

La formulación de principios en la administración pública

Omar Guerrero Orozco

Universidad Nacional Autónoma de México / omarguerrer@gmail.com

Abstract: This article has an aim to make it evident that public administration, such as other social sciences, has stated from its origin the elevated epistemological problems regarding its disciplinary condition. And that its scientific statute, ever since, has lived with the same objections as the kindred disciplines. Certainly arid, the epistemological problem has not been alien to it, so that public administration is not a barren land in that set of topics dealt with inside its pages.

Key words: principle, public administration, epistemology.

Resumen: Este artículo tiene como propósito patentizar que la administración pública, como otras ciencias sociales, se ha planteado desde su origen los elevados problemas epistemológicos relativos a su condición disciplinaria. Y que su estatuto científico, desde entonces, ha vivido con las mismas objeciones que padecen las disciplinas hermanas. Ciertamente árido, el problema epistemológico no le ha sido ajeno, de modo que la administración pública no es suelo yermo en ese temario tratado dentro de sus páginas.

Palabras clave: principio, administración pública, epistemología.

Introducción

La administración pública, como otras ciencias sociales que surgieron antes, se planteó desde su origen elevados problemas epistemológicos sobre su condición disciplinaria. Su estatuto científico, desde entonces, ha vivido con las mismas objeciones que padecen las disciplinas hermanas. Ciertamente árido, el problema epistemológico no le ha sido ajeno, de modo que la administración pública no es suelo yermo en ese temario.

Como es sabido, la administración pública ha tenido un *campo* de estudio definido con toda nitidez desde los días del escrito fundacional de Bonnin (Bonnin, 1808), continuado por una pléyade de pensadores franceses, alemanes, españoles, hispanoamericanos, norteamericanos e italianos. Dentro de las páginas de las muchas obras escritas sobre la administración pública fue madurando un ámbito del saber preciso y trascendental, principalmente porque las instituciones administrativas alcanzaron muy pronto un grado de evolución elevado, mostrándolas como organizaciones diferenciadas y especializadas. Paralelamente, el servidor público fue educado a través de una variedad de escritos y procesos de formación aplicada, que trasluce su eminente profesionalización. Es cierto que buena parte de la literatura refracta una ciencia aplicada, pero no han faltado ánimos más trascendentales que la miran como ciencia con aspiraciones y logros de alta teoría, así como de respetables paradigmas y marcos de referencia.

El punto de madurez y plenitud epistemológica de la administración pública culminó a mediados del siglo XX, cuando los procesos de difusión y entremetimiento metodológico de las ciencias sociales formaron una red de interacciones e interdependencia que las hizo prosperar como una comunidad del saber.¹ Tampoco es casual que fuera entonces cuando las ciencias sociales, en lo singular, afrontaron sus problemas epistemológicos, frecuentemente por medio de una obra de frontera, de “corte en el margen” (*cutting edge*), que representaron el haber llegado a la

¹ Bernard Gournay fue uno de los primeros pensadores administrativos en advertir el uso común de metodología en las ciencias sociales, incluso la administración pública, al mismo tiempo que cada una de ellas conserva su peculiaridad (Gournay en Gournay *et al.*, 1966: 8).

“mayoría de edad”.² Puede incluso hablarse de una época de revolución científica: en efecto, escritos muy significativos aparecen entre finales de la década de 1940 y a todo lo largo del decenio de 1960. En sociología fue *The Social System* (Parsons, 1951), y en ciencia política *The Political System* (Easton, 1954); mientras que en administración pública aparecieron *Administrative Behavior* (Simon, 1947), *The Administrative State* (Waldo, 1948), *The Principles of Public Administration* (Warner, 1947 e *Introduction of Public Administration* (Gladden, 1952). En Italia la sequía de desarrollo doctrinario fue aliviada cuando se publicó el libro *Elementi de Scienza dell'Amministrazione* (Mosher y Cimmino, 1959); en tanto que en Francia, tardía pero vigorosamente, fue recuperado ese desarrollo cuando se publica *Introduction a la Science Administrative* (Gourney, 1966).

En lo que respecta a nuestra disciplina, con toda razón, la obra de Waldo ha sido considerada como el primer escrito norteamericano que trascendió los umbrales de las tradiciones prácticas como conjunto, para observar la administración pública como una disciplina constituida con base en principios científicos y alcances filosóficos (Dimock and Dimock, 1964: 24); mientras que los trabajos de Warner y Gladden pusieron fin al largo ayuno británico sobre libros teóricos e inauguraron una nueva corriente de pensamiento administrativo. La ruta seguida por Waldo había sido abierta y pavimentada por varios textos que colaboraron en el desarrollo científico de la administración pública, aunque sin tener el brío integral que animó el escrito principal de ese autor. Entre otros méritos, la importancia del libro obedece a la amplia discusión sobre los *principios* de la administración pública, en una época en la cual todas las ciencias sociales se empeñaban en determinar su estatuto científico con base en ellos, ánimo que se encuentra también en la obra de Warner aparecida como una pequeña isla en medio de un océano de pragmatismo universalizado en su país.

