N. Dunn y B. Fozouni. Op. Cit., pág. 7.

disciplina se encuentran confundidos por el ámbito de las distintas formas que toma la teoría y por los variados puntos de vista contradictorios.<sup>28</sup> Para éstos el estudio epistemológico del problema de la disciplina es indispensable para la formación de conceptos, teorías e hipótesis relacionados con la producción de conocimiento en la disciplina y en la profesión. Al igual que ellos, Gil Gunderson plantea:

Existe optimismo pues hay toda una comunidad académica trabajando hacia una epistemología en la administración pública.<sup>29</sup>

Por otro lado V. Ostrom visualiza la crisis en términos de un problema paradigmático. Después de analizar la "crisis persistente" que se da en la administración pública después de la Segunda Guerra Mundial concluye que la crisis y las alternativas que se han presentado no han resuelto el problema. Los momentos de crisis se están viviendo, señala el autor, exigen urgentemente a tomar pasos hacia la solución de la crisis de identidad.<sup>30</sup> El primer paso se concentra en el diagnóstico de la crisis utilizado como marco referencial la visión del paradigma de T. Kuhn en su libro Las Estructuras de las Revoluciones

---

<sup>28</sup>Ibid.

<sup>29</sup>Gil Gunderson. Loc. Cit.

<sup>30</sup>Kuhn. La Estructura de las Revoluciones Científicas.

Científicas. Señalan más adelante el problema paradigmático de la administración pública:

el sentido de crisis que ha prevalecido en el campo de la administración pública durante las últimas generaciones es una crisis provocada por la insuficiencia del paradigma inherente a la teoría tradicionalista de la administración pública... El estudio de la administración pública después de la postguerra tiene todas las características que Kuhn asocia con la crisis paradigmática.<sup>31</sup>

Nos parece y es lo que tratamos de analizar, que tanto el diagnóstico de la crisis como la su explicación no responde a la verdadera crisis de la disciplina. Creemos que la:

administración pública hoy en día se encara a una crisis de legitimidad tan significativa que el paradigma básico que guía el pensamiento y la acción se debe de cuestionar. El análisis organizacional ha sido considerado en estado de crisis, la ciencia política ha sido seriamente cuestionada y el campo de la educación administrativa ha sido acusado por su preocupación por la utilización de variables que no están relacionadas con el proceso de enseñanza y aprendizaje.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup>V. Ostrom. Op. Cit.

<sup>32</sup>W. Foster. ADMINISTRATION AND THE CRISIS IN LEGITIMACY: A REVIEW OF HABERMASIAN THEORY. pág. 491.

La crisis en la administración pública es una crisis que según plantea W. Foster<sup>33</sup> solamente puede ser dirigida considerando los fines de las organizaciones y el efectivo del sistema económico y político en estos fines.

Un análisis de los temas desarrollados durante el período de la crisis nos revela que éste se ha caracterizado por la proliferación de numerosas versiones teóricas; por el estado de ánimo de los académicos a comprometerse con la metodología; por el constante recurrir a la especulación filosófica y al debate de cuestiones epistemológicas.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup>Ibid.

<sup>34</sup>Véase a los siguientes: "Readers" cuyo contenido nos corrobora este hecho; D. Waldo, ed. Ideas and Issues in Public Administration; a Book of Reading. New York: Mc Graw-Hill 1953; \_\_\_\_\_ . Public Administration in a Time of Turbulance. Scranton, Pa.: Chandler Publishing. 1971; James C. Charlesworth Ed.; Theory and Practice of Public Administration: Scope, Objective and Method: Philadelphia; The Annuals of American Academy of Political and Social Sciences. 1968; Mosher Frederick Mosher-Ed. American Public Administration: Past, Present and Future. University of Alabama: University of Alabama Press: 1975; Friek Moustair Marx - Ed. Elements of Public Administration: Englewood Cliffs N. J. Prentice-Hall Inc. 1959, Segunda Edición; Frank Marimi Ed. Toward a New Public Administration. The Minnowbrook Perspective. Scranton Pa: Candler Publishing 1971, Joseph A. Weges Jr. Ed. The Dimensions of Public Administration: Boston Holbrook Press, Inc. 1975.

Hay consenso entre los autores que discuten y afirman la crisis de identidad de la disciplina en que:

A partir de los análisis críticos a que fue sometida en los años cuarenta, la administración pública ha carecido, en cuanto disciplina, de la autoconfianza y coherencia del período anterior. Entre las diversas concepciones y perspectivas concurrentes, ninguna ha logrado alcanzar la aceptación general de quienes se dedican a esta disciplina. No se ha alcanzado ninguna síntesis nueva; ninguna nueva ortodoxia ha venido a reemplazar a la antigua.<sup>35</sup>

A pesar de que cada generación ha intentado definir la crisis en sus propios términos sus planteamientos principales se pueden utilizar en los siguientes aspectos: que la raíz de la crisis de la disciplina la encontramos en la falta de un centro sólido; que la falta de un centro sólido ocasiona la ausencia de una definición e identificación; que el problema principal es fijar el centro común, los hechos primordiales que el campo abarca; o que el establecer un centro unificado constituye un requisito sine-quantum de toda investigación sistemática y disciplinaria.

Nuestra posición es que las raíces de la crisis están

---

<sup>35</sup>D. Waldo. "Administración Pública". Op. Cit., véase también a Omar Guerrero. Op. Cit.

en el objeto no en la disciplina, o en su definición. La crisis de la disciplina es el resultado de la crisis del objeto. No creemos que el problema de la administración pública o de la crisis de la administración pública sea un problema de definición, el problema radica en el propio objeto; el problema del Estado y su interrelación con las diferentes instancias del modo de producción capitalista es donde se debe concentrar el estudio del objeto. Más adelante ampliaremos sobre esta problemática.

C. Crisis del pensamiento sobre la crisis

En el apartado anterior tratamos de dar cuenta de la situación de la crisis a partir de algunos trabajos sobre la crisis de la teoría de la administración pública norteamericana. Creemos que los trabajos que discutimos son significativos y describen la situación actual sobre el estudio de la crisis de la administración pública y sirven para apreciar las limitaciones de las propuestas académicas.<sup>36</sup> Las causas de la crisis según estos autores las encontramos en la multiplicidad de enfoques, en el que pueden ubicarse las diversas actitudes que ocupan en estos momentos los académicos con propuestas como:

---

<sup>36</sup>No estamos de acuerdo ni en el diagnóstico ni en la explicación de la crisis.

la Nueva Administración Pública, el Estudio de Casos, Teoría de Sistema, Teoría de la Organización, P.P.B.S., etc. Todos éstos enfoques por medio de diversas formas, se colocan en la misma perspectiva: la supresión de la historia.

En esta parte de este capítulo prestaremos atención a lo que desde nuestra perspectiva creemos es la esencia de la crisis haciendo resaltar las categorías que explica las razones de la crisis tanto del objeto como la disciplina. Nos parece necesario, antes de poder sustentar que la administración pública de la década de los 50 hasta el presente, se presenta no sólo como una crisis epistemológica sino como una crisis del propio objeto, debemos definir el concepto de crisis.

La palabra crisis derivada del griego "krisis" significa "el momento de dificultad en que uno tiene que tomar una decisión, esta decisión puede resultar solamente hacia una dirección cambiante". Representa el punto de cambio (turning point).<sup>37</sup> Se entiende por crisis entonces una situación inestable, oscilante entre dos o más directrices a impulsos de fuerzas encontradas y casi equilibradas llegadas al límite,

---

<sup>37</sup>George J. Steidel. The Crisis of Creativity. University of Notre Dame Press. London 1966. pág. V.

en la que una pequeña preponderancia de una de ellas bastará para dar al conflicto una solución.<sup>38</sup>

N. Hagman en el diccionario de filosofía establece dos momentos en el flujo del conocimiento que nos permiten aclarar el concepto: el primero, el momento orgánico, reposa sobre un sistema de creencias bien establecido, se desarrolla de conformidad con tal sistema y progresa dentro de los límites por él establecidos. Pero en cierto momento, este mismo progreso hace cambiar la idea central sobre la cual giraba época y determina así el comienzo del segundo momento en el flujo del conocimiento: una época crítica.<sup>39</sup>

Aquí, entenderemos el concepto de "crisis" en términos de la interrupción del curso regular y previsible de los acontecimientos producidos por la tensión o la agudización de un proceso. Generalmente, el término indica el período de transición definitivo, cuando una situación es afirmativa o negativa. Como se desprende, la condición de crisis es característica de toda progresión epistemológica. No puede haber cambio cualitativo y cuantitativo sin una condición de crisis.

