

INTRODUCCIÓN

I.

El objeto de estudio ha sido cuestionado en el sentido de que la Administración Pública no puede tener el carácter de ciencia, debido a que no cuenta con leyes ni principios generales que pudieran aplicarse en cualquier gobierno. Para algunos estudiosos, la administración pública es un arte; hay quien la concibe como un conjunto de técnicas empíricas para obtener resultados inmediatos; para otros, es una filosofía que debe promover los más altos valores humanos; hay quienes la conciben como un conjunto de técnicas empíricas para obtener resultados inmediatos; otros la consideran solo como una profesión. Incluso, para unos más, la administración pública tiene un énfasis marcado en las técnicas, tanto en su investigación como en su ejercicio.

La administración pública es una disciplina científica, esta es una verdad incuestionable. Si concebimos a la ciencia como un conjunto de conocimientos sistematizados y ordenados que buscan la explicación de los fenómenos que estudia, mediante el método científico experimental que permita construir leyes universales bajo la visión del positivismo lógico, la administración pública no es ni será nunca una ciencia. En cambio, si conceptualizamos a la ciencia como un conjunto de conocimientos que pretenden interpretar a la realidad social con el empleo de cualquier método de las Ciencias Sociales, que permita construir principios y premisas sujetas a comprobación con una visión postpositivista, la administración pública es una ciencia autónoma, independiente y plena.

En nuestra postura, la administración pública es una ciencia social, una ciencia política y una ciencia de Estado, porque cuenta con objeto de estudio (actividad), estudio del objeto (disciplina), métodos de estudio y una vigorosa investigación científica, así como una práctica profesional. En la historia de la administración pública de la humanidad, en las primeras civilizaciones y grandes imperios hasta la llegada del Estado de derecho con la separación de los poderes públicos (ejecutivo, legislativo y judicial), la actividad organizada del Estado es una realidad objetiva, visible, dinámica y comprensible.

El estudio de la administración pública constituye la formación de un conocimiento administrativo del Estado, desde los trabajos de Confucio, Kautyilia, los cameralistas, destacando Juan Enrique von Justi, así como el pensamiento de Charles-Jean Baptiste Bonnin (padre de la administración pública en Francia), Lorenzo von Stein con su teoría de la administración pública, y Woodrow Wilson, fundador moderno de la administración en los Estados Unidos, pasando por todos los grandes pensadores

Objetos y campo de estudio de la administración pública

administrativos de Alemania, Francia, Italia, España, Inglaterra, Estados Unidos, América Latina, y México, por supuesto.

La administración pública en su etapa moderna, cuenta con un objeto de estudio que se remonta a los gobiernos de las primeras civilizaciones, y que en su propia evolución y desarrollo, logró conformarse como una actividad autónoma e independiente, separada de las funciones jurídicas, religiosas, ceremoniales y espirituales entre otras, para constituirse en una actividad con una dinámica propia. Convencionalmente, en nuestra postura, el poder ejecutivo es el objeto de estudio de la administración pública. La interrelación de actividades del poder legislativo y judicial, también son materia del objeto de estudio, pero solo en aspectos de ejecución e implementación de políticas públicas. El *locus* es el poder ejecutivo.

Repetidas veces se ha intentado delimitar el objeto de estudio de la administración pública mediante el establecimiento de criterios de diferenciación. Con mejor o peor fortuna cada autor y cada escuela ha instituido un criterio de discriminación. El fundamento es lógico, e incluso un requisito de rigor, desde la perspectiva de la Teoría del Conocimiento. Las ciencias se construyen alrededor de una categoría de delimitación del objeto y del alcance del interés del enfoque. Esa es al menos la aspiración de todas las ciencias y lo que les permite avanzar en el conocimiento de su objeto, sin dispersar sus esfuerzos de indagación. El caso de la administración pública —cuando ha tenido suficiente madurez para realizar esta reflexión— sigue la pauta general.

Para comprender el objeto de estudio de la administración pública, se debe partir de que su noción concibe un fenómeno social sustancial, distintivo, diferente a otras expresiones de la vida social. Como comportamiento sustancial, la administración ha sido académicamente susceptible de ser tratada y estudiada también de forma independiente. Entonces, cuando se habla de administración pública, se hace conceptualmente: “cuando un fenómeno es conceptualizado, se debe a que su esencia es claramente identificable”.