A doscientos años de la fundación de la administración pública como ciencia, Charles-Jean Bonnin deja como legado un campo de estudio que hoy en día ya no es fuente de discusión sobre su estatuto científico. La

² El término “corte en el margen” se utiliza en economía para designar una profesión en la cual emergen múltiples enfoques contenidos dentro de sí misma, que se encaminan contra las clasificaciones estándares aceptadas. Consiste en un desafío al pensamiento ortodoxo (Colander *et al.*, 2004: 2 y 24).

administración pública constituye una disciplina científica, cuyos rasgos más nítidos pueden ser observados en sus *principios*.³

Los principios en administración pública

Quizá la administración pública sea la ciencia social que más haya invocado los “principios”, como eje axial de sus formulaciones científicas. Incluso, la segunda edición del libro de Bonnin los muestra con orgullo en su título (Bonnin, 1809). Pero fue mucho después que los principios fueron esgrimidos como fundamento epistemológico por un puñado de pensadores administrativos. Uno de los proyectos más característicos fue desarrollado por el *Movimiento de Administración Científica*, encabezado por Luther Gulick y Lyndall Urwick en los años de la década de 1930, que se propuso fundar su doctrina en la búsqueda de los principios de la administración como una disciplina omnicompresiva (Gulick y Urwick, 1937). Pero fue el trabajo de Gulick el que más insistió en el uso de los principios, y fue ese escrito el que recibió la mayor parte de la metralla disparada por la escopeta epistemológica de Herbert Simon. En efecto, Simon sostuvo que esos principios de la administración no eran sino “proverbios”, y que más bien se requería la construcción de conceptos firmemente establecidos en el conductualismo. Uno de sus artículos más punzantes lo dedicó a su intento de demoler los aportes de Gulick (Simon, 1946), luego del cual su obra cumbre repitió la dosis y enseguida formuló sus conocidos planteamientos sobre la conducta en la administración. La ciencia administrativa conductualista propuso la construcción de categorías validadas por la investigación empírica, como requisito de la formulación de principios con aspiración de vigencia universal (Simon, 1947).

La ostentación de principios no es una vanidad privativa de la administración pública, porque para cualquier disciplina una de las evidencias más firmes de su validez científica radica en su rango de generalización, esto es, que sus conceptos básicos tengan aspiraciones “universales”. Es decir, que el conocimiento producido en un *locus* sea

³ Fue de tal modo como Bonnin dio vida a la ciencia administrativa, que es la base sobre la cual establece los cuatro principios de la administración pública: que la administración nació con la asociación o comunidad; que la conservación de ésta es el principio de la administración; que la administración es el gobierno de la comunidad; que la acción social es su carácter, y su atribución la ejecución de leyes de interés general (Bonnin, 1829: 14).

utilizable, en grado y medida, en otro *locus*. Esto sólo es posible si esos conceptos adquieren la condición de “principio”, o sea, una cualidad “universal” en el tiempo y el espacio

Noción de “principios”

Como es observable, el desarrollo doctrinario de la administración pública comenzó a ser más intenso a partir de los trabajos epistemológicos realizados en la década de 1930, cuando su estatuto científico llamó la atención de los estudiosos de la administración pública en el ambiente general que se estaba formando en el mundo. Dentro del despertar científico de la administración pública muchos autores no se ocuparon de precisar la noción “principios”, sino simplemente la usaron, evidenciando que la comunidad académica había asumido como suyo ese concepto. Por ejemplo, Harvey Walker utilizó el término “principios” sin definirlo ni explicarlo, como cuando afirma que “los principios de la administración pública derivan de la técnica más exitosa usada en el gobierno o en la empresas privada” (Walker, 1933: 15-19). Esta contribución produjo los debidos créditos a su autor, cuando se le reconoció sin reservas haber formulado tres principios de la administración pública: primero, que las tareas administrativas pueden ser organizadas con la máxima eficacia sobre la base de funciones; segundo, que se considere, cuando se crea y pone en marcha un mecanismo administrativo en la democracia, que todo funcionario debe ser responsable ante el pueblo. Tercero, que las actividades de Estado mayor y línea estén separadas, y que las primeras sean situadas bajo el control inmediato del más alto funcionario del Estado (Waldo, 1947: 164).

Como es observable en el ideario de Walker, la noción “principio” como prescripción impera en la mente de ciertos administradores públicos, algunos de ellos de robusta inteligencia y destacada trayectoria. Es el caso de Luther Gulick, quien formuló el principio de “alcance de control” enunciado de la siguiente forma: la eficacia administrativa aumenta cuando se organizan los miembros de un grupo, conforme a una determinada jerarquía de autoridad (Gulick, 1937: 7).

Sin embargo, en administración pública los principios suelen significar no sólo una “regla”, sino también “guía de acción” y “teoría causal”. Por cuanto *regla*, sólo las más generales pueden ser denominadas principios si se considera la amplitud del modo de la declaración. Cuando los principios establecen reglas, éstas suelen tener un carácter normativo y prescriptivo. En administración pública el uso de principio como una

“guía de la acción” tiene su base en el sentir generalizado entre los administrativistas de que esa administración debe hacer cosas, y hacerlas bien.⁴ Una modalidad usual de las guías de acción son aquellas de índole moral llamadas “consejos prudenciales”, frecuentemente derivadas de experiencias singulares de funcionarios públicos profesionales que son propuestas como ejemplares.

En fin, en una forma más trascendente, los principios pueden llegar a establecer “relaciones causales”, que son las relativas a las condiciones necesarias y suficientes, o necesarias o suficientes para la aparición de determinados fenómenos (Meehan, 1965: 116-117). Aunque este tipo de principios han sido formulados más frecuentemente en las ciencias naturales, existen desarrollos en las ciencias sociales, sobre todo en el campo de la administración pública, como lo podremos constatar.