---

<sup>38</sup>Juan Zoraqueta. Vocabulario Filosófico. Espasa - Calpe S.A. Madrid. 1955, pág. 133.

<sup>39</sup>Nicole Abbagnano. Diccionario de Filosofía. Fondo de Cultura Económica. México 1974. pág. 268.

La crisis epistemológica e histórica de la administración pública no puede ser entendida si ésta no es vista como resultado de la crisis de su propio objeto. En la medida que entendemos la crisis del capitalismo en su totalidad concreta, es que podremos entender la raíz de la crisis del objeto y del estudio que aquí esbozamos.

Los nuevos enfoques de la administración pública a partir de la década de los 50 son realmente expresiones superficiales elaboradas durante el período ortodoxo, en los cuales predominan los aspectos técnicos en la investigación y en la enseñanza de la administración pública.\* La crítica desemboca en una crisis epistemológica que empieza a palpase a principios de los 50 y se ha extendido hasta los 70.

Los cambios en la sociedad norteamericana y mundial después de la Segunda Guerra Mundial incorporan cambios en la disciplina de la administración pública. Podríamos afirmar, que las condiciones económicas a nivel interno e internacional condicionan el pensamiento sobre la disciplina. No podemos perder de vista que la manifestación crítica de la relación de producción capitalista ejerce una influencia en el pensamiento, en las categorías y conceptos que intentan dar solución al estado anímico del sistema social.<sup>40</sup> Con la multiplicidad de

---

<sup>40</sup>C. Marx. "Cartas a Annenkov". En. C. Marx y F. Engeld. Op. Cit.

\*Véase Apéndice #3, 4, 5.

enfoques lo que se trata es de buscar realmente como administrar la crisis.

Contrario al pensamiento norteamericano que plantea la crisis como un problema de definir el objeto, nosotros la planteamos como el reflejo de las contradicciones del modo de producción capitalista en sus diferentes instancias. La instancia económica y la lucha de clases que se manifiesta en dicha instancia son las bases de la crisis de identidad, intelectual, legitimidad de la disciplina. No podemos alejarnos del verdadero objeto de la administración pública; insistiendo únicamente en el problema de definición estaríamos desvirtuando el verdadero objeto de la disciplina. Tenemos que estar conscientes que la epistemología, la metodología y la teoría de una manera u otra ayudan a la construcción de la teoría administrativa, pero ésta debe ser explicativa y no solo al nivel aplicativo tal como ha sido, la teoría norteamericana de la administración. La relación dialéctica entre la perspectiva epistemológica y la historia es el flujo que entendemos nos ayuda a descubrir el objeto.

Hemos insistido que en el desarrollo de la disciplina ha existido un vacío epistemológico y conceptual; pero sin olvidar que tal explicación la encontramos en la crisis de los diferentes ciclos del modo de producción capitalista. Si existe una

crisis en la disciplina ésta es producto de la crisis del objeto de las Ciencias Sociales, crisis de la propia sociedad en que esta insertada la disciplina, en donde la sociedad que resulte de la crisis estructural en curso se configurará en cada país según la práctica concreta de las clases y fuerzas sociales que se enfrentan para salir de la crisis con arreglos a sus intereses.<sup>41</sup>

Los cambios que se dan en la relación de producción son importantes en el entendimiento de la crisis del objeto y del estudio. Esos cambios impulsan la aparición y el reforzamiento de propuestas, alternativas (multiplicidad de enfoques) y con ellos, momentos de crisis y desconcierto en el seno de la "teoría hegemónica" y hasta en el seno de la Academia. Parece que el movimiento actual en la teoría y disciplina de la administración pública se asemeja más en la multiplicidad de enfoques que a la de la hegemonía de una sola teoría. Esta multiplicidad de enfoques lo que realmente intenta, según hemos insistido, es administrar la crisis en el seno de la sociedad capitalista.

Describiendo la crisis económica de la década de los 70

---

<sup>41</sup>Manuel Castell. La teoría marxista de las crisis económica y las transferencias del capitalismo. Siglo XXI. Argentina 1978.

en los Estados Unidos, Manuel Castell enfatiza lo siguiente:

No sabemos, nadie sabe, a donde vamos, pero de lo que sí se empieza a tener conciencia es de que algo fundamental está cambiando en la economía y en la sociedad. Que la crisis económica mundial de los años setenta no es solamente una inflexión del ciclo del capital... Se trata de una verdadera crisis estructural en que las tendencias alternativas al estancamiento y a la inflación giran en un círculo vicioso que amenaza con convertirse en ciclo infernal.<sup>42</sup>

Esta crisis según el autor afecta no solo los valores culturales del consumo, del trabajo sino también de la organización social. Crisis que podemos interpretar como la articulación cada vez más marcada, en las "irregularidades administrativas" que se manifiestan en el objeto como en su estudio (de la administración pública).

El problema de la crisis según lo plantea Castell, es que "a pesar de que estamos conciente de la crisis, no sabemos cuales son sus causas. Es por esta razón que la crisis actual ha revelado también una crisis del pensamiento sobre la crisis".

---

<sup>42</sup> Ibid.

Por un lado, descripciones empiricistas y pragmáticas incapaces de definir los factores históricos causales de la crisis, y por tanto, de preveer sus tendencias y sus consecuencias. Por otro lado, la repetición dogmática de viejas formulas inadaptadas a la realidad en que vivimos.<sup>43</sup>

Si partimos de la realidad, del fenómeno como determinante de la estructura teórica (de la idea) debemos pues interpretar la crisis de la disciplina como reflejo de las condiciones histórico-económico-político y social donde está insertada. Es por ésto que el análisis de la administración pública norteamericana debe de ubicarse en el contexto del análisis del modo de producción capitalista.

La ubicación histórica de la Administración Pública es importante, por cuanto las condiciones materiales y sociales de cada modo de producción engendra determinadas relaciones que, a su vez, sirven de base a la integración de las instituciones sociales. Cada modo de producción genera relaciones sociales que le son propias y peculiares y en consecuencia, la expresión ideal de esas mismas relaciones es válida exclusivamente para el modo de producción en cuestión; a la productividad material de los hombres corresponden determinadas formas de relación que brotan de esa misma productividad.<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup>Ibid.

<sup>44</sup>Omar Guerrero. Op. Cit.

En las relaciones capitalistas de producción y reproducción es que encontramos la razón de ser de la administración pública. Se trata entonces de analizar el fenómeno administrativo a partir de las contradicciones en la formación social capitalista, utilizando como punto decisivo la incapacidad del capital de reproducirse con su propia fuerza; en donde el aparato administrativo del Estado adquiere una importancia en la formulación y reformulación en las relaciones entre el capital y el trabajo.<sup>45</sup>

D. La crisis del capital: objeto de estudio de la Administración Pública

La tendencia de los teóricos de la disciplina como hemos notado, es a ver la crisis (no como una crisis en la reproducción del capital) sino como un problema de definición. Consideramos que la raíz de la crisis del objeto y de su estudio la encontramos : en los desordenes que sufre la acumulación de capital. Es en este contexto que ubicamos la multiplicidad

---

<sup>45</sup>Véase: Nora Castañeda de Rivera, Miriam Curnill Gau. Administración Pública, Planificación y Desarrollo, Sociedades de Ediciones Internacionales. Caracas 1979. Joachim Hirsch, Pierre Salama y otros. Revista Crítica de la Economía Política. Ed. El Caballito, México No. 12/13, 1979; Manuel Castell, Op. Cit., John Holloway - "Fundamentos teóricos para una crítica marxista de la administración pública" Instituto de Administración Pública, Coordinación de Investigación, México 1981 - Inédito.

de enfoques (Nueva Administración Pública, Administración Pública Comparada, Estudio de Casos, Enfoque de Política Pública, etc.) en donde se presentan como alternativas para la administración de la crisis. Para entender la crisis de la disciplina es necesario entender la administración pública como un medio para "equilibrar" los desordenes que se producen en la acumulación de capital.