Para Gladden (1981), era importante definir el objeto de estudio de la administración pública, conocer “la historia del estudio” con el fin de establecer claramente el carácter de la disciplina, pues de otra forma “seguiremos navegando sin mapa ni brújula”. Entonces, el estudio del objeto requiere de un enfoque histórico para conocer y determinan el grado de evolución de la actividad organizadora del Estado.

Para White (1964) lo que la administración pública está llamada a hacer varía con las expectativas del pueblo acerca de lo que debe obtener del Estado. Hace tres siglos, el pueblo no esperaba otra cosa que opresión. Hace dos siglos, esperaba principalmente que se le dejara en paz. Ahora espera un amplio margen de servicios y protección. En todo el mundo occidental, han aumentado sin cesar las demandas de los pueblos a los Estados. Esta tendencia significa, inevitablemente, más organismos administrativos,

más funcionarios y empleados, así como exigencias más apremiantes de pericia administrativa. Los requerimientos de la sociedad han crecido, por lo que en esa misma proporción la actividad estatal llamada *administración pública* se ha incrementado considerablemente.

En el periodo clásico, Wilson, Weber o Goodnow se preocupaban por delimitar lo administrativo frente a lo político. La categoría de *lo administrativo* era la que debería servir para aislar el interés y el alcance de la administración pública. Por ello, en la literatura francesa se encuentran encomiables esfuerzos para definir lo que se denomina “hecho administrativo”, y de esta forma delimitar el objeto de la administración pública y el carácter científico autónomo de los estudios administrativos.

La misma preocupación por encontrar un sentido global a los estudios administrativos la tiene Golembiewski (1974), aunque su reflexión la realizaba desde otro plano. En lugar de hacer proposiciones normativas y seguir el esquema convencional de la formación de la ciencia —por imitación a las ciencias de la naturaleza—, se parte en su escrito de una investigación de la evolución del pensamiento administrativo y su clasificación en cuatro fases. Cada fase se clasifica según *locus* o *focus*. El *locus* hace referencia al lugar institucional de la administración pública; en la mayor parte de las fases este lugar ha sido la organización del ejecutivo, o si se prefiere, la burocracia gubernamental. El *focus* es el *qué* se estudia. La evolución del *qué* es evidente, incluso dentro de cada una de las fases de desarrollo del pensamiento administrativo. En algunas épocas el foco ha estado concentrado en un proceso o aspecto de la administración pública, por ejemplo, el factor humano o la negociación política del proceso administrativo, pero en otros ha habido una superposición de focos. En todo caso, el argumento de Golembiewski (1974) es que cuando el énfasis de la disciplina se centra en el *locus*, se descuidan los *focus*.

Contra dimensiones unidimensionales, Guerrero (1988) propone la visión integral “holística” de la administración pública como dominio político y dirección administrativa, es decir, un acercamiento en el cual se observa a la vez el carácter político y administrativo que encierra la actividad organizada del Estado. Mandar y servir son dos de las dimensiones para entender la naturaleza del objeto de estudio disciplinario.

En una obra reciente que está por publicarse, el que escribe ha encontrado los diversos objetos de estudio que se desprenden de un mismo “objeto de estudio”. Los *objetos del objeto* son: 1) el Estado; 2) la sociedad; 3) el gobierno; 4) el poder; 5) el poder ejecutivo; 6) los poderes (ejecutivo, legislativo y judicial); 7) poderes públicos; 8) la burocracia; 9) la organización; 10) hecho administrativo; 11) estudio del sistema; 12) como políticas públicas (*policy*); 13) como gerencia pública (*management*); 14) como gobernanza (*governance*), y 15) estudio de las instituciones. Cada uno de esos *focus* del “objetos” de estudio” tiene sus propias características y genera sus adecuados productos, categorías, alcances, limitaciones y resultados.

Objetos y campo de estudio de la administración pública

Las anteriores líneas son un preámbulo que permiten ubicar los trabajos que se describen en el número 3 de la revista *Cognita* que hoy me toca presentar: “Objetos y campo de estudio de la Administración Pública”, que describe los diferentes enfoques e interpretaciones del problema del objeto de estudio de la administración pública, desde disímiles estudios que incluye este número.