El principio como regla

En efecto, el concepto *principios* ha tenido un gran uso en la administración pública, donde se han enunciado, patrocinado y compuesto muchos de ellos en una gran cantidad de escritos, y son numerosas las obras donde se ha expuesto que no sólo existen, sino que son cognoscibles y válidos (Waldo, 1947: 162). Por lo tanto, el problema latente radica en la pregunta: dónde surgió tal concepto y qué significado ha tenido para los administrativistas, así como cuál es el sentido que tienen los principios de la administración pública por cuanto que existen, que son verdaderos y válidos; y cuáles son reglas prescriptivas y cuáles las leyes descriptivas.

Como lo hicimos saber páginas antes, la invocación de principios como reglas prescriptivas incluye a conspicuos pensadores administrativos, cuya talla intelectual ha obrado en favor de la elevación de la administración pública como ciencia. De modo que la formulación del principio y la mente que lo fragua van ligadas, y de tal manera conviene que lo tratemos.

Uno de los más conocidos escritores que dieron preeminencia a los principios desde el ángulo de regla prescriptiva fue W. F. Willoughby, quien fijó su postura y limitó su aportación al conocimiento de la administración pública. Hay que enfatizar que su libro más relevante lleva

⁴ Un buen ejemplo de este talante es la idea de que “la administración se define ordinariamente como el arte de *conseguir que se hagan las cosas*” (Simon, 1947: 1).

en su título la voz “principios” (*Principles of Public Administration*), y que su orientación se encamina precisamente a avanzar hacia el desarrollo de estatuto científico de la administración pública. Desde el punto de vista de los principios como regla, está orientado a elevar el desempeño de la administración pública. Porque precisamente en la medida en que contribuyen a ese propósito, los principios obran en favor de su definición de ciencia. Willoughby tomó una posición clara a este respecto cuando apuntó que, tratándose de definir la administración pública como disciplina científica, habría de comenzarse por conceptualizar la noción de ciencia en sí (Willoughby, 1927). De modo que el primer planteamiento consiste en declarar que en administración pública existen principios fundamentales de aplicación general, que son análogos a los que caracterizan a toda ciencia, los cuales deben ser observados si el fin de la administración, su funcionamiento “efectivo”, puede ser asegurado.

En segundo lugar, los principios pueden tener significación convertida en conocimiento sólo mediante la aplicación rigurosa del método científico. Hay que recalcar que, dentro del discurso de Willoughby, resulta inexcusable que la eficiencia de operación de la administración pública sea garantizada, pues yacen aquí las objeciones respecto a la categoría de sus principios, que son de tal modo instrumentalmente concebidos (Willoughby, 1937: 39). Por lo tanto, los principios verdaderos, para ser fijados con firmeza, deben ser inculcados a los responsables de la acción del gobierno para derivar de aquí el perfeccionamiento de la dirección de los asuntos públicos. Por ende, la regla no sólo debe ser efectiva sino ética.

Una vez definido el carácter de los principios, deben ser definidos. El paso siguiente es la diferenciación entre las *actividades funcionales* de la administración pública —cuyo propósito es dirigir la realización del trabajo que es el objeto vital de la administración pública—, y las *actividades institucionales*, es decir, aquellas cuyo objeto es el mantenimiento y operación de la administración pública como organismo (Willoughby, 1927: 45-48). Ambos tipos de actividades deben ser separados nítidamente, pues el estatuto científico de la administración pública se encuentra en las segundas, no en las primeras, porque una ciencia de la administración, debidamente construida, tiene poco o nada que hacer con las actividades funcionales (Willoughby, 1937: 44-45). Las actividades funcionales son inviables como principios por ser su índole de dirección, no de administración, que son la materia propiamente administrativa. Además, en tanto las actividades institucionales ostentan un carácter

general, las funcionales son de una variedad casi infinita que no son susceptibles de proyectarse a través de principios generales. De aquí que una de las funciones primarias de la ciencia de la administración es determinar cuáles son estos principios y la manera como pueden ser aplicados en condiciones variables. En suma: “la administración constituye una ciencia en el sentido en que es un objeto que ha de ser investigado con espíritu científico, y comprende principios fundamentales que sólo pueden ser establecidos cuando se estudian con base en el procedimiento científico” (Willoughby, 1937: 57).

Aunque la expresión principio suele usarse en administración pública como sinónimo de “regla”, ambos términos difieren. Su disparidad reside en el alcance de las declaraciones: la locución *principios* se aplica a las declaraciones amplias y generales, en tanto que la voz *reglas* implica las guías de la conducta humana más limitadas y concretas, como las aquí referidas. Esto explica por qué, como contraste, tiempo después surgieron esfuerzos por tratar de un modo consciente, minucioso y crítico la concepción de principios por sí mismos.

El principio como guía de acción

Uno de los activos intelectuales más destacados, Herman Finer, antiguo docente de administración pública en la Universidad de Londres, ha desarrollado uno de los análisis más finos del concepto “principios”. En efecto, preparó un trabajo sobre los principios que conducen la gerencia cuando profesaba cátedra en la Universidad de Chicago.⁵ Según lo observa, existen dos tipos de principios: el primero significa una objetiva relación científica entre causa y efecto, en tanto que el segundo implica una norma, un precepto moral que entraña la relación de valores y proyectos orientados hacia un designio final. Ambos están relacionados habida cuenta de que el primero está basado parcialmente en el segundo, toda vez que la vida cotidiana no está guiada sólo por aquello que deseamos, sino también por el dictado de lo posible. Esto explica por qué el ser humano ajusta sus deseos y valores a lo posible. Finer añade que esta idea de “principio causal” no debe ser necesariamente definido con el mismo rigor que una ley física, porque se trata de lineamientos del

⁵ No nos ha sido posible, hasta ahora, acceder al artículo de Herman Finer (“Principles as a Guide to Management”, publicado en 1933). De modo que tomamos como base la reseña hecha por Waldo (1948: 168-170).

comportamiento, lo mismo que una indicación de la causa y el efecto que proceden de las enseñanzas acumuladas de la experiencia. Como el saber crece con el paso de la experiencia, es incontrovertible que en el campo gerencial existe un fondo de sabiduría relativo a causas y efectos que adiestra al *manager* para realizar sus tareas. Incluso, en algunos casos, es posible generalizar con certeza que dado X, se producirá Y. Pero, ciertamente, aún cuando esa precisión no es general, el estudio de los principios revela las “probabilidades” que pueden ser utilizadas en la administración pública (Waldo, 1948: 168).