La inclusión del aparato de Estado en mayor o menor grado en el proceso de acumulación de capital está diseñado para salvaguardar los intereses particulares en la obtención creciente de la tasa de ganancia (a nivel nacional e internacional). En este caso la administración pública como el aparato organizativo del Estado, reacciona a las tendencias de la tasa de ganancia. Nos planteamos que el objetivo de la administración pública capitalista es alterar los mecanismos que causan la disminución en la tasa de ganancia. Es en este contexto que debemos estudiar la crisis del objeto y del estudio de la administración pública.

Esta claro entonces, que para entender el significado de la multiplicidad de enfoques o de las nuevas técnicas administrativas que surgen después de la década de los 50 tenemos que ubicarlas en su contexto histórico concreto, es decir en el contexto del momento de la lucha de clases y del desarrollo crítico del capitalismo.

El enfoque histórico a la crítica de la administración pública es importante en el sentido de necesitar un análisis histórico del desarrollo de las formas del desarrollo capitalista y su relación a la acumulación de capital y a la lucha de clases, para así comprender correctamente el papel de la administración en la forma del desarrollo capitalista como estrategia de dominación a largo plazo.<sup>46</sup>

Después de la depresión de los años 30 y posterior a la Segunda Guerra Mundial, el Estado interviene cada vez más en todos los dominios de la actividad social y principalmente en la base económica. Esta acción en lo económico se desarrolla en los principales países capitalistas de manera muy rápida. Al respecto Nora Castañeda y Nuria Cunill nos señalan que:

encontramos una inversión cada vez más creciente del Estado en la vida política, económica y social. En el plano estrictamente económico, y dadas las contradicciones del proceso de acumulación, el Estado no limita su intervención a la gestión presupuestaria y a las inversiones que de allí fluyen.<sup>47</sup> (énfasis suplido)

El Estado debe intervenir durante la crisis en la acumulación de capital con el fin de:

---

<sup>46</sup>John Holloway. Op. Cit.

<sup>47</sup>Nora Castañeda y Nuria Cunill. Op. Cit.

limitar los efectos destructores para algunas fracciones del capital, sobre todo a la inversa, con el fin de favorecer los efectos que salven a esas mismas fracciones. Esos límites, al igual que esos impulsos, no podrían verse afectados por las distintas fracciones de capital, por si solas. El Estado se sirve de la crisis que le es impuesta y que apenas puede retrasar para influir sobre su propio desarrollo, para asegurar las condiciones de un nuevo despliegue de una estructura industrial determinada.<sup>48</sup>

En esta estructura industrial determinada del modo de producción capitalista encontramos que la sustitución del trabajo vivo por el trabajo muerto (como contradicción del capital), da origen a la tendencia decreciente de la tasa de ganancia la cual se manifiesta en las diferentes crisis del capitalismo.\* John Holloway explica el fenómeno de la siguiente manera:

---

<sup>48</sup>Pierre Solama. "El Estado capitalista como abstracción", en Crítica de la economía política. Ediciones Latinoamericanas. No. 12/13, México, Ed. El Caballito. México 1979, pág. 93.

\*Si no existen obreros asalariados para que compren la mercancía producida por las máquinas es obvia la disminución de la tasa de ganancia y por ende la acumulación de capital.

La innovación tecnológica adquiere mayor importancia en el desarrollo de las relaciones de explotación que la ampliación de la jornada de trabajo. Pero, como mostró Marx, la acumulación basada en la plusvalía relativa no es menos contradictoria que la acumulación basada en la plusvalía absoluta; no tiende a la destrucción física de la fuerza de trabajo, aunque sí a expulsar, en términos relativos, al trabajo vivo del proceso de producción, reemplazándolo por el trabajo muerto (maquinaria y materia prima). El capital tiende nuevamente a eliminar (no físicamente, aunque sí al proceso de valorización) la base de su propia reproducción (el trabajo vivo de la clase obrera). Esta contradicción da origen a la tendencia decreciente de la cuota de ganancia, que se manifiesta en las reiteradas crisis del capitalismo moderno. La naturaleza crítica del capitalismo moderno tiene muchas consecuencias para el desarrollo del Estado y para las estructuras administrativas.<sup>49</sup> (énfasis suplido)

La intervención del Estado ante la crisis se hace imperante: en la medida en que la tendencia en la cuota de ganancia disminuya se supone una presión creciente sobre el estado para que intervenga más estrechamente en el proceso. Es importante hacer notar que esta intervención cada vez más

---

<sup>49</sup>John Holloway. Op. Cit., pág. 56.

estrecha del estado en la reproducción del capital hace que sea más claro que nunca que la crisis del capitalismo:

no es solamente una crisis económica sino también una crisis de la relación de capital o sea de la relación entre el capital y el trabajo que afecta todos los aspectos políticos y económicos de esa relación.<sup>50</sup>

En fin sostenemos que la función de la intervención del estado es organizar las diferentes tendencias a la baja de la tasa de beneficio y mantener en marcha "equilibrada" el proceso de acumulación.

Estos autores nos hacen ver que tanto como el aparato administrativo (administración pública) del Estado como su estudio son expresiones de los intereses y necesidades históricas de la clase dominante. Por tanto, concluimos que el estudio del objeto y el objeto de estudio de la administración pública no puede ser analizado haciendo caso omiso de los intereses particulares de las clases dominantes y de las propias modalidades que adquieren el Estado en función de sus intereses.

---

<sup>50</sup>Joachin Hirsch. Op. Cit., pág. 45.

## CAPITULO VI

### CONCLUSIONES

En esta parte del trabajo se presenta nuestra posición y nuestras conclusiones sobre el objeto de estudio de esta investigación. En la alternativa epistemológica (visión totalizadora de la investigación) e histórica (el capital como objeto de estudio) es que descansan estas conclusiones. Nuestra posición debe quedar clara: la Administración Pública norteamericana desarrolla hasta sus últimas consecuencias la separación entre el método y la técnica. La dicotomía entre política y administración es la expresión de esta separación. Hay suficientes datos para sostener que el separar el método de la técnica agrava la deformación del conocimiento al igual que rechazar los aspectos epistemológicos de la investigación. En la investigación social y administrativa esta deformación se produce en la utilización excesiva del tecnicismo; en la administración pública norteamericana se produce en la utilización de las técnicas administrativas como solución a los problemas organizacionales, separando el método administrativo de la totalidad del estudio.

Por otro lado, argumentamos que toda alternativa para el

estudio de la disciplina tiene que advertir de antemano que el resultado de todo el desarrollo de la Administración Pública es producto de las condiciones materiales, de la sociedad en que está inmersa. Si las fuerzas productivas determinan en última instancia la relación social, estas mismas establecen sus expresiones abstractas, las categorías y conceptos que se forman en el pensamiento del hombre y que no son sino la manifestación ideal de sus relaciones reales.

En este sentido, tanto el estudio de la Administración Pública como el estudio del objeto.

Solo puede hacer una crítica dogmática pues no estiman nuestras instituciones como producto histórico y no comprenden ni su origen ni su desarrollo.<sup>1</sup>

Es por eso que afirmamos que debido a su falta de conocimiento histórico, el estudio de la Administración Pública al igual que las categorías de la economía política:

No ha visto que los hombres, al desarrollar sus facultades productivas, es decir, al vivir, desarrollan ciertas relaciones entre ellos y que el carácter de estas relaciones cambian necesariamente con la modificación y el desarrollo de estas facultades productivas.

---

<sup>1</sup>Omar Guerrero. Op. Cit., pág. 384.

No ha visto que las categorías no son más que abstracciones de estas relaciones reales y que únicamente son verdades mientras esas relaciones subsisten. Por consiguiente, incurre en el error de ver en esas categorías leyes eternas y no leyes históricas, que lo son únicamente para un desarrollo de las fuerzas productivas. Lo que no ha sabido ver es que los hombres producen, también con arreglo a sus facultades productivas, las relaciones sociales en que producen los objetos.

