

RELACIONES ENTRE LA ADMINISTRACION PUBLICA Y OTRAS CIENCIAS SOCIALES*

José R. Castelazo

Se ha insistido en que el estudio de la administración pública se centra en los procesos que tienen lugar en la organización gubernamental encargada de gestionar la satisfacción de las demandas de la sociedad.

Se ha dicho que, como proceso, la administración pública es tan antigua como el gobierno, pues aparece tan pronto como se produce la evolución y diferenciación institucionales suficientes para que pueda existir el gobierno de una sociedad. Las antiguas civilizaciones (Egipto, China, Grecia, Roma) confirman este aserto.

Un modo de definir la *función* de la administración pública ha consistido en enunciar el objetivo que se espera lograr con la acción administrativa y se afirma -a menudo- que dicha función es *realizar, ejecutar o instrumentar* el programa político, coordinar la actividad para alcanzar algún objetivo común o simplemente hacer posible la cooperación para conseguir una meta colectiva. Estos elementos nos ayudan a establecer una diferenciación que puede arrojar luz acerca de lo que es la administración pública y su estudio.

Muchos son los conceptos de administración pública -el profesor Andrew Dunshire discute ampliamente sólo 15 de ellos-, pero creo que

al respecto es preciso aceptar cuando menos las siguientes cuatro *situaciones*:

1. La administración pública es la organización gubernamental y básicamente su rama ejecutiva. Es la estructura del gobierno y el conjunto de recursos humanos, materiales y financieros que la integran, es decir, el conjunto de instituciones, personas y recursos que conforman la administración gubernamental.

2. Cumple la *función* de ejercer, ejecutar el programa político a través de los procesos de planeación, programación, coordinación, ejecución, evaluación y control administrativo.

3. Es una técnica o un arte que primordialmente consiste en saber distinguir, entre la información disponible, la que es útil para la toma de decisiones político-administrativas, y al mismo tiempo en saber tomar éstas oportunamente para implementarlas sin causar conflictos sociales o de intereses.

4. Puede ser la teoría o el conjunto de conocimientos, métodos y procedimientos científicos que se organizan de alguna manera para estudiar, analizar y predecir los hechos o fenómenos que suceden en el gobierno de un país.

En el supuesto de que se aceptara esta arbitraria diferenciación, entiendo que todavía no es posible captar un concepto de administración pública precisamente debido a que resulta cuando menos riesgoso definirle fronteras.

* Este trabajo intenta definir a *grosso modo* marcos referenciales para el estudio de la administración pública y, por ende, con seguridad resultará altamente especulativo.

Si la administración pública es todo lo que hemos mencionado, siento que no es en sí misma una teoría o disciplina científica y mucho menos una ciencia autónoma. Por ello considero que no tiene relaciones con otras ciencias sociales, sino que, por el contrario, su estudio se nutre específicamente de las ciencias sociales. Lo que quiero destacar, entonces, es que el análisis de la administración pública es por necesidad multidisciplinario.

Quizá a muchos de los estudiosos de la administración pública les parezca aventurado lo que acabo de asentar. No obstante, quisiera apoyar dicha aseveración con la argumentación que sigue.

Prácticamente todas las ciencias sociales convergen en el estudio de la administración pública, debido a que la actividad político-administrativa se relaciona con el conjunto de la sociedad. Sin embargo, quisiera hacer mención a lo que cuatro ciencias sociales en particular aportan a la conformación del estudio de la administración pública: el derecho, la economía, la sociología y la ciencia política. También deseo referirme a las aportaciones que la técnica administrativa proporciona al estudio de la administración pública, así como establecer ciertas diferencias y similitudes entre los procesos administrativos de carácter público y privado. En el análisis dejaré para el final a la ciencia política por considerar que ello me permitirá arribar a las conclusiones que pretendo elaborar.