II.

La línea de investigación *Gobierno y Asuntos Públicos del Grupo de Investigación Estudios Interdisciplinarios sobre Poder, Gobernabilidad y Actores*, de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma de Tlaxcala (UAT), propone el *Dossier* temático en comento. En este caso, uno de los principales objetivos de este número es poner sobre la mesa la preocupación por recuperar la discusión teórica y epistemológica sobre el estatus actual de la disciplina, y después fijar el rumbo del tipo de administración pública que es necesario construir y discutir desde la investigación en el campo disciplinario.

En primer lugar, se abre el presente número temático con la guía teórica que corresponde al pensamiento administrativo de Bonnin. Maviel Luna Hernández, docente en el Programa Académico en Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma de Tlaxcala, realiza un homenaje al fundador de la Ciencia de la Administración Pública, Charles-Jean Baptiste Bonnin, al reseñar su obra *Compendio de Principios de Administración Pública* (1808), que sienta las bases de una ciencia de la administración que se compone de principios de naturaleza universal e invariable como los que construyen y componen la sociedad, así como la concepción de Bonnin en el sentido de que la administración pública es el “gobierno de la comunidad”.

Secuencialmente, en la revista se insertan nueve artículos científicos que pueden separarse en tres momentos. El primer momento que puede llamarse teórico epistemológico, el segundo momento que trabaja sobre la descripción de algunos objetos de estudio de la administración pública, y el tercer momento descende sus estudios a un nivel de la realidad concreta.

En el primer momento destaca el artículo «Horizontes epistemológicos de la administración pública», de Emma Beatriz Barrientos Mercado y Germán García Montea-legre, profesores de la UAT. El artículo tiene como fin aportar a los estudiosos e interesados en la administración pública, un acercamiento al análisis del objeto de estudio y el estudio del objeto de la misma. Los autores afirman que la relación que guarda la administración pública con las ciencias sociales puede fortalecer su campo de estudio enfatizando su carácter de ciencia. La postura que asumen es que mencionan los poderes del Estado, resaltando al poder ejecutivo como *lucus* de la administración pública. Por último, abordan diversos aspectos relacionados con el quehacer gubernamental,

haciendo referencia a sus características, atribuciones y actividades que buscan el bienestar de la sociedad; además, llevan a cabo un breve análisis de los diversos objetos de estudio de la administración pública, a la que consideran multifacética.

«Pluralismo y tradiciones administrativas. Una reflexión sobre el conocimiento en el campo de la administración pública», es el documento que presenta Porfirio Mauricio Gutiérrez Cortés, profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM). El artículo, a partir de Foucault, intenta comprobar un supuesto: el fenómeno del conocimiento científico es en sí, cultural, valorativo e histórico. Gutiérrez sostiene que el campo de conocimiento no puede identificarse de forma exclusiva con ideas y supuestos articuladores de una única tradición filosófica o epistemológica. Por ello, refiere distintas aproximaciones a su objeto simbólico o material de investigación. Las implicaciones de este escenario de discusión resultan vastas para el campo de conocimiento e investigación de la administración pública, asociado generalmente con un contenido empirista e instrumental.

Afirma que siendo posible dimensionar en su desarrollo contemporáneo a la administración pública, más allá de la hegemonía angloamericana, hay otras formas de conocer, investigar y tratar de construir soluciones a sus problemas centrales. Enfatiza en reconocer la importancia de distinguir una lectura plural y heterogénea de sus contenidos teóricos y tradiciones epistemológicas, de manera que ello permita contribuir a observar y enfrentar, con alternativas enriquecidas, los retos para dimensionar las particularidades de nuestra tradición administrativa.