Menos aún ha sabido ver que los hombres que producen las relaciones sociales con arreglo a su producción material, crean también las ideas, las categorías, consideradas como tal, es decir, las expresiones ideales abstractas de esas mismas relaciones sociales. Por tanto, estas categorías son tan poco eternas como las relaciones a que sirven de expresión. Son productos históricos y transitorios.<sup>2</sup>

Se destaca a través de este análisis que tal desconocimiento histórico es producto de la separación de los aspectos epistemológicos, cuyo carácter ideológico tiene como único objetivo la reproducción de las relaciones sociales de producción. Esta dicotomización en la investigación y en la Administración Pública es deformadora del conocimiento.

---

<sup>2</sup> Carlos Marx. "Cartas a P. V. Annekov". En Marx y Engels Obras Escogidas, Moscú: Ed. Progreso 1971. Tomo I, pág. 442-453.

La perspectiva epistemológica (visión totalizadora de la investigación) y la perspectiva histórica (el capital como objeto de estudio) que proponemos para el estudio de la Administración Pública parte de consideraciones más amplias que permiten un análisis más riguroso de la disciplina. Con la siguiente cita queda establecido que en el orden epistemológico de los fenómenos sociales:

...el método para conocer la realidad comienza por analizar lo concreto, luego procede a realizar la abstracción y generalización, para retornar a lo concreto, pero ahora bajo una nueva dimensión, la de lo concreto pensado, como un todo subordinado a leyes. El movimiento de conocer iría en un continuo de lo concreto a lo abstracto y a la inversa, de lo abstracto a lo concreto. Esto es lo que se conoce como el método de ascenso de lo abstracto a lo concreto.<sup>3</sup>

Este fundamento epistemológico está claramente presente en una de las partes más citadas de la obra de Carlos Marx que creemos necesario apuntar en toda su extensión, pues vincula precisamente la perspectiva epistemológica e histórica, que desde nuestro punto de vista es la más adecuada.

---

<sup>3</sup>Boris Lima. La Epistemología del Trabajo Social. Buenos Aires: Ed. Humanistas 1976. pág. 140.

...Parece justo comenzar por lo real y lo concreto, por el supuesto efectivo, así, por ejemplo, en la economía, por la población que es la base y el sujeto del acto social de la producción en su conjunto. Sin embargo, si se examina con mayor atención, esto se revela /como/ falso. La población es una abstracción si de lado, por ejemplo las clases de que se compone. Estas clases son, a su vez, una palabra hueca si desconozco los elementos sobre los cuales reposan, por ejemplo el trabajo asalariado, el capital, etc. Estos últimos suponen el cambio, la división del trabajo, los precios, etc. El capital, por ejemplo, no es nada sin el trabajo asalariado, sin valor, dinero, precios, etc. Si comenzara, pues por la población, tendría una representación caótica del conjunto y precisando cada vez, más, llegaría analíticamente a conceptos cada vez más simples: de lo concreto representado llegaría a abstracciones cada vez más sutiles hasta alcanzar las determinaciones simples. Llegado a este punto, habría que reemprender el viaje de retorno, hasta dar de nuevo con la población, pero esta vez no tendría una representación caótica de un conjunto sino una rica totalidad con múltiples determinaciones y relaciones. El primer camino es el que siguió históricamente la economía política naciente. Los economistas del siglo XVII, por ejemplo comienzan siempre por el todo viviente, la población, la nación, el estado, varios estados, etc.; pero terminan por descubrir, mediante el análisis, un cierto número de relaciones generales abstractas determinantes tales como la división del trabajo, el dinero, el valor, etc. Una vez que esos momentos fueron más o menos fijados y abstraídos, comenzaron /a surgir/ los sistemas económicos que se elevaron de lo

simple - trabajo, división del trabajo, necesidad, valor de cambio - hasta el estado, el cambio entre las naciones y el mercado mundial. Este último es, manifiestamente, el método científico correcto. Lo concreto es concreto porque es la síntesis de múltiples determinaciones, por lo tanto unidad de lo diverso. Aparece en el pensamiento como proceso de síntesis, como resultado, no como punto de partida, aunque sea el verdadero punto de partida, y en consecuencia, el punto de partida también de la intuición y de la representación. En el primer camino, la representación plena es volatizada en una determinación abstracta; en el segundo, las determinaciones abstractas conducen a la reproducción de lo concreto por el camino del pensamiento ...mientras que el método que consiste en elevarse de lo abstracto a lo concreto es para el pensamiento sólo la manera de apropiarse lo concreto, de reproducirlo como un concreto espiritual. Pero esto no es de ningún modo el proceso de formulación de lo concreto mismo.<sup>4</sup>  
(énfasis suplido)

Esta cita es de suma importancia ya que contiene los elementos necesarios para entender el proceso del conocimiento. En ella encontramos un tratamiento especial de los fenómenos y su construcción. Consideramos que un ejemplo elocuente para el estudio de la administración pública es la posibilidad de

---

<sup>4</sup>Carlos Marx. Elementos fundamentales para la crítica de la Economía Política. Siglo XXI, Buenos Aires, 1971. págs. 21-22.

construir conocimientos a partir de una multiplicidad de determinaciones del objeto (totalidad con múltiples determinaciones y relaciones).

Concluimos que resulta indispensable la incorporación de categorías amplias que cuestionen el estado actual del objeto que se pretende estudiar. El problema está pues en escudriñar aquellas categorías que identifiquen (tesis), contradigan (antítesis) y resuman (síntesis) el objeto en todas sus manifestaciones.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup>En la actualidad existen algunos tratados importantes sobre la Administración Pública que presentan una alternativa totalizadora para el estudio de la Administración Pública. Véase por ejemplo, a Tulio Monsalve - ELEMENTOS DE UNA PROPOSICION PARA EL ESTUDIO DE LA EVOLUCION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. Trabajo presentado ante el XVI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas. México: julio 1974; Ramón V. Melinkoff - El Problema Político de la Administración Pública. Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, 1979, Omar Guerrero, La Administración Pública del Estado Capitalista, Op. Cit.; Nora Castañeda de Nuria Cunill Grace - Administración Pública, Planificación y Desarrollo. Caracas: Sociedad Educación Internacional; Cipriano Flores - La Administración Capitalista del Trabajo, Universidad Autónoma de México, 1981; John Holloway Kennedy, FUNDAMENTOS TEORICOS PARA UNA CRITICA MARXISTA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. Instituto Nacional de Administración Pública, Coordinación de Investigación; Luis E. Aguilar Villanueva, NOTAS PARA UNA DISCUSION SOBRE EL TEMA ADMINISTRACION Y ESTADO MODERNO, Agenda Reunión Nacional de Escuelas y Facultades de Administración 1981. Inédito.

Por otro lado no podemos perder de vista que para los norteamericanos la única solución a la "crisis de identidad" es el problema de definir el campo, las fronteras. Creemos que no es el problema exclusivo. El problema lo encontramos también en el objeto.

Los norteamericanos estudian la administración pública como organización, gerencia, etc. y no como lo que también es objetivamente ese fenómeno: la mediadora entre el estado y la sociedad, aparato del estado, dominio político y sus relaciones con el capital y el trabajo. El problema para nosotros es que no se ha estudiado la fase de dominación política y su relación con la crisis económica que es inherente a la administración pública y a todo tipo de aparato estatal.

El replanteamiento debe partir de: la historia, la lucha de clases, dominio político y la ubicación de la Administración Pública dentro de modos y formas de producción históricamente determinadas.

La Administración Pública<sup>6</sup> en términos disciplinarios no puede ser otra cosa que el reflejo de la economía, del modo de producción capitalista, de las relaciones sociales y sus contradicciones. Si aceptamos la premisa de que las relaciones materiales determinan las ideas, las categorías y los conceptos que tratan de explicar estas relaciones y que esas relaciones materiales se encuentran en crisis, entonces se explica que la teoría, la epistemología y la metodología de la Administración Pública, la disciplina y el estudio del objeto están en crisis. Al afirmar que la generación del conocimiento en la Administración Pública capitalista se encuentra en crisis es imperativo examinar los elementos objetivos y reales que la determinan. No nos basta con la argumentación de que no existe

---

<sup>6</sup>La definición comprende los siguientes elementos:  
1. la administración es una relación social; 2. comprendida dentro de un modo de producción históricamente determinado, el capitalista, 3. el cual la dirección del trabajo de los cooperantes es apropiada como función privada de una clase que detecta los medios de producción; 4. y por consiguiente, los medios de producción; 5. estableciéndose una relación de superposición real, dentro del proceso de producción social de unas clases sobre las otras. Cipriano Flores - La Administración Capitalista del Trabajo. U.N.A.M., México 1981. Presentación de Omar Guerrero, pág. 12. Más concretamente la administración en el modo de producción capitalista es la forma de organizar las relaciones entre capital y trabajo. Es el de planificar, coordinar, controlar el proceso de trabajo y sus relaciones con el capital.

crisis en la disciplina y proseguir de inmediato a definir las diferentes orientaciones que "enriquecen" el campo como: la Administración Pública Comparada, la Nueva Administración Pública, el Enfoque de Política Pública, la Teoría General de Sistema, Teoría de la Organización, etc. Ni nos basta ni nos satisface con argumentar de que sí existe una crisis ya bien sea de identidad, intelectual, de legitimidad, de creatividad, sin escudriñar las raíces objetivas de tal crisis.