En la época en la cual W. F. Willoughby desarrollaba sus actividades académicas, también comenzaba su trabajo Leonard White. De hecho, ambos son columnas epistemológicas firmes donde se ha cimentado el desarrollo de la administración pública en los Estados Unidos. White, como Willoughby, ha preparado un escrito expresamente dedicado al estudio de los principios. Tomando como base los diccionarios, White descubrió entre los significados de principios que hay uno muy sencillo que constituye un criterio aceptado como guía de la acción (White, 1936). Observó que los estudiosos estadounidenses son hombres de acción *par excellence*, más que buscadores de verdades o proposiciones fundamentales, lo que explica por qué en su país los principios son preferentemente entendidos como guías de la acción. El tema de su trabajo estriba en la exploración de tales principios, a los que encuentra fundados en un *patrón de consistencia*, con base en el cual trabaja el administrador público. De modo que, como la administración pública es consistente, no caprichosa, el administrador tiene puestos sus ojos permanentemente en los intereses del Estado. Ningún administrador consciente, por lo tanto, puede omitir el insistir suficientemente que se gobierne con base en principios. White desarrolló la idea acerca de que los principios de la administración pública deben estar basados en la ley, pero añadiendo que en la *administración más que la ley*, es necesario “descubrir y aplicar los principios en un sentido diferente y más perspicaz” (White, 1936: 13-14).

Consiguientemente, “un principio, considerado como una hipótesis examinada y aplicada a la luz de su propio marco de referencia es tan útil como guía de acción en la administración pública de Rusia como de Inglaterra, de Iraq o de los Estados Unidos”. Por extensión, White se inquiere si no sería conveniente restringir el uso del término “principio” para significar específicamente una hipótesis o una proposición debidamente probada por observación y/o por la experimentación, de tal

manera que pueda tomarse como guía de la acción o como un medio entendimiento. Incluso, sin esperar una verificación experimental o de laboratorio como condición *sine qua non*, White vuelve a preguntarse si no sería conveniente entender que un principio implica lo siguiente: a) una hipótesis original; b) una verificación satisfactoria; y c) consiguientemente, la formulación de una proposición que posea la cualidad de generalidad, conforme a la verdad, al menos en un sentido pragmático. En tal sentido, un principio sería una guía segura que estudiosos y líderes de la administración pública podrían seguir como regla de acción (White, 1936: 18-20).

Sin embargo, White está consciente de que puede surgir una objeción acerca de si es posible determinar un grado suficiente de verificación mediante la observación, para darle a una proposición el carácter de principio. Esto obedece a que con la voz “principios” se han forjado demasiadas esperanzas, afirmaciones y opiniones, y en contraste, son muy escasas las hipótesis sometidas a comprobación consciente. Y aunque Waldo se resiste a aceptar su conclusión sobre la idea de principio, no podemos dejar de rendirle el crédito que merece por haberlo formulado.

Los principios como relaciones causales

La administración pública es una de las materias sociales que más ha inspirado el desarrollo de los principios causales, los cuales suelen alcanzar un rango de disertación filosófica e incluso de filosofía de la historia. El principio causal no entraña un problema simple, de modo que la “causalidad” ha sido fuente de discusión permanente entre filósofos y científicos en diversos terrenos del saber, entre ellos la administración pública. Sin embargo, los principios causales han brindado grandes créditos a los pensadores que los han desarrollado. De este talante son los trabajos de Max Weber sobre la burocratización universal (1921), la revolución *managerial* profetizada por James Burnham (1941) y la revolución organizativa de Kenneth Boulding (1968), todas ellas suficientemente conocidas para obviarlas aquí. De modo que nos remitimos a los escritos de Edwin Stene sobre la ciencia de la administración pública y a Karl Wittfogel sobre la sociedad hidráulica, así como al principio de la complejidad de la acción conjunta de Jeffrey Pressman y Aaron Wildawsky.

Stene es autor de un trabajo sobre la ciencia de la administración pública, en el cual realiza una formulación precisa de sus principios. En su escrito culminan y se ensamblan dos tendencias que están relacionadas, la

primera de las cuales es el esfuerzo que se extendió a lo largo de más de medio siglo con el propósito de fijar los principios científicos de la administración pública; la segunda es el intento de delinear una *teoría pura de la organización* (Waldo, 1948: 170). En cuanto al primero, el análisis de Stene destila precisión y rigor; en lo tocante a la teoría de la organización, se ocupó de construir su trabajo con base en las contribuciones más destacadas en la materia, con el objeto de formular generalizaciones y enunciar sus datos como relaciones causales irreducibles (Stene, 1940: 1121-1137). Pero esas proposiciones no establecen distinción alguna entre la organización pública y la organización privada. Stene observa que los profesantes de la administración pública han dado una gran importancia a la posibilidad de formular principios científicos en el campo de la disciplina, pero pocos de ellos trataron de establecer sus premisas básicas. Cuando enuncian un principio, con frecuencia se limitan al nombre, sin procurar referir relaciones causales concretas que pueden ser verificadas y servir como bases adecuadas para posteriores razonamientos.⁶ Consiguientemente, Stene fue más allá al fijar postulados fundamentales que sirvan para interpretar las montañas de datos administrativos empíricos, así como una base de nuevas formulaciones teóricas (Stene, 1940: 1124).