En el texto «La administración pública desde el enfoque del nuevo institucionalismo», de Jaime Espejel Mena, profesor de la UAEM en el Centro Universitario Zumpango, destaca la importancia que ocupa el cambio y las instituciones consideradas como marco teórico del nuevo institucionalismo en los marcos teóricos de las Ciencias Políticas y la Administración Pública. Espejel enfatiza la revisión del concepto de cambio institucional como categoría central del nuevo institucionalismo en la administración pública como disciplina. El análisis neoinstitucional se realiza desde la descripción y estudio de los diferentes enfoques que integran al nuevo institucionalismo, y se concluye planteando que para estos enfoques, el cambio institucional de las organizaciones presenta rasgos formales e informales, y donde las identidades e instituciones explican los rasgos que integran la actividad de gobernar y de la administración pública en acción.

En un segundo momento, se discuten concretamente algunos de los objetos de estudio de la administración pública, como la gobernanza, la importancia de la ciudadanía en modo de gobernanza y la Nueva Gerencia Pública (NGP), que ubican sus objetos dentro del estudio de la administración pública.

«La gobernanza en las organizaciones. Hacia un modelo en la administración pública mexicana», trabajo de Om Christian Alvarado Pechir, funcionario público en el

Objetos y campo de estudio de la administración pública

gobierno del Estado de México, señala que ante el surgimiento del modelo de la gobernancia —o gobernanza, que es el vocablo más utilizado, aunque prefiere hacer uso de gobernancia— y los intentos por definirla, se han estructurado ventajas dentro de las formas de gobernar, sobre todo en el fortalecimiento de las democracias en un mundo emergente de gobiernos participativos. El concepto de gobernanza está siendo utilizado en diversas subdisciplinas de las ciencias sociales. A pesar de que hay numerosas diferencias en la manera en que es definido y utilizado, existen elementos comunes tales como el énfasis en las reglas y las cualidades de los sistemas, la cooperación para incrementar la legitimidad y la eficacia, y la atención a nuevos procesos y acuerdos público-privados.

Alvarado señala que en el modelo de gobernanza, la legitimación del gobierno dependerá en gran medida de la calidad de los servicios públicos y de la forma en que sean suministrados hacia la satisfacción de necesidades de la población. El éxito aparente del concepto se refleja en la necesidad social de nuevas iniciativas basadas en la realización de crecientes interdependencias sociales. El modelo de gobernanza, aplicado en las organizaciones del sector público, puede representar un modelo alternativo, cuyo fin sea el de lograr organizaciones más horizontales y menos jerárquicas que reduzcan las trabas burocráticas que impiden una su eficacia.

En el texto «Construcción y ejercicio de la ciudadanía en la gobernanza. Un análisis teórico conceptual», de Vida Inés Vargas Cuanalo, Víctor Manuel Rosales Muñoz y Saúl Molina Mata, profesores de la UAT, analizan desde una perspectiva teórica, la categoría de participación ciudadana para determinar sus alcances y alternativas de fortalecimiento en el marco de la gobernanza. Los autores afirman que los gobernantes deben establecer una nueva relación con los gobernados. Sostienen que con esta interacción, los ciudadanos no pretenden su afiliación o tutela, sino lo que realmente exigen son acciones públicas efectivas y espacios reales de deliberación e injerencia en la toma de decisiones sobre los problemas que les afectan. Por ello, la participación ciudadana no es un simple acto de consulta o limitado a la manifestación de quejas y denuncias. Para los autores, es una oportunidad que les otorga facultades decisorias o resolutorias, y será posible entonces que esta participación se convierta en una fuente de ideas, recursos y proyectos.

Yanella Martínez Espinoza, profesora adscrita al Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) en su artículo «Implicaciones en el establecimiento de la Nueva Gerencia Pública en México», parte de la premisa de que con la introducción de la NGP, se da una reconfiguración de sus fronteras, sus límites y funciones entre los sectores público y privado. Para Martínez, es con la concepción privatista y mercado-céntrica de la NGP que se adoptan políticas de privatización, descentralización y tercerización orientadas a la reducción de la intervención estatal en los

asuntos públicos. Afirma que se adoptan valores de eficiencia, eficacia, individualismo, competencia, por valores de equidad y seguridad. Busca explicar las implicaciones que trajo el establecimiento de la NGP en México, bajo esta lógica neogerencial y de mercado que justifica la modernización de la administración pública.

El tercer momento lo integran tres artículos con enfoques diversos: la seguridad social y la administración pública; la prevención de la violencia institucional como garantía de los derechos humanos, y un estudio comparativo de movilidad estudiantil internacional.