Uno de los puntos sobresalientes del presente trabajo ha consistido en el examen del objeto de estudio de la Administración Pública Norteamericana. El objeto de la Administración Pública debe de buscarse en la esencia y razón de ser de ésta: las relaciones entre capital y trabajo, más concretamente la función del aparato administrativo del estado en esta relación. Sostenemos que el aparato administrativo constituye un diseño táctico o estratégico para organizar ("administrar") las diferentes tendencias a la disminución de la tasa de ganancia y mantener en marcha "equilibrada" el proceso de acumulación. Cuando este proceso se desarticula, la crisis se hace evidente en todas sus manifestaciones (económicas, políticas e ideológica). El aparato administrativo del estado (administración pública) y su estudio son expresiones de los intereses y necesidades históricas de las clases dominantes. Concluimos que la

administración pública como disciplina (orígenes, crítica y crisis) no puede ser analizada haciendo caso omiso a los intereses particulares de las clases dominantes y de las propias modalidades que adquieren el aparato administrativo respecto a sus intereses.

Hay suficiente evidencia empírica de que existe crisis en la disciplina y en el objeto. A pesar de que se ha planteado de diversas formas esta crisis, lo que realmente no se ha planteado son las causas de ésta. Por tal motivo, afirmamos que existe una crisis del pensamiento sobre la crisis.

Proponemos que el estudio de la Administración Pública se debe emprender provisto de una visión "totalizadora". A partir de esta consideración se puede rebasar el rol técnico y reduccionista que hasta el presente se le asigna a la gestión de la Administración Pública norteamericana.

Entendemos que sin la utilización de una visión globalizante de la investigación y del objeto que de cuenta de la forma e intensidad histórica con que las diversas variables (económica, política e ideológica) influyen sobre la actividad teórica y práctica de la Administración Pública, jamás podrá ser entendida en su real dimensión. Resulta crucial para la formación del investigador y del administrador público establecer y discutir criterios científicos que sirvan de base a los distintos

procedimientos técnicos de la investigación y a la formulación de la teoría de la Administración Pública (el método). Trabajar estrictamente los aspectos técnicos es contribuir a la deformación del conocimiento. Es preciso por consiguiente, tanto para el investigador como para el administrador hablar no sólo de una técnica administrativa, sino de un método administrativo. A partir de estas consideraciones epistemológicas e históricas se hace más adecuado o efectivo el estudio de la disciplina.

Finalmente para llevar a cabo una crítica certera de la disciplina de la Administración Pública se debe articular una "agenda dialéctica" para la teoría, la investigación y la enseñanza de la administración. Esta agenda que surge del ejercicio crítico servirá de puente entre la teoría y la práctica; las explicaciones científicas y el entendimiento humano; los formularios académicos y las prácticas; el método y la técnica; el valor y el hecho; los fines y los medios; la política y la administración. Estos elementos constituyen la base de toda posibilidad concreta para transformar la realidad.

Con la perspectiva epistemológica y la histórica de la administración logramos los lineamientos más importantes por los cuales podemos desarrollar una teoría administrativa adecuada a las condiciones económicas, políticas e ideológicas de cada

país en concreto. A través de estos señalamientos hemos pretendido enfatizar aquellos elementos importantes que desde nuestro punto de vista son los más relevantes para entender el desarrollo de la Administración Pública.

**BIBLIOGRAFIA**

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

### Libros

- Allensworth, Don. Public Administration: the Executive of Public Policy. New York: J. B. Tappincott Co. 1973.
- Ander-Egg, Ezequiel. Técnicas de Investigación Social. Barcelona: Ed. Humanitas. 1975.
- Arostequi, José. Metodología del Conocimiento. La Habana: Ed. de Ciencias Sociales. 1975.
- Asti-Vera, Armando. Metodología de la Investigación. Buenos Aires: Ed. Kapeluz. 1968.
- Bonis. Principios de Administración Pública. (1808)
- Boris, Lima. Epistemología del Trabajo Social. Buenos Aires: Humanistas. 1976.
- Buchner, John C. Public Administration. Belmont, California: Dickerson Pub. Co. 1968.
- Cabeza de Vaca, Pelayo. Tratado de los Medios de Mejorar Nuestra Universidad. Valladolid, 1859.
- Caiden, Gerald E. The Dynamic of Public Administration: a Guideline to Transformation in Theory and Practice. N. Y.: Holt, Rinehart and Winston, Inc. 1971.
- Castañeda de Rivera, Nora y Curnill Gau, Miriam. Administración Pública, Planificación y Desarrollo. Caracas. Sociedades de Ediciones Internacionales. 1979.
- Castell, Manuel. La Teoría Marxista de las Crisis Económicas y las Transferencias del Capitalismo. Argentina: Siglo XXI. 1978.

- Charlesworth, James C. Theory and Practice of Public Administration: Scope, Objectives and Methods. Philadelphia: American Academy of Political and Social Science. 1968.
- Chow, Napoleón. Técnicas de Investigación Social. Costa Rica: Educa. 1977.
- Dann W. y Fozouni B. Toward a Critical Administrative Theory. University of Pittsburgh. 1976.
- De la Rosa, Luis. La Administración Pública de México; los Medios para Mejorarla. 1858.
- Fernández Areana, José A. El Proceso Administrativo. México: Herreros Hnos. Ed. Sucesores. 1965.
- Festinger, León y Katz, Daniel. Los Métodos de Investigación en las Ciencias Sociales. Buenos Aires: Ed. Paídos. 1972.
- Flores, Cipriano. La Administración Capitalista del Trabajo. Universidad Nacional Autónoma de México. 1981.
- Frederickson, H. George. Theory and Practice in the New Public Administration. Indiana University: School of Public and Environmental Affairs. 1973.
- Garza, Ario. Manual de Técnicas de Investigación. México: El Colegio de México. 1974.
- Gaus, John M. Reflections on Public Administration. University of Alabama: University of Alabama Press. 1947.
- \_\_\_\_\_. et. al. The Frontier of Public Administration. Chicago: The University of Chicago Press. 1936.
- Gladder, F. History of Public Administration. Vol. I, II. London: Cass. 1972.
- Golembieski, R. Public Administration as a Developing Discipline. Marcel Depper Inc. 1977.
- González, Flanculino. Elementos de Ciencia Administrativa. Bogotá, Colombia. 1840.

- González Casanova, Pablo. Las Categorías del Desarrollo Económico en la Investigación Social. UNAM. 1970.
- González Sanoria, Antonio. La Administración Pública. Guatemala. 1888.
- Gómez de Santa María, Eduardo. Manual Completo de Administración. Madrid, 1845.
- Goodnow, F. Politics and Administration: Study of Government. New York: Mc Millan. 1900.
- Grawitz, Madeline. Métodos y Técnicas de las Ciencias Sociales. Barcelona: Ed. Hispano Europea. 1975.
- Guerrero, Omar. La Administración Pública del Estado Capitalista. INAp. México 1979.
- \_\_\_\_\_. Teoría Administrativa de la Ciencia Política. U.N.A.M. México. 1976.
- Guzmán Sánchez, Francisco. Introducción al Estudio de la Administración. Mexico: Limusa. 1976.
- Gvishiani, D. Organización y Gestión. Moscú. Editorial Progreso. 1973.
- Heady, F. Public Administration: a Comparative Study. N. Y.: Marcel Dekker Inc. 1979.
- \_\_\_\_\_. Public Administration: a Comparative Perspective. New Jersey: Prentice Hall. 1966.
- Henderson, K. Emerging Synthesis of American Public Administration. N. Y.: Asias Publishing. 1966.
- Henry, Nicolás. Public Administration and Public Affair. New Jersey: Prentice Hall. 1975.
- Kosik, K. Dialéctica de lo Concreto. México: Editorial Grijalbo. 1967.
- Kuhn, T. S. La Estructura de las Revoluciones Científicas. México: Fondo Cultura Económico. 1971.
- Limoeiro, Miriam. La Construcción de Conocimientos. México: Ed. Era. 1977.