El Derecho y sus aportaciones al estudio de la Administración Pública

Se insiste en que la sociedad tiene su origen en un contrato, pacto o convenio explícito o tácito: el *contrato social* (Hobbes, Locke, Rousseau), al cual presta su consentimiento

cada individuo abandonando así el "estado de naturaleza" y poniendo en marcha un régimen de derecho sometido a leyes de justicia administrada con imparcialidad y moralidad cívica. En *El espíritu de la leyes*, Montesquieu trata específicamente al derecho relacionado con el Estado. La rama del derecho que estudia estos fenómenos se denomina *derecho público y éste se divide en derecho constitucional y derecho administrativo*.

El primero tiene que ver con la legislación, esto es, con la creación o elaboración de las leyes que van a regir a una sociedad en su conjunto, y el segundo norma las actividades -el proceso administrativo- que se ejecutan para aplicar la legislación.

El poder es unitario aunque se divide en tres órganos que cumplen diferentes funciones: la rama legislativa elabora la ley; la judicial vigila su estricto cumplimiento y la ejecutiva precisamente ejecuta o lleva a cabo la acción administrativa. "La función administrativa será la actividad que el Estado realiza por medio del poder ejecutivo". Por lo tanto, la ejecución de las leyes constituye la función administrativa y, así, lo más característico de esta función es que se realiza bajo un orden jurídico.

De esta manera el derecho administrativo regula:

- a. La estructura y organización del poder público, encargado normalmente de realizar la función administrativa.
- b. Los medios patrimoniales y financieros que la administración pública requiere para su sostenimiento y para garantizar la regularidad de su actuación.
- c. El ejercicio de las facultades que el poder público debe realizar bajo la forma de la función administrativa.

d. La situación de los particulares con respecto a la administración pública.

Se puede ver, entonces, que las aportaciones del derecho a la administración pública son bien importantes tanto en la teoría como en la práctica. El derecho constitucional señala las atribuciones y el administrativo brinda el marco jurídico de referencia a las acciones administrativas.

Hay que subrayar, sin embargo, que el derecho público en su conjunto no explica suficientemente los fenómenos que suceden en la administración pública; es frecuente encontrar inconsistencias al comparar el análisis jurídico con la realidad, toda vez que el derecho se queda siempre, ineludiblemente, en el campo del "deber ser". No obstante, en el análisis de la administración pública el derecho es indispensable para la explicación de la realidad, objeto de su estudio.

En la práctica es imposible actuar sin el respaldo jurídico ya sea constitucional o administrativo. En suma, es a través del derecho como se establece el marco de referencia jurídico para el proceso de administración pública.

Las Aportaciones de la Economía al Estudio de la Administración Pública

En su concepto más amplio, la economía es la "ciencia que trata de la producción, la distribución y el consumo de las riquezas de una nación, tanto si hablamos de bienes como de servicios". Ahora bien, en cualquier sociedad existe -en un momento histórico determinado- la escasez de uno o varios recursos, de manera que la política económica será eficiente y efectiva en la medida que, a pesar de la escasez, se alcancen los propósitos de bienestar colectivo y desarrollo económico.

Al referirnos a tal desarrollo, no solamente pensamos en un incremento del producto nacional bruto o del producto per cápita, sino también "en una distribución más equitativa del producto, en un aumento de los niveles de vida de la población, de su nutrición, de su salud, de su indumentaria, de su educación, etcétera."

Hay dos tipos de análisis en las ciencias sociales contemporáneas que quizá son incompletos: el de los economistas que diseñan programas o planes de desarrollo y redistribución del ingreso sin tomar en cuenta las variables del desarrollo económico —entendido como lo apuntamos— y la redistribución del ingreso. Yo agregaría que con frecuencia los economistas, sociólogos y politólogos no consideran los problemas a los que se enfrenta cotidianamente el proceso administrativo público. En política pocas decisiones pueden tener un mayor efecto sobre la estructura de la administración pública, que las involucradas en la planeación y conducción de la economía del país, pues ellas significan, en primer término, la extensión del contenido de las actividades del gobierno.

Hay dos posiciones que se enfrentan en el análisis de la economía desde el punto de vista político: la capitalista y la marxista. En esta última, el Estado debe dirigir toda la vida económica del país para garantizar los niveles de inversión, ocupación y distribución equitativa del ingreso. En cambio, el enfoque capitalista sostiene que sólo debe existir una "relativa" participación gubernamental, más bien "orientadora", en los procesos económicos de un mercado libre regido por la oferta y la demanda. En este sistema se estipula que el gobierno debe actuar exclusivamente mediante el establecimiento de controles e incentivos que fomenten la producción dejando que la distribución equitativa del ingreso se logre

mediante la orientación de los impuestos recaudados.