En «Administración pública y seguridad social en el último medio siglo en México (1970-2020)», de Rodolfo Ortiz Ortiz, profesor de la Universidad Autónoma de Tlaxcala, se analiza la evolución del derecho administrativo y social en el periodo de 1970 al 2020 en nuestro país. Para ello, se atiende en primer lugar a la conceptualización y generalidades del derecho administrativo desde la óptica de su objeto de estudio, es decir, la administración pública. Después Ortiz lleva a cabo un desglose sobre las distintas acepciones, clasificaciones, conceptos, características y fines de la administración, haciendo hincapié en que es precisamente el análisis de estos fines u objetivos lo más importante. El autor llega a la conclusión de que, sin importar al autor a quien se acuda, una constante relativa al fin último de la administración pública es la búsqueda del bien común.

En el desarrollo del artículo, se analiza cómo desde la promulgación y entrada en vigor de la Constitución Política de 1917, se ha tratado de garantizar este bienestar a la población nacional. Inicialmente, se lleva a cabo un repaso sobre los antecedentes de la seguridad social en nuestro país, con base en el ya referido texto constitucional federal, y se elabora una cronografía sobre las distintas instituciones surgidas a partir de la segunda década del siglo pasado, hasta llegar a 1970, año clave en el desarrollo de este documento.

Karla Patricia Astorga Grande, profesora de la UAT, en su artículo intitulado «La prevención de la violencia institucional como garantía de los derechos humanos en México», aborda la condición jurídica de las políticas públicas para la prevención de la violencia institucional, a partir de la proyección de los derechos humanos en cada uno de los escenarios de conflicto entre el gobernante y los gobernados. En un país como México —señala Astorga— donde la criminalidad ha originado numerosos escandalosos, no se pueden comprender esas cifras sino a la luz de la violencia institucional por parte de los servidores públicos.

«Perspectivas sociales en España, Brasil y México. Aportes desde la movilidad estudiantil internacional», es un documento que enlista la participación de Favián Aquihuatl Denicia, Laura Zulema Aradillas Cabrera, Xan Malvar Torres, Jhade de Almeida y López y Leandro Gabriel Flamino, profesores y estudiantes de la UAT. El artículo sostiene que la movilidad estudiantil como punto de enriquecimiento

Objetos y campo de estudio de la administración pública

académico, brinda espacios de convergencia para realizar derecho comparado y analizar la realidad social en diversos contextos sociales. A partir de la experiencia personal de estudiantes de movilidad provenientes de España y Brasil, se permite analizar en esos países y en México las tendencias de los gobiernos respecto de las políticas públicas que se aplican en el sector social.

Por último, se añade una reseña bibliográfica que se circunscribe a la temática del *Dossier*. La reseña es de la obra *La Administración Pública como Ciencia. Su objeto y estudio*, de quien esto escribe, que fue publicada en 2001 por el Instituto de Administración Pública del Estado de México y Plaza y Valdés. La reseña fue elaborada por Beatriz Ortega Cabrera, estudiante de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública por la UAT, quien ha participado en diversos congresos internacionales.

Sólo me resta felicitar a los integrantes de la línea de investigación *Gobierno y Asuntos Públicos del Grupo de Investigación Estudios Interdisciplinarios sobre Poder, Gobernabilidad y Actores*, de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma de Tlaxcala, por la integración de este nuevo número de la revista *Cognita*, que estoy seguro servirá para dar a conocer algunos de los objetos de estudio de la administración pública y temas conexos de la agenda teórica de la disciplina.

Dr. José Juan Sánchez González

Ciudad de México, abril de 2020

Referencias bibliográficas

- Sánchez, J. (2020). *Fundamentos para una ciencia de la Administración Pública*. México: Tirant lo Blanch.
- Gladden, E. (1981). "La Administración Pública y la historia", en *Revista de Administración Pública*, México: INAP, Núm. 45, enero-marzo.
- Guerrero, O. (2001). *Teoría administrativa de la Ciencia Política*. Toluca: UAEM.
- White, L. (1964). *Introducción al estudio de la Administración Pública*. México: Compañía General de Ediciones.