- Mailick, S. y Vann Ness, E. Editores. La Conducta Administrativa. Buenos Aires: Editorial Hobbs. Sudamericana S. A. 1966.
- Marini, Frank. Editor. Toward a New Public Administration: the Minnowbrook Perspective. Scranton, Pa: Chandler Publishing Co. 1971.
- Marx, Carlos. Elementos Fundamentales para la Crítica de la Economía Política. Buenos Aires: Siglo XXI. 1971.
- Marx, Carlos; F. Engels. Obras Escogidas. Moscú: Editorial Progreso Tomo II. 1971.
- Mayo, Elto. The Human Problems of an Industrial Civilization. New York: Mc Millan. 1933.
- Mc Curdy, Howard. Public Administration: a Bibliography. American University. 1979.
- Melirkoff, Ramón W. El Problema Político de la Administración Pública. Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. 1979.
- Mosher, F. C. Editor. American Public Administration: Past, Present, Future. University of Alabama: University of Alabama Press. 1975.
- Morstein, F. Ed. Elements of Public Administration: Englewood Cliffs. N. J. Prentice Hall Inc. 1946. Segunda Edición.
- Nachmiar, David y Nachmiar, Chava. Research Methods in the Social Sciences. New York: St. Martin Press. 1976.
- Olmedo, Raúl. El Antimétodo: Introducción a la Filosofía Marxista. México: Cuadernos de Joaquín Mortiz. 1980.
- Olivera, Alejandro, La Administración con Relación a España. Madrid: Imprenta de Borx. 1843.
- Ostrom, V. The Intellectual Crisis in American Public Administration. University of Alabama: University of Alabama Press. 1973.
- Pardina, Felipe. Metodología y Técnicas de Investigación en Ciencias Sociales. México: Ed. Siglo XXI. 1973.

- Pfiffner, J. Research Methods in Public Administration. N. Y.: The Ronald Press Co. 1940.
- Posada, J. Lecciones de Administración. Madrid: 1843.
- Ramírez, Pedro Mariano. Tratado de Administración, Práctica en España. Madrid: 1844.
- Selltiz, Clorine. Research Methods in Social Relations. New York: Hoet, Rinehart and Wiston. 1959.
- Silvuela, Francisco. Estudios Prácticos de Administración. Madrid: Imprenta Naciones. 1839.
- Simmon, R. y Dvorin, Eugene. Public Administration. Values, Policy and Change. N. Y.: Alfred Publishing Co., Inc. 1977.
- Simon, H. El Comportamiento Administrativo. Madrid: Ed. Aguilar. 1970.
- Simon, H. Smithburg. Thompson. Administración Pública. Edición U.P.R. 1952.
- Simon, Julian L. Basic Research Methods. New York: Random House. 1969.
- Sjobert, Gibeon y Nett, Roger. A Methodology for Social Research. New York: Haper and Ron Rublishers. 1968.
- Smith. H. W. Strategies of Social Research. New Jersey: Prentice Hall. 1976.
- Starling, Grover. Manaqing the Public Sector. Illinois: the Dorsy Press Homewood. 1977.
- Stein, H. Public Administration and Policy Development: a Case Book. New York: Harcourt Brace. 1952.
- Steward, Ward. Graduate Study in Public Administration. Washington, D. C. Edt. U. S. Department of Health, Education, and Welfare. 1961.
- Taylor, F. The Principles of Scientific Management. New York: Harpen and Row. 1947.
- Tecla, A. y Garza, A. Teorías, Métodos y Técnicas en la Investigación Social. México: Ediciones de Cultura Popular, S. A. 1974.

Waldo, D. Perspectives on Administration. University of Alabama: University of Alabama Press. 1956.

\_\_\_\_\_. Ed. Public Administration in a Time of Turbulence. Scranton, Pa.: Chandler Publishing. 1971.

\_\_\_\_\_. Ed. Ideas and Issues in Public Administration; a Book of Reading. New York: Mc Graw-Hill. 1953.

\_\_\_\_\_. The Administrative State: a Study of the Political Theory of American Public Administrations. N. Y.:

Wamsley, G. L. y Zald, M. N. The Political Economy of Public Administration. Lexington Books. 1973.

Weber, Max. Economía y Sociedad. México: Fondo de Cultura Económica. 1972. Tomo I, II.

Weges, Joseph A., Jr. Ed. The Dimensions of Public Administration: Boston Halbrook Press. 1975.

White, Leonard. Introduction to the Study of Public Administration. New York: Mc Millan. 1926.

Willoughby, W. Principles of Public Administration. Baltimore: John Hopkings Press. 1927.

Zoraqueta, Juan. Vocabulario Filosófico. España - Calpe S. A. Madrid. 1955.

#### Revistas

Appleby, P. "Toward Better Public Administration". Public Administration Review. Vol. VII, 1947.

Bjur, Wesley. "Letter to the Editor". Public Administration Review. March-April 1970.

Blunschli, M. "La Administración Pública". Revista de Administración Pública INAP #42. abril-junio 1980.

Caldwell, Lynton H. "Public Administration and the Universities: a Half-Century of Development". Public Administration Review. Vol. XXV, 1965.

- \_\_\_\_\_. "Public Administration and the Universities; a Half Century of Development". Public Administration Review. Vol. XXXIII. (1973).
- Collins, Richard C. "Training and Education: Trends, Differences, and Issues". Public Administrative Review. Vol. 33, 1973.
- Chapman, Richard. "The Development of the Academic Study of Public Administration in the United Kingdom, The United State, Canada and Ireland". International Review of Administrative Science. (1973).
- \_\_\_\_\_. J. Davy. "Public Administration as a Field of Study in the United States". International Review of Administrative Science. 1962.
- Dahl. R. H. "The Science of Public Administration: Three Problems". Public Administration Review, #7 1947.
- Dyer y Dyer. "Bureaucracy vs. Creativity". Bussines Economic No. IX, 1965.
- Frederickson, H. George. "Public Administration in the 1970: Development and Direction". Public Administration Review, 1976.
- Fritschles, Alee and A. J. Mackelprany. "Graduate Education in Public Affair/Public Administration: Results of the 1975 Survey". Public Administration Review. No. V, 1977.
- Gaus, John M. "Trends in the Theory of Public Administration". Public Administration Review. Vol. X, 1950.
- González Ortíz, Beauregard. "El Problema del Método en la Investigación Social y Administrativa". Revista de Administración Pública. INAP, #42. octubre-diciembre, 1979.
- \_\_\_\_\_. "El Socialismo antes de Marx". Pensamiento Crítico. Año 11, Núm. 17. enero-febrero 1980.
- Gunderson, Gil. "Epistemology and Public Administration". Philippine Journal of Public Administration. 1975.
- Hills, Fredericks and Thomas T. Bergmann. "An Empirical Analysis of Carrer Choice: the Case of Academic Administrators". Akron Business and Economic Review, Vol. X. 1980.