Nótese que ambas tesis coinciden en que la organización gubernamental debe resolver los problemas económicos de la sociedad.

Pero aún existe una tercera posición, la cual apoya la teoría del desarrollo económico. Esta exige, como condición ineludible, que el Estado sea el único instrumento promotor y responsable de alcanzar el desarrollo total, sectorial y regional mediante la elaboración de planes y su ejecución. La teoría del desarrollo económico apunta que es preciso atacar íntegramente el problema de la escasez. Es decir, no puede manifestarse el desarrollo económico sin ir acompañado de un desarrollo político, social y cultural. Consecuentemente, no es difícil imaginar que el único agente social capaz de tener esta óptica integral en términos de información, y el único agente capaz de impulsar el desarrollo por cualquier medio (incentivos, convencimiento o coacción) en términos de autoridad, es el gobierno: el mismo problema integral del desarrollo en sus aspectos económicos, políticos, sociales y culturales, recae en el Estado.

Pero aquí volvemos a reafirmar nuestra posición: ni la economía ni la teoría del desarrollo económico, por sí mismas, explican la realidad de la administración pública. Es más, en su análisis la minimizan dando por hecho que al formular el plan de desarrollo éste se va a llevar a cabo casi automáticamente. De ahí los fracasos en infinidad de países del tercer mundo. El optimismo de los economistas consiste en creer que el desarrollo, en tanto que implica una más equitativa distribución del ingreso, se va a lograr por una racionalidad puramente económica y esto es un error. La tesis es singularmente trunca toda vez que ig-

nora los requisitos políticos, sociales y administrativos.

Sin embargo, la economía y la teoría del desarrollo económico ofrecen una fuente riquísima de métodos y técnicas de investigación, de estadísticas y conclusiones que sin duda ayudan a entender nuestra realidad administrativa y dan apoyo a las predicciones sobre ella.

La Sociología, elemento indispensable para el estudio de la Administración Pública

Hace un siglo la ciencia que estudiaba a la sociedad lo hacía desde todos los puntos de vista. Actualmente, el desarrollo de la ciencia social ha producido una serie de disciplinas entre las que destacan, desde luego, el derecho, la ciencia política, la economía y la psicología. Se afirma que no es posible establecer relaciones ni predicciones económicas, políticas, sociológicas, administrativas, etc., si no se toma en cuenta a la sociedad sobre la que inciden. De ahí que para cualquier ciencia social sea imperativo acudir a la sociología como punto de apoyo para lograr sus explicaciones o sus objetivos.

Cualquier tipo de sociedad, sea ésta "tradicional", "carismática" o "racional", se enfrenta a un primer problema: su forma de gobierno. Una vez establecido "legítimamente" un gobierno, se le plantea la dificultad de responder al "mandato" del pueblo de manera eficaz, es decir, gobernar para toda la sociedad que está legitimando su ejercicio de poder. La sociedad se compone, de acuerdo a su estructura, de clases sociales diferentes que obedecen a distintos estímulos y persiguen objetivos no siempre coincidentes. El Estado debe gobernar a través de la ejecución eficaz y eficiente de las políticas mediante la estructura adminis-

trativa que tenga organizada para ello. Todo gobierno, a mi juicio, debe orientar su esfuerzo a cumplir principalmente dos objetivos fundamentales:

1. Mitigar la escasez económica en los diferentes grupos sociales, y
2. Atenuar el conflicto social entre las diferentes clases.

Esto quiere decir que cuanto más heterogénea sea la sociedad, tanto en términos económicos como sociales, más difícil será alcanzar el desarrollo integral y más difícil aún gobernar. Si los objetivos del gobierno consisten en distribuir equitativamente el ingreso para brindar iguales oportunidades de vida a todos los habitantes de una comunidad, no se está haciendo otra cosa que homogeneizar a la sociedad para estar en condiciones de fijar, en lo posible, la consecución de objetivos comunes de desarrollo.