Para realizar su trabajo científico, Stene recurre a *definiciones, axiomas y proposiciones*, al más puro estilo fijados por los cánones de la metodología. El concepto fundamental formulado como primera definición es *organización*, a la que interpreta como el género del cual la administración es una especie. Hay que comenzar, consiguientemente, con los elementos primarios de toda organización social que son las personas, los esfuerzos combinados, y el propósito o tarea común que se ha de realizar. Con tales fundamentos formula la siguiente *definición*: “Una organización formal consiste en un número de personas quienes sistemática y conscientemente combinan sus esfuerzos individuales para la realización de una tarea común” (Stene, 1940: 1127-1128). Como complemento de la definición, explica que la efectividad de una organización se mide por la eficacia en el cumplimiento de su finalidad. El grado en que una

⁶ Uno de los autores más criticados es James Mooney, quien concibe el principio en términos de su universalidad sin explicarlo como una relación causal. Por ejemplo, sencillamente afirma que la organización es un arte y como tal debe tener técnicas basadas en principios. Véase Mooney (1931: 4).

organización lleva a cabo su tarea depende de tres factores primarios, a saber, la actividad de los individuos que la integran, su número y la coordinación de los esfuerzos individuales. El primero de esos factores brinda la *efectividad* (poder potencial) a la organización, porque representa la energía consumida por ella; en tanto que el tercero es el factor que determina la *eficiencia* de la organización. En efecto: la *eficiencia* de la organización es el resultado de la coordinación, en tanto que su *efectividad* es el resultado del poder humano y el desempeño individual.

Habida cuenta de que todas las cosas que contribuyen al logro de los objetivos de la organización operan a través de la coordinación, el *principio de coordinación*, que Stene enuncia como una relación causal, es el primer axioma de una teoría relacional de la administración: “*axioma I*: El grado en que una organización dada se acerca a la consecución plena de sus objetivos, tiende a variar en proporción directa con la coordinación de los esfuerzos individuales en el seno de dicha organización”. Una vez que estableció el *axioma básico*, Stene examina los factores que facilitan o impiden la coordinación. Se debe subrayar que rechaza al principio del liderazgo y el mando como el siguiente en importancia al principio de coordinación, porque omite el hecho de que la coordinación de los trabajos rutinarios se realiza una organización estable sin necesidad de dirección. Pues “la organización ha adquirido un *hábito* de coordinación” (Stene, 1940: 1128-1129). La coordinación supone elementos esenciales, entre los cuales destacan el nexo de las actividades individuales con la tarea común; la omisión de actividades individuales que se interfieran o se anulen entre sí; la realización de actividades necesarias para que el desempeño individual contribuya al propósito común; y la fijación en el tiempo y en el espacio de las actividades individuales en una relación mutua tal que permita llevar a cabo el propósito común.

En efecto, ningún “esfuerzo consciente” de dirección es necesario porque los miembros de la organización han aprendido a realizar sus tareas en función de los demás, relacionando unas con otras, debido a que la coordinación es un proceso continuo, y que, como su efecto, la rutina de las interacciones se ha establecido con base en la experiencia y en decisiones pasadas. Stene se ha propuesto no sólo formular axiomas, sino recurrir a *definiciones*, procedimiento por el cual explica que “rutina de la organización es aquella parte de las actividades de una organización que ha hecho habitual debido a la repetición, la cual se sigue regularmente sin directrices específicas ni supervisión detallada por cualquier miembro de la organización” (Stene, 1940: 1129). Una vez desenvuelto el axioma y la

definición, sigue la *proposición* número 1: la coordinación de actividades en el seno de una organización tiende a variar en proporción directa con el grado en el cual las funciones esenciales y recurrentes se han convertido en parte de la rutina de la organización.

Los planteamientos de Stene hacen resonar como un eco el más célebre de los libros de Chester Barnard, quien no sólo recupera los conceptos de eficiencia y efectividad, sino que dedica uno de sus capítulos a los “principios de la acción cooperativa”.⁷

Una de las formulaciones más representativas del principio causal fue formulada por Karl Wittfogel en su obra más conocida, que trata del despotismo oriental (Wittfogel, 1957). Su tesis parte del supuesto de que el *Estado hidráulico*, por cuanto organización política despótica, se caracteriza como absolutista y autocrático. Es decir, el poder en el despotismo hidráulico es concebido como incontrolado, pero al mismo tiempo como incapaz de actuar en todos los ámbitos. En efecto, la vida de la mayoría de los individuos no está enteramente controlada por el Estado, lo mismo que muchas aldeas y unidades sociales. La pregunta necesaria, por consiguiente, se refiere a ¿qué es lo que evita que el poder despótico ejerza su cabal autoridad en todas las esferas de la vida oriental? Wittfogel responde, modificando una fórmula clave de la economía clásica, que los gobernantes del régimen hidráulico actúan o dejan de actuar bajo el influjo de la *ley de disminución del rendimiento administrativo* (*law of diminishing administrative returns*).⁸ Es decir, la naturaleza, objeto y alcance del Estado administrativo oriental están sujetos a leyes formuladas con base en la investigación científica.