- Honey, J. C. "Research in Public Administration. A Further Note". Public Administration Review, Vol. XVII. 1957.
- Llamazares, J. E. "Corrientes Teóricas en Administración Pública". Ciencia Administrativa. Núm. 54-55. Año XIX-XX. septiembre 1978.
- Lower, A. L. "Expert Administration in Popular Government". American Political Science Review. 1913.
- Marx, Carlos. "La Sociedad, el Estudio y la Administración Pública". Revista de Administración Pública INAP, 25 Aniversario.
- Mc Gill, Michael E. "Learning from Administrative Experience". Public Administration Review; Vol. 33, 1973.
- Millet, John D. "A Critical Appraisal of the Study of Public Administration". Administrative Science Quarterly. Vol. I. 1956-57.
- Morales, Manuel A. "El Dominio Analítico de la Administración Pública: una Proposición Corta". Revista de Administración Pública, U.P.R. Vol. XII, Núm 1, 1980.
- Moreland, W. H. "La Ciencia de la Administración Pública". Revista de Administración Pública INAP, México 25 Aniversario.
- Mosher. "Research in Public Administration: Some Notes and Suggestions". Public Administration Review. Vol. 16,
- Motta, Paulo Roberto. "Visão Contemporâneas de Teoria Administrativas". Revista de Administração Pública. Vol. XIII. junio-marzo, 1979.
- Page, Richard S. "A New Public Administration". Public Administration Review. May-June, 1969.
- Robson, William A. "The Present State of Teaching and Research in Public Administration". Public Administration; Vol. 39, 1961.
- Sánchez Vázquez, Adolfo. "La Ideología de la Neutralidad Ideológica en las Ciencias Sociales". Historia y Sociedad. Núm. VII. 1973.

- Sayre, W. S. "Promise of Public Administration: Past and Emerging". Public Administration Review. Vol. XVIII. 1950.
- Schott, Richard L. "Public Administration in the 1970: Development and Direction". Public Administration Review, Vol. 36, No. 3. 1976.
- Shaw, Malcolm E. "Education is not a pace: Connecting, Learning and Living". Public Administration Review. 1973.
- Simon, H. "The Proverbs of Administration". Public Administrative Review. Vol. VI. 1946.
- Solama, Pierre. "El Estado Capitalista como Abstracción". Crítica de la Economía Política. Ediciones Latinoamericanas. Núm. 12/13. Ed. El Caballito, México. 1979.
- Wahrlich, Beatriz. "Evolución de las Ciencias Administrativas en América Latina". Revista Internacional de Ciencias Administrativas. Vol. XLIV. Núm. 1-2. 1978.
- Waldo, D. "The Administrative State Revisited". Public Administrative Review. Vol. XXV. 1965.
- Wilson, W. "El Estudio de la Administración", Revista de Administración Pública. INAP. México. 1980.

#### Diccionarios

- Abbagnano, Juan. Diccionario de Filosofía. Fondo de Cultura Económica. México. 1974.
- Diccionario de Ciencias Políticas y Administración Pública. Colegio de Licenciados en Administración. México. 1980.
- Ferrater. Diccionario de Filosofía. Buenos Aires, Argentina: Editorial Sudamericana. Tomo I, Quinta Ed.

Enciclopedias

Enciclopedia del Idioma, Diccionario Histórico y Moderno de la Lengua Española. Madrid: Aguilar. Tomo II. 1958.

Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales. Editada por David L. Sillo New York: Crowell Collier and Mc Millan. 1968.

Fuentes inéditas

Aguilar Villanueva, Luis E. "Notas para una Discusión sobre el Tema Administrativo y Estado Moderno". Agenda reunión Nacional de Escuelas y Facultades de Administración. 1981.

González Ortíz, Beauregard. "Reflexiones sobre la Construcción del Conocimiento". Trabajo presentado para el curso de Metodología Avanzada en la Ciencia Social I. México: UNAM. 1972.

\_\_\_\_\_. "El Concepto de la Objetividad en la Ciencia Social y la Administración Pública".

Holloway, John. "Fundamentos Teóricos para una Crítica Marxista de la Administración Pública". Instituto de Administración Pública, Coordinación de Investigación. México. 1981.

Limoeiro, Miriam. "El Mito del Método". Instituto de Investigación de Administración Pública. México. 1972.

Monsalve, Tulio. "Elementos de una Proposición para el Estudio de la Evolución de la Administración Pública". Trabajo presentado ante el XVI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas. México. 1974.

O'Kelley, James. "American Pragmatism and Public Administration: Influence and Implications for Theory and Practice". Disertación presentada para obtener el grado de Doctor en Administración Pública de la Universidad de George Washington. septiembre 1976.

Rice, M. "Reflection on the New Public Administration". Disertación sometida a la Facultad de la Universidad de Cleremont. 1976.

Otras fuentes

Guidelines and Standards for Professional Masters Degree Programs in Public Affair/Public Administration. NASPAA, Washington, D. C., 1974. 38 págs.

APENDICES

CATEGORIAS DE LOS ENFOQUES DE LA EVOLUCION EN EL  
DESARROLLO EPISTEMOLOGICO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA NORTEAMERICANA  
1887 - 1970

	K. Henderson	Mc Curdy	Davy	N. Henry	Simmon
Orígenes Epistemológicos 1887-1940	'Tesis: Enfasis Estructural 1889-1945	'Período ortodoxo 1887-1945	'Política Gerencial Sicológica	'Paradigma 1 y 2 Dicotomía, Política y Administración	'Ortodoxo
Crítica Epistemológica 1940-1950	'Antítesis: Enfasis en el Comportamiento 1945-1958	'Período político 1945-1963	'Político Gerencial Sicológico Sociológico	'Paradigma 2 El reto 1938-47 y reacción al reto 1947-1950	'Ortodoxo Nueva Perspectiva
Crisis Epistemológica 1950-1970	'Síntesis: Enfasis organizacional. Administración Pública Comparada 1958-1966	'Período programático 1964-1972	'Política Gerencial Sicológica Sociológica	'Paradigma 3 Administración como ciencia política Paradigma 4-5 Administración Pública como ciencia administrativa Paradigma 5 Administración Pública como administración pública	'Nueva Perspectiva

APENDICE II

DESARROLLO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA; POSTULADOS FUNDAMENTALES

Autor	Año de publicación	Título de la obra	Contribución de los autores según los esquemas (elementos definitorios)	Clase de teoría según Bailey	Orientación Davy
Wilson	1887	<u>El estudio de la administración</u>	La Administración Gubernamental debía estar separada de la política e identificarse con la ejecución de la administración.	-Normativa -Descriptiva -Instrumental	Política
Goodnow	1900	<u>Política y administración</u>	Sugiere que la función de la política se conciba diferente a la función administrativa, ya que la primera es la expresión de la voluntad del estado mientras que la segunda es la ejecución de dicha voluntad.	-Normativa -Descriptiva	Política
Taylor Fayol	1911	<u>Los principios de la administración científica</u>	Objetivo era el de implementar la cooperación entre los trabajadores y los administradores a través del método científico.	-Normativa -Instrumental	Gerencial
L. White	1926	<u>Introducción al estudio de la administración pública</u>	Legisladores hacen las leyes y los administradores las llevan a cabo. Le da importancia reclutamiento, exámenes, clasificación, promociones. Para una mejor eficiencia gubernamental debía existir una organización estructural que proveyera una relación de las partes que componen y el control de la administración, de la rama legislativa, del electorado y de la corte. Objeto de la administración es la economía y eficiencia, alcanzada por medio del estudio científico y la constitución de una ciencia libre de valores.	-Normativa -Instrumental	Política

Cont. Apéndice II

Autor	Año de publicación	Título de la obra	Contribución de los autores según los esquemas (elementos definitorios)	Clase de teoría según Bailey	Orientación Davy
W. F. Willoughby	1927	<u>Principios de la administración</u>	Se interesa en el desarrollo de la Escuela de Administración centralizada alrededor de la separación entre política y la administración.	-Normativa -Instrumental	Política
E. Mayo M. Parker Follet	1930	Estudios Howthorne	Desarrollan principios de la administración de dan importancia al grupo de trabajo informal. Encontraron que los trabajadores respondían más a las normas sociales (informal) que a las normas formales de la organización.	-Normativa	Gerencial
Gaus	1936	<u>The Frontier of Public Administration</u>	La Administración Pública era el estado en acción, su ámbito es necesario para llevar a cabo los objetivos del estado. Política y administración deben de separarse para fines de investigación y enseñanza.	-Supuesto -Instrumental -Normativa	Política
Gulick	1937	<u>Paper on the Science of Administration</u>	Formulan lo que entienden por las funciones de la alta gerencia. Estas funciones la señalan acuñando en una palabra la suma de las actividades claves de los cuadros gerenciales - POSDCORB Planificación - organización - Staffing (personal) dirección - coordinación y presupuestación.	-Instrumental -Normativa	Gerencial
M. Weber	Traducción del alemán 1945	<u>Economía y Sociedad</u>	Planteó el modelo típico - ideal. Forma de organización que llamó burocracia - característica por sus normas, jerarquía, sistema de mérito, etc.	-Normativa -Instrumental	Sociológica