Ahora bien, al gobierno le urge, obviamente, satisfacer la necesidad de conocer la sociedad a la que pretende gobernar. Por lo tanto, necesita estudiar y definir las características de los grupos sociales que la componen. Sólo a partir del conocimiento de esta realidad, el gobierno podrá ordenar a su administración pública que tome acciones concretas dentro de planes y programas establecidos, para que sean explotados en forma racional los recursos naturales y se fomenten, por ejemplo, la agricultura, la ganadería, la industria, el comercio, etc., en los lugares adecuados y con la intensidad debida. El gobierno puede promover -y lograr- la construcción de obras de infraestructura, centros comerciales, ciudades industriales, parques recreativos, habitaciones, etc.

El gobierno puede intentar que el consumo sea racional, etc. En la práctica, ningún Estado

puede gobernar si no conoce a sus gobernados. Un conocimiento pleno y racional se logra solamente aplicando los métodos, técnicas y procedimientos que brinda la sociología.

La Técnica Administrativa como Instrumento de apoyo en el proceso de Administración Pública

Desde finales del siglo pasado, particularmente debido a la explosión industrial, se ha venido mejorando una técnica que resulta indispensable para el funcionamiento de las organizaciones, cualquiera que sea su tipo y en especial tratándose de grandes organizaciones: se conoce como "gestión" o "administración" ("management"). De acuerdo con los estudios de esta técnica, concurren a ella varios procesos (planeación, programación, presupuestación, organización, coordinación, evaluación, control, etc.), cada uno de los cuales históricamente ha sufrido múltiples transformaciones, en particular por el desarrollo tecnológico contemporáneo que más que nada ha modernizado y, en muchos casos, sofisticado su aplicación e interpretación.

La estructura administrativa gubernamental no ha sido ajena a este desarrollo, aunque sus propias limitaciones legales, su complejidad, su dimensión, etc., muchas veces le impiden asimilar el cambio con celeridad y de acuerdo al ritmo propio del desarrollo. De ahí que el término "burocracia", en una de sus acepciones, tenga un sentido peyorativo sinónimo de lentitud y tradicionalmente se aplique a la administración del gobierno. La técnica administrativa, sin embargo, ha permitido a los gobiernos -a unos más que a otros- modernizarse para hacer eficientes sus funciones en la orientación y desarrollo de sus recursos humanos, materiales, financieros y técnicos, y de esta

manera lograr mayor eficacia en el sistema político y social.

Es indudable que las aportaciones de la técnica administrativa son indispensables para el funcionamiento de la administración gubernamental, y su conocimiento teórico permite analizar el fenómeno administrativo público en sus aspectos más prácticos. Pero es importante asentar que la técnica administrativa no se juzga por su filosofía o valores, sino por sus resultados. La técnica administrativa obviamente concurre tanto al sector público como al privado. Este hecho ha conducido a algunos estudiosos a pensar que existe una ciencia de la administración, lo que considero exagerado por tratarse de meros instrumentos de implementación dentro de una organización. Quienes así piensan consideran que la administración es independiente del ámbito en donde se aplica, lo cual es aceptable como técnica; pero la diferencia estriba en los criterios de aplicación, tanto en la administración privada como en la pública.

Muchos autores se han puesto de acuerdo al decir que existen cuando menos cuatro diferencias fundamentales entre la administración pública y la privada: 1. el ámbito de acción, tanto en su extensión como en su complejidad; 2. los fines que persiguen; 3. **la responsabilidad administrativa y política**; y 4. la supeditación del interés privado al interés público.

La administración pública es tan extensa como el gobierno, tanto si se juzga por la territorialidad como por la funcionalidad.