La ley mencionada es un aspecto singular de la *ley del cambio del rendimiento administrativo* (*law of changing administrative returns*). A saber: que un cambio de esfuerzos produce una alteración de resultados en una economía basada en la propiedad privada, como en una empresa

⁷ Barnard asegura que la efectividad de la cooperación consiste en el logro de los objetivos previstos por la acción cooperativa. Tomado como un “principio”, esto significaría que el grado de cumplimiento indica el grado de efectividad de la acción cooperativa (Barnard, 1938: 19 y 55).

⁸ Wittfogel afirma que la ley de la disminución del rendimiento fue estudiada por John Bates Clark, aunque en relación con la economía privada. Una idea sintética sobre este tema puede consultarse en Stavenhagen (1959: 233-234).

gubernamental. Este hecho afecta decisivamente, y por igual, a la economía política y al control estatal en la sociedad hidráulica. Por lo tanto, es el desempeño administrativo del Estado lo que define el grado de libertad de hombres y comunidades, y para nuestro caso, es la explicación teórica de su naturaleza por tratar acerca de las condiciones en las que basa su existencia. Por cuanto a la naturaleza propia de la agricultura hidráulica, la *ley de aumento del rendimiento administrativo* enuncia que, en un paisaje caracterizado por una aridez completa, la agricultura constante sólo es posible si, y cuando, una acción social coordinada traslada un suministro de agua abundante y accesible desde su localización originaria hasta un suelo potencialmente fértil. Cuando esto se hace la empresa hidráulica dirigida por el Estado se identifica con la creación de la vida agrícola. Wittfogel llama a este momento primario y determinante: *punto de creación administrativa*. Una vez que hay acceso a tierra arable y agua de riego, la sociedad hidráulica primigenia tiende a establecer formas de control público estatales, con base en un presupuesto económico unilateralmente aplicado y que está sujeto a la planificación central. Esto estimula que los nuevos proyectos se emprendan en una escala crecientemente mayor, y de ser necesario, sin concesión alguna a las fuerzas no gubernamentales. Realizadas exitosamente las nuevas empresas, ellas infieren sucesivamente un gasto adicional relativamente pequeño, así como un gran incentivo para una acción gubernamental posterior.

Luego emerge un punto medio que Wittfogel explica a través de la *ley de rendimiento administrativo equilibrado* (*law of balanced administrative returns*), que afirma lo siguiente: la expansión de la empresa hidráulica dirigida por el gobierno tiende a debilitarse cuando el gasto administrativo se empata con el beneficio administrativo. El movimiento ascendente ha alcanzado *el punto de saturación ascendente* (A). Es decir: más allá de este punto, la expansión puede aún producir recompensas adicionales más o menos proporcionales al esfuerzo administrativo adicional. Pero cuando se agota el potencial principal de suministro del agua, así como el suelo y la locación, la curva alcanza *el punto de saturación descendente* (D). Wittfogel denomina *ley de rendimiento administrativo equilibrado* a la zona entre los puntos ascendente y descendente. La *ley de disminución del rendimiento administrativo* (*law of diminishing administrative returns*) enuncia que si los puntos de saturación A y B están muy juntos, o muy separados, o si ellos coinciden, todo movimiento más allá de esta zona de rendimiento equilibrado lleva la acción del hombre a un área de *discrepancia descorazonadora*. Es decir: que esfuerzos administrativos semejantes, o

incluso incrementados, cuestan más de lo que producen. Estas condiciones se rigen por los efectos de la *ley de disminución del rendimiento administrativo*, la cual señala que el movimiento descendente queda completado cuando un gasto adicional no produce recompensa adicional alguna. Entonces se alcanza el punto absoluto de *frustración administrativa*. En fin, Wittfogel describe la *curva ideal y realidad de la variación de rendimiento*, la cual indica esquemáticamente los puntos críticos por los que pasa toda empresa hidráulica, si se mueve firmemente por todas las zonas de aumento y disminución de rendimiento.

La teoría del rendimiento administrativo de Wittfogel se puede acoger o rechazar. Pero esto no es lo relevante, sino el hecho de que existe una investigación cuyos resultados potencialmente válidos para una época, formulados como principios, pueden contribuir a ensanchar el horizonte científico de la administración pública contemporánea.

La aplicación del principio causal en administración pública es adecuada para tratar problemas de implementación, los cuales están relacionados directamente con el problema de la efectividad, es decir, la producción de resultados, y que hoy en día están signados por contextos de incertidumbre y complejidad. En otras palabras, ello obedece a que la efectividad administrativa está determinada por la capacidad de resolver el viejo problema de la coordinación de un número creciente de actores en los procesos de implementación (Naim, 1979: 7-33). La administración pública se mueve en un espacio ignoto y en perpetuo movimiento, que desafía su operación cotidiana. Existe incertidumbre latente en el proceso de implementación, como algo inherente e inevitable a la complejidad de la conversión de los objetivos en resultados. El grado de complejidad determina la capacidad de la administración pública para lograr resultados a partir de una variedad de opciones, así como anticipar la diversidad de implicaciones de los posibles efectos.

Hay complejidad, asimismo, en los contextos en los cuales se desempeñan las organizaciones que obstruye su actividad como movimiento racional. Son ambientes de turbulencia y ámbitos de confusión que producen prescripciones confusas y contradictorias emanadas de la complejidad. De modo que la complejidad determina la fragmentación, diversidad y diferenciación de las organizaciones a cuyo cargo está la implementación en administración pública, en tanto que la incertidumbre es causa de la multiplicación de organizaciones y objetivos, así como consecuencia de la complejidad resultante de esa multiplicidad.