Cont. Apéndice II

Autor	Año de publicación	Título de la obra	Contribución de los autores según los esquemas (elementos definitorios)	Clase de teoría según Bailey	Orientación Davy
H. Simon	1945	<u>Comportamiento administrativo</u>	Crítica a los principios de la administración. Modelo racional de toma de decisión. Importancia de la premisa de hecho, descarte toda posibilidad de los juicios de valores.	-Supuesto -Normativo	Sicológico
Waldo	1948	<u>El estado administrativo; teoría política de la administración pública.</u>	Crítica a la dicotomía política-administrativa. Sintetiza la literatura de la administración pública de los últimos 30 años.	-Descriptiva -Normativa	Política
H. Stein	1952	<u>Public Administrative and Policy Development; a Casebook</u>	El estudio de caso como método para analizar la administración pública.	-Descriptiva -Explicativa	Política
Marini	1971	<u>Toward a New Public Administration</u>	Se le da importancia a los conceptos tales como valores, ética, desarrollo integral del individuo dentro de la organización, (el individuo es capaz de desarrollarse social, profesional y emocionalmente en el seno de la organización), la clientela y su relación con la burocracia y problemas tales como urbanismo, tecnología y violencia.	-Supuesto -Normativa	Sociológico Sicológico
Ostron	1973	<u>The Intellectual Crisis in American</u>	Presenta a la administración democrática como alternativa al estudio y práctica de la administración pública.	-Teoría de supuesto, instrumental normativa descriptiva explicativa.	

UNIVERSIDADES	CONCENTRACIONES CON ENFOQUE GERENCIAL														
	Gerencia Pública	Adm. de Justicia Criminal	Adm. de Personal	Adm. Educativa	Organ. y Adm. Gerencial	Ambiente Gerencial	Análisis Económico	Adminst. Pública	Sist. de Análisis	Admins. en Publ. Financ.	Admins. de Ciudad	Admins. de Salud	Finanzas y Estadística	Desar. Regional	Uso de Gerencia
1. American University	X					X			X	X		X		X	
2. Arizona University	X	X													
3. Ball State University															
4. Baruch College															
5. Brigham Young University															
6. University of California Irvine				X											
7. City University of N. York															
8. Columbia University															
9. Connecticut University		X						X							
10. Delaware University			X			X				X	X				X
11. Golden Gate College		X			X	X									
12. Harvard University		X										X			
13. Indiana University			X					X		X					
14. Jacksonville State University		X													
15. John Jay College															
16. Kansas University															
17. Kentucky University	X			X								X			
18. Long Island University															
19. U. Maryland Baltimore County															
20. U. Maryland at College Park								X							
21. U. Massachusetts Amherst								X							
22. Michigan State University															
23. Minnesota University															
24. New Orleans University								X							
25. New York University															
26. North Carolina State University								X							
27. North Dakota University															
28. Pennsylvania State University															
29. Princeton University															
30. Saint Louis University															
31. Southern California Univ.															
32. Texas University		X													
33. Virginia University															
34. U. Wisconsin at Madison			X	X					X			X			
TOTAL	7	4	3	2	1	2		4	2	2	1	4		1	3
7	11	10	11	11	4	11		13	7	11	4	11		4	4

CONCENTRACIONES CON ENFOQUE DE POLITICA PUBLICA

UNIVERSIDADES	Gobierno Americano	Politica Comparada	Relación Internacional	Teoria Política	Gobierno Comparado	Planificación Pública	Politica Pública	Ambiente Público	Negocios Públicos	Asuntos Urbanos	Adm. de Serv. de Salud	Adm. de Vivienda	Adm. Internacional	Asuntos Públicos	Urban State	Politica Adm.	Polit. Ambiental	Infor. Pública	Relo. Laboral	Asuntos Internacionales
1. American University	X	X	X	X			X			X								X		
2. Arizona University											X	X								
3. Ball State University																				
4. Beruch College Brigham Young University																				
5. University of California																				
6. Yornia Irving City University of New York	X	X	X	X					X											
8. Columbia University Connecticut	X	X	X	X			X			X										
9. University of Delaware																	X			
11. Golden Gate College															X					
12. Harvard University								X	X			X								X
13. Indiana University Jacksonville State		X	X				X			X							X		X	
14. University of John Jay College																				
16. Kansas University																				
17. Kentucky University Long Island				X																
19. University of Maryland Baltimore County																				
19. U. Maryland at College Park	X	X	X				X													
21. U. Massachusetts at Amherst							X													
22. Michigan State University																				
23. Minnesota University						X														
24. New Orleans University							X													
25. New York University North Carolina																				
26. University of North Dakota	X	X	X	X																
27. North Dakota Univ. Pennsylvania State																				
28. University of Princeton			X				X			X										
30. Saint Louis University Southern California																				
31. University of Texas	X	X					X													
33. Virginia University U. Wisconsin at Madison	X		X	X	X															
34. Madison						X	X	X												
TOTAL	7	7	8	7	1	2	7	2	2	5	2	2			1		2	1	1	1
	25	25	22	25	4	7	25	7	7	10	7	7			4		7	4	4	4

CUADRO REPRESENTATIVO DE LAS UNIVERSIDADES DE LOS EEUU QUE OFRECEN PROGRAMAS EN ADMINISTRACION PUBLICA

UNIVERSIDADES	Ubicación Geog.	Años		GRADO										FACULTAD								ENFOQUE		
		70-75	76-82	maestría							doctorado			Facultad de Gobierno	Artes Liberales y C.	Admin. Urb. o Amb.	Cien. Soc.	Com. y Adm.	Admin. Pdb. Int.	Cs. Polít.	Adm. Pdb. ca	Seren.	Pol. Publ.	
				1	2	3	4	5	6	7	PHD	Admin. Pdb. ca	DPA											
1. American University	E		X		X								X							X			X	X
2. Arizona University	SO		X		X																	X	X	X
3. Ball State University	C		X		X																X		X	X
4. Baruch College	E	X			X																	X	X	X
5. Brigham Young University																								
6. University of California Irvine	O		X						X				X									X	X	X
7. City University of New York	E	X			X								X									X		X
8. Columbia University	E		X			X							X									X		X
9. Connecticut University	E		X	X									X									X		X
10. Delaware University	E		X		X											X						X	X	X
11. Golden Gate College	O	X			X									X								X	X	X
12. Harvard University	E		X		X									X	X								X	X
13. Indiana University	C	X			X															X			X	X
14. Jacksonville State University																								
15. John Jay College	NE	X			X																		X	
16. Kansas University																								
17. Kentucky University	C		X		X																	X	X	
18. Long Island University	NE	X																				X		X
19. U. Maryland Baltimore County	E		X				X															X		X
20. U. Maryland at College Park																								
21. U. Massachusetts Amherst																								
22. Michigan State University	N		X		X								X						X					X
23. Minnesota University	N		X	X																				X
24. New Orleans University	S		X		X																	X	X	X
25. New York University																								
26. North Carolina State Univ.	E		X	X																		X		X
27. North Dakota University	N		X		X																	X	X	
28. Pennsylvania State Univ.	NE		X		X																	X	X	
29. Princeton University	E		X	X									X							X				X
30. Saint Louis University	C		X		X								X						X				X	X
31. Southern California Univ.	SR		X		X								X							X			X	X
32. Texas University	S		X		X																X		X	
33. Virginia University	E		X		X								X			X								X
34. U. Wisconsin at Madison	N		X		X								X			X							X	X
TOTAL		7	27	4	25	1	1	1	1	4	1	11	4	4	1	4	1	1	1	4	12	7	20	21
X		25%	96%	14%	89%	4%	4%	4%	4%	4%	4%	39%	14%	14%	4%	14%	4%	4%	4%	14%	43%	25%	71%	75%

Leyendas (Grado)

1. Artes Liberales

3. Asuntos Internacionales

5. Ciencia en Administración

7. Maestría en Artes

2. Administración Pública

4. Ciencia Política

6. Planificación Urbana

8. Maestría en Filosofía