La administración privada, en cambio, está ligada a territorios perfectamente delimitados y restringidos en comparación con los de la administración pública. Su función se limita a dominar el conocimiento de los procesos de los bienes o servicios que ofrece y de cómo los ofrece. Por otra parte, la extensión territorial

y el manejo de muy diversos asuntos que atañen a toda la sociedad, provocan que la administración pública sea mucho más compleja y en algunas ocasiones sea difícil alcanzar niveles de eficiencia y eficacia en ella. Asimismo, a veces no se comprende su desarrollo y, en última instancia, la planeación del mismo. Los territorios delimitados, el manejo de asuntos que atañen a un sector de la sociedad perfectamente definido en el mercado, facilitan la operación de la administración privada y le otorgan óptimas condiciones para planear su desarrollo.

Desde otro ángulo, la administración pública persigue finalidades de interés público, que se plantean desde el momento en que se establece un gobierno legítimo. Se ha visto que hay que gobernar para toda la sociedad, lo cual supone problemas como alimentación, vivienda, educación, empleo, recreación, racionalización de la producción agropecuaria e industrial, del comercio interno y externo, lucha contra problemas de contaminación, contra desastres naturales, etc. En otras palabras, el gobierno debe solucionar las demandas de la sociedad en su conjunto a través de su aparato administrativo.

La administración privada persigue fines lucrativos. Al producir un bien o servicio se busca "cautivar" un mercado dado en la sociedad. Este mercado está definido, en términos económicos, por su ingreso, y en términos sociales, por sus gustos, diversiones, distracciones, etc. Las personas que lo componen son "los clientes" que compran el bien o servicio y, al hacerlo, justifican esta actividad lucrativa.

Para ahondar aún más las diferencias entre ambos tipos de administración, partiremos de la afirmación anterior de que el gobierno debe perseguir principalmente dos objetivos fundamentales: a) mitigar la escasez económica, y

b) atenuar el conflicto social. Si fracasa en este intento, las distancias y las brechas entre las clases sociales provocarán resentimientos y conflictos. En cambio, si la administración privada falla en sus procesos administrativos, lo más que pueden perder los dueños del negocio es un mercado (así sea cautivo), y ese mercado a lo sumo perderá un bien o servicio algunas veces superfluo.

Todo lo que se ha señalado lleva a la conclusión de que, en primera y última instancia, el interés privado no sólo está supeditado al público, sino también regulado y sancionado por el gobierno. Este hecho, en cualquier sistema en el que se elige a un gobierno, es reconocido y aceptado por la sociedad. Hay ocasiones, sin embargo, en que el interés privado se limita a aparentar una genuina preocupación por el bienestar social. Pero no debemos olvidar una situación: la autoridad del interés privado proviene fundamentalmente del capital. La autoridad del gobierno emana del pueblo que lo ha elegido y, por ello, el gobierno tiene la facultad para usar la fuerza legítimamente cuando así lo requiera.

La Ciencia Política, Fundamental para la Comprensión de la Administración

Para hablar de ciencia política considero necesario, en primer término, precisar lo que entendemos por "política". Todo ciudadano se encuentra frente a la política de un gobierno, un municipio, una escuela, una iglesia, una empresa, un sindicato, un club, un partido, una asociación civil, etc. La política es común a la existencia humana. Todo el mundo se encuentra relacionado de alguna forma, en un momento dado, con cierto tipo de sistema político. Si nadie puede escapar a la política y a sus consecuencias, y esto es evidente sobre todo

en los tiempos actuales, es obvio que debe existir el análisis político. Un sistema político es un "conjunto de relaciones políticas". Pero. ¿en qué consiste una relación política? Aristóteles, en su *Política*, sostiene que la autoridad del líder político es diferente a la que ejercen los otros entes sociales, como sería la autoridad del amo sobre los esclavos, la del marido sobre la mujer, la de los padres sobre los hijos, etc. Aristóteles apunta, en otros términos, que en cualquier relación política la autoridad que gobierna es siempre uno de los protagonistas.

Muchos años después, Max Weber diría que una asociación política existe sólo si hay órdenes que son llevadas a cabo continuamente dentro de un territorio determinado y si "la fuerza física está del lado del gobierno". Aquí también aparecen dos conceptos: "órdenes" y "fuerza física". Ambos implican autoridad.

David Easton afirma que la política consiste en "la asignación autoritaria de valores en una sociedad". Aparecen nuevamente las implicaciones de autoridad en este concepto.