Como la complejidad es una fuente de incertidumbre y de opacidad en los procesos administrativos, existe un terreno incógnito situado entre las intenciones apetecidas y los resultados efectivos, un eslabón faltante que interrumpe la explicación de por qué lo pensado no deriva en acciones congruentes con el designio formulado: consiste en ese “eslabón perdido” llamado implementación, un eslabón faltante entre los insumos políticos y los resultados de *policy* (Berman, 1992: 281-321).

En este contexto brota el *principio de la complejidad de la acción conjunta*, como condición por considerar en los problemas de implementación de la administración pública. Dicho principio enuncia que existe una relación directa entre el número de transacciones necesarias para implementar una decisión y la probabilidad de producir un efecto, cualquiera que sea ese efecto. En otras palabras, a mayor cantidad de participantes, así como de portadores de poder de veto, más son las instancias de decisión y los controles para asegurar la obediencia a la decisión asumida. Como consecuencia, las condiciones de la implementación tienden más a propiciar desviaciones y retardos en el despacho de los asuntos administrativos públicos, y la necesidad de tutela de quienes están a cargo de la implementación (Pressman y Wildawsky, 1973).

Como podemos observar, la administración pública tiene un desarrollo consistente de principios, los cuales son precisamente sus cimientos como ciencia.

Los *principios* como fundamento de la arquitectura epistemológica de la administración pública

Los tipos de principios abordados no agotan todos los significados. Hay más, por ejemplo, como la noción muy común de “principios” como sinónimo de “elementos” o “rudimentos” de algo. De modo que existen textos titulados como “principios de administración pública”, cuya orientación es un escrito preliminar como es el libro introductorio de S. E. Finer (Finer, 1950). En administración pública también hay perspectivas sobre los principios que optan más trascendentemente su concepto, en forma de declaraciones amplias y generales. En esa línea destaca el libro de Richard Warner.

Con modestia, Warner se pregunta si existe algo que se pueda llamar “principios de la administración pública”, o si más bien se trata de una mera frase que es utilizada sin una adecuada justificación para hacer de su objeto de estudio un campo de la labor científica. Es verdad que desde antaño entre muchos pueblos no se ha negado que la administración

pública era un arte. Pero hoy en día, si sólo se trata de un mero arte, esto mismo limita su proyección y resulta difícil que el desempeño individual de un servidor público sea comunicable, si no se traduce en la forma de principios. Para que la administración pública sea entendida como una ciencia es necesario que exista un campo de conocimiento organizado, capaz de formular un conjunto de principios con verdades principales y con posibilidades de aplicación general. Sin embargo, cuando Warner publicó su libro (1947) había pocos escritores en administración pública comprometidos en establecer los principios de ésta (Warner, 1947: 12). Como una excepción, destaca la labor de algunos profesores norteamericanos, principalmente Leonard White, quien escribió el trabajo ya analizado sobre los principios en administración pública (White, 1967).

Pero en la patria de Warner, Gran Bretaña, no había sido posible diferenciar cuáles son los principios administrativos y cuáles no. Allí era difícil pensar en una “ciencia” de la administración pública. De aquí la necesidad de diferenciar entre “las máximas prudenciales” y los “principios”, que buscan puntualizar la realidad de la administración pública como un modo de conducta humana. En efecto, en el ámbito de la política y la administración pública menudean guías de acción de conducta moral llamadas “consejos prudenciales” diversos de los principios, esencialmente porque aquellos consisten en una forma típica de transmisión de sabiduría administrativa por parte de quienes dominan un arte. Del mismo modo, los principios deben ser distinguidos de las reglas de acción puntual que son implantadas en la administración de negocios. Warner quiere ir más allá: los principios de la administración pública que alcancen mayor importancia son aquellos que tienen relevancia general para la estructura y la “fábrica” de los actos administrativos, no tanto para detallar sus modos de desempeño. En contraste con los principios de la conducta humana en general, o con la sabiduría destilada de la ley, los principios deben tener una referencia administrativa específica y no puede sino aplicarse al acontecer de la vida administrativa. De modo que se debe formular, “de ser posible”, una serie de declaraciones sumarias relativas al orden lógico del mundo administrativo, que sirvan para puntualizar cuáles de los muchos objetos en análisis pueden ser referidos por la explicación científica (Warner, 1947: 18). Hay que anotar, sin embargo, que no existen principios “generales” de la administración pública.

Una vez que ha tomado posición acerca del concepto “principios”, Warner se propone formular un conjunto de principios de la administración pública que puedan servir a los propósitos de proveer un esquema conceptual básico que facilite el objeto de su estudio. A saber: principios de dirección política, de responsabilidad pública, de necesidad social, de eficiencia, de organización, de relaciones públicas, de evolución y progreso, y de investigación. Lo dicho por Warner no quiere decir que se asuma un enfoque científico propio de “leyes” de las disciplinas físicas que están basadas en la precisión y la predicción. Más bien, se propone enunciar un cuerpo de conocimientos esencialmente humanístico concebido como una formulación científica. No se trata de reglas de conducta ni de guías para un credo político, ni tampoco de un programa para la realización de los ideales del activista doctrinario. Más bien, Warner piensa en los principios por los cuales los hechos de la administración pública pueden ser convenientemente agrupados (Warner, 1947: 16-17). Se refiere a declaraciones por las que exitosamente cada tarea adquiere valor con el nombre de principio, porque ellas las proveen de pruebas para las causas o los elementos del fenómeno que una teoría de la acción social debe explicar.