Finalmente, Harold Lasswell señala que la "ciencia política es una disciplina empírica que estudia cómo se forma y se comparte el poder", y que un acto político es "aquel que se realiza con perspectivas de poder, o en torno al poder". De esto se puede concluir que un sistema político puede ser cualquier conjunto de relaciones humanas que implican poder, gobierno o autoridad.

Este camino lleva a discernir la autoridad del gobierno, para definir a éste como todo aquel que "efectivamente regule el legítimo uso de la fuerza física para que su autoridad sea, en última instancia, indiscutible dentro de un territorio determinado".

Esta acepción supone necesariamente que el gobierno monopolice el uso de la fuerza e implica que el gobierno cuente con la autoridad

exclusiva para fijar los límites dentro de los cuales se determine qué tipo de fuerza y con qué intensidad puede ser utilizada legítimamente.

La política, en su sentido más amplio, implica búsqueda y ejercicio del poder. El poder se utiliza para servir a ciertos intereses representados por grupos sociales que prácticamente persiguen objetivos muchas veces en conflicto. Quien tenga el gobierno, tendrá el poder para alcanzar los objetivos e inducir los cambios sociales. Mientras no acceda al gobierno, lo más que puede hacer un ente político es influir o propiciar cambios para la satisfacción de sus intereses.

Esta problemática de búsqueda y ejercicio del poder ha originado que cada sistema político estructure su forma de organización, con objeto de inducir la lucha política dentro de límites institucionales que impidan la utilización de la violencia. Por ello, dentro del sistema social, surge el gobierno como representante legítimo de los intereses de las mayorías dentro del sistema político. Y, por su parte, los partidos, los grupos de presión y los medios de opinión pública, entre otros, organizan a los ciudadanos y les brindan medios de expresión y organización política con la intención de presionar al gobierno o alcanzar el poder. El análisis político, entonces, está dedicado permanentemente al estudio de las instituciones políticas de la sociedad y de los procesos políticos que operan en ellas.

Como la administración pública se localiza principalmente en la rama ejecutiva del gobierno, tiene la tarea de ejecutar las decisiones políticas que se generan en el ámbito del sistema social. Por este único hecho, la ciencia política guarda una estrecha relación con el estudio de la administración pública. Esta como proceso político, no sólo es materia de

estudio de la ciencia política, sino que en la práctica la política es su alimento o insumo. Quizá sea preciso recordar que el gobierno de un país es la única instancia donde se cristaliza con toda evidencia el poder, y solamente a través del gobierno, es decir, de la administración pública, una política puede realizarse y concretarse.

Conclusiones

1. Siento que se ha suscitado una confusión en el sentido de creer que existe una teoría científica autónoma denominada administración pública, por el hecho de que sus procesos se estudien en prácticamente todas las universidades del mundo. Lo que sucede es que el fenómeno político-administrativo de la sociedad es tan complejo y vasto que su comprensión requiere de una especialización. Así, al estudio de la administración pública lo podemos considerar como una especialidad académica.

2. Realizar investigaciones sobre la administración pública no necesariamente nos conduce a formar teoría propia, ya que en todo caso aquella está limitada por la cultura en la que incide y de la que recibe sus estímulos. Esta situación impide establecer leyes de carácter universal.

3. Lo más que se ha logrado en el terreno teórico es explorar la comparación entre distintos gobiernos, lo cual ha conducido a establecer ciertas categorías de análisis que no dejan de ser arbitrarias.

4. El proceso de administración pública es dialéctico y, por lo tanto, producto de las contradicciones de una sociedad. Su estudio, entonces, debe de ser igualmente dialéctico, esto es, no puede aceptar que exista uniformidad en el comportamiento político-

administrativo, y en consecuencia, la comprobación se dificulta hasta el grado de ser prácticamente imposible.

5. Por último, como estudioso de la administración pública, espero que algún día su análisis alcance la categoría de ciencia; pero

dada la naturaleza y objeto del proceso gubernamental, lamento expresar mis serias dudas al respecto. Concluyo, entonces, que son las ciencias sociales las que se relacionan entre sí para conformar el estudio de la administración pública.