Epílogo

Entre los administradores públicos han prosperado los ideales de los principios como regla o como guía de acción, principalmente por el imperativo contextual que demanda la producción de resultados socialmente relevantes. De aquí que muchos de los trabajos relativos al tema traten de los principios desde ese ángulo, y la administración pública quede circunscrita a una visualización práctica y positivista. Naturalmente esto le ha brindado prestigio, pero también ha limitado su proyección epistemológica y apartado relativamente del estudio de los grandes problemas que abordan la ciencia política, la sociología o la economía. Gracias a las perspectivas del trabajo teórico desarrolladas en los planteles de investigación, se ha conservado el espíritu científico que provee a la disciplina de un ánimo constructivo hacia el desarrollo de principios causales por los cuales la administración pública queda situada dentro de los grandes debates epistemológicos de las ciencias sociales. En adelante, junto con el siglo que recién comienza, resulta claro que el progreso de la administración pública sólo será posible a través de su desarrollo científico, sin que ello signifique el abandono de otras perspectivas que le dieron su sello desde antaño.

Bibliografía

- Berman, Paul (1978), “Estudio de la Macro y Micro-Implementación”, en Aguilar, Luis [edit.], *La Implementación de las Políticas*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Bonnin, Charles-Jean (1808), *De l'Importance et de la Nécessité d'un Code Administratif*, a París, Francia: chez Garnery, Libraire.
- Bonnin, Charles-Jean (1809), *Principes D'administration Publique, por servir a l'études des Lois Administratives, et Considérations sur L'importance et la Nécessité d'un Code Administratif, suivies du Project de ce Code. Ouvrage Utile aux Préfets, Sous-préfets, Maires et Adjoints, aux Membres des Conseils Généraux de Départements, de Préfectures, D'arrondissement, Communaux et Municipaux*, a París, Francia: chez Clement Frères, Libraires, seconde édition.
- Bonnin, C. (1829), *Abrégé des Principes d'Administration*, París, Francia: Amable Costes, Libraire-Editeur.
- Boulding, Kenneth (1953), *The Organizational Revolution*, Chicago: Quadrangle Books.
- Barnard, Chester (1938), *The Functions of Executive*, Cambridge: Harvard University Press.
- Burnham, James (1941), *The managerial revolution*, New York: The John Day Company.
- Colander, David *et al.* (2004), *The Changing Face of Economics*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Dimock, Marshall and Gladys Dimock (1964), *Public Administration*, New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Easton, David (1954), *The Political System*, New York: Alfred A. Knopf.
- Finer, S. (1950), *A Primer of Public Administration*, London: Frederick Muller LTD.
- Gourney, Bernard (1966), *Introduction a la Science Administrative*, París, Francia: Libraire Armand Colin.
- Gourney, Bernard *et al.* (1966), *Administration Publique*, París, Francia: Presses Universitaires de France.
- Gulick, Luther (1937), “Notes on the Theory of Organization”, en Gulick, Luther y Lyndall Urwick [eds.], *Papers on Science of Administration*, New York: Augustus M. Kelly Publishers.

- Meehan, Eugene (1965), *Theory and Method of Political Analysis*, Homewood, The Dorsey Press.
- Mooney, James (1931), *The Principles of Organization*, New York: Harper y Brothers Publishers.
- Mosher, Frederick e Salvatore Cimmino (1959), *Elementi de Scienza dell'Amministrazione*, Milano: Dott. A. Giuffrè Editore.
- Naim, Moisés (1979), “Un marco conceptual para el análisis de implementación de políticas públicas”, en *Politeia*, núm. 8, Caracas, Venezuela.
- Parsons, Talcott (1951), *The Social System*, New York: The Free Press.
- Pressman, Jeffrey y Aaron Wildavsky (1973), *Implementation*, Berkeley: University of California Press.
- Stavenhagen, Gerhard (1959), *Historia de las Teorías Económicas*, Buenos Aires, Argentina: El Ateneo.
- Stene, Edwin (1940), “An Approach to a Science of Administration”, en *American Political Science Review*, vol. 34, Estados Unidos.
- Simon, Herbert (1946), “The Proverbs Administration”, en *Public Administration Review*, winter.
- Simon, Herbert (1947), *Administrative Behavior*, New York: The Free Press.
- Walker, Harvey (1933), “An American Conception Of Public Administration”, en *American Political Science Review*, january.
- Waldo, Dwight (1948), *The Administrative State*, New York: The Ronald Press.
- Warner, Richard (1947), *The Principles of Public Administration*, London: sir Isaac Pitman y sons, LTD.
- Weber, Max (1921), *Economía y Sociedad*, México: Fondo de Cultura Económica.
- White, Leonard (1936), “The Meaning of Principles of Public Administration”, en Gaus, John *et al.* [eds.], *The Frontiers of Public Administration*, New York: Russell and Russell.
- Willoughby, W. (1927), *Principles of Public Administration*, Baltimore: The John Hopkins Press.
- Willoughby, W. (1937), “The Science of Public Administration”, en Mathews *et al.* [eds.], *Essays in Political Science*, Baltimore: The John Hopkins Press.

Wittfogel, Karl (1957), *Oriental Despotism: a Comparative Study Of Total Power*, New Haven and London: Yale University Press.

Omar Guerrero Orozco. Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, y Doctor en Administración Pública por la misma Facultad. Actualmente es profesor de tiempo completo en dicha Facultad, y es Investigador Nacional nivel III en el Sistema Nacional de Investigadores, además de miembro de la Academia Nacional de Ciencias y del Seminario de Cultura Mexicana. Su campo de estudio comprende temas administrativos, políticos, así como de administración de justicia. Su obra escrita incluye más de cien publicaciones entre libros, artículos y opúsculos.

Envío a dictamen: 26 de noviembre de 2008.

Aprobación: 08 de enero de 2009.

