

A TREINTA AÑOS DE PUBLICACIÓN DE INTRODUCCIÓN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, DE PEDRO MUÑOZ AMATO*

*Dr. Leonardo Santana Rabell***

El director de la **Escuela Graduada de Administración Pública**, Dr. Manuel Ángel Morales, y la Asociación de Estudiantes de Administración Pública me han invitado a este foro para hablarles —obviamente en forma sucinta— sobre la obra ya clásica *Introducción a la Administración Pública*, del distinguido profesor puertorriqueño **Dr. Pedro Muñoz Amato**.¹ Esta obra, de gran repercusión y difusión en nuestra América Latina, fue publicada en 1954 por el Fondo de Cultura Económica. Como ustedes saben, esta casa editora mexicana (que casualmente en estos momentos celebra sus cincuenta años de fundación) es una de la editoriales de mayor prestigio en el mundo intelectual en nuestra América. Entre sus numerosos logros podemos señalar la traducción y publicación de muchas obras cimeras del pensamiento universal, particularmente para nuestra disciplina. En este aspecto debemos destacar que fue el Fondo quien publicó por primera vez la monumental obra de **Max Weber** *Economía y Sociedad*, en 1944, antes de que fuera publicada en inglés.

En mis años de estudiante en la Universidad Autónoma de México, pude percatarme del aprecio por el pensamiento del **Dr. Muñoz Amato** en Latinoamérica. De hecho, todos mis profesores de Administración Pública conocían su texto y algunos hasta enviaban saludos por mi conducto al distinguido profesor. Esto era de esperarse pues *Introducción a la Administración Pública* fue reimpressa en los años 1956, 1963, 1966, 1973, 1978 y también traducida al portugués en 1958.² Por ello me atrevo a decir sin miedo a equivocarme que esta obra es el texto de Administración Pública

* Ponencia presentada el 19 de octubre de 1984 en ocasión del homenaje rendido por la **Escuela Graduada de Administración Pública** al **Dr. Pedro Muñoz Amato** durante la *Semana de la Escuela Graduada de Administración Pública*.

** Profesor de la **Escuela Graduada de Administración Pública**, Universidad de Puerto Rico, Río Piedras.

¹ *Introducción a la Administración Pública* (México: Fondo de Cultura Económica, 1954).

² *Introdução á administração pública*, Tradução de Benedicto Silva, Río de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1958).

más difundido, asignado, comentado, e inclusive, criticado, en todos los países del continente latinoamericano. En alguna ocasión me dijo el querido amigo y condiscípulo **Dr. Omar Guerrero**, que le tenía un especial aprecio a este libro porque con él se inició en el estudio de la Administración Pública, y además, porque su autor sistematizaba en forma clara, brillante y pulcra el desarrollo teórico de la disciplina en Estados Unidos. Como ustedes saben, la posición teórico-metodológica del Dr. Guerrero es completamente diferente a la del libro que comentamos, sin embargo, esto no constituyó un obstáculo para la expresión justa y hasta simpática por el mismo.

La obra *Introducción a la Administración Pública* está integrada por dos volúmenes. En el primero se incluye una interesante y muy coherente discusión sobre el ámbito, naturaleza, metodología y propósitos de la disciplina; además contiene una discusión sobre los procesos de planificación y presupuesto y su importancia para la Administración Pública.

En el volumen II se describe y analiza los problemas de relaciones humanas y administración de personal en el sector público. Se hace una exposición del sistema y principio de mérito y los problemas de educación y adiestramiento para el profesional en administración pública en Estados Unidos, Francia, Inglaterra y América Latina.

Quiero aprovechar la ocasión para señalar algunos de los aspectos del libro que todavía mantienen vigencia y reiterarlos. En primer lugar, para Pedro Muñoz Amato, el estudio de la Administración Pública tiene que estar vinculado con el gobierno; con los problemas del Estado moderno. En su sentido más amplio, nos dice que la Administración Pública es el gobierno. Esta realidad que nos parece tan sencilla pasa casi inadvertida por muchos de los textos contemporáneos que se escriben sobre la disciplina. Esto el profesor **Beauregard González Ortiz**, en su reciente estudio sobre la Administración Pública norteamericana, nos lo acaba de señalar.³

En la actualidad, el campo de la disciplina se encuentra tan orientado hacia la tecnocracia empresarial que tal parece que se ha esfumado tanto la naturaleza política como su función social. Igualmente, el profesor **Manuel Ángel Morales**, en su libro *Administración Pública, Gobierno y Teoría de la Organización*,⁴ nos apunta la necesidad de que el estudiante de esta disciplina conozca las diferentes teorías del gobierno y su relación con la

³ Beauregard González Ortiz, *La Administración Pública norteamericana* (Santurce, P.R.: Ediciones de Política y Administración, 1984).

⁴ Manuel Ángel Morales, *Administración Pública, Gobierno y Teoría de la Organización* (Hato Rey, P.R.: Master Typesetting, 1982).

sociedad, tanto en la reproducción económica como en la legitimación social.

De manera que el gobierno y su acción en la sociedad son aspectos ineludibles para el estudio de la Administración Pública. Lamentablemente las teorías “modernas” que atiborran el mercado no hablan mucho de esto. Hoy se han renovado las viejas teorías neoliberales del *laissez-faire* y la “mano invisible” para guiar y regular la sociedad. No se comprende que la “mano invisible” en América Latina casi siempre viene acompañada de la “mano militar”.

Considero pues, que hoy más que nunca tenemos que esforzarnos por entender las teorías del gobierno como uno de los elementos fundamentales en el estudio de la Administración Pública. Esta realidad se trasluce claramente del texto de Muñoz Amato.

En segundo lugar y como corolario de lo anterior, el estudio de la Administración Pública debe analizarse desde el punto de vista de los procesos políticos y sociales que explican y permean su acción y posibilidades. Un buen administrador público, nos señala el autor, debe conocer los fundamentos de la teoría y la ciencia política asimismo como los aspectos constitucionales relacionados con la separación de poderes, los derechos civiles, la igual protección de las leyes y el debido proceso de ley.

Un tercer aspecto que este libro nos advierte es la importancia de los valores en el análisis administrativo. No puede existir teoría y práctica (fundamentalmente esto último) sin reflexionar sobre las finalidades de la vida humana en sociedad, ni los elementos éticos que orientan nuestra conducta. En este sentido, **Muñoz Amato** cuestiona el enfoque meramente productivista y eficientista de la Administración Pública y nos advierte que el problema no es sólo de racionalidad económica, sino también de eficiencia social, equidad y responsabilidad pública.

Creo que el pragmatismo, tecnicismo y formalismo todavía permean a un sector de los estudiosos de la disciplina. Lamentablemente, esta visión empresarial y gestiológica parece aumentar en los círculos académicos y profesionales. Decía **Max Weber**, que sin orientación moral, la burocracia se convertiría en la “obscura noche polar de la humanidad” o en la “jaula de hierro” que aprisiona moralmente las libertades y aspiraciones de los seres humanos. Esta orientación ético-normativa también debemos mantenerla viva en nuestra reflexiones sobre la Administración Pública, creo que hoy más que ayer.

En cuarto lugar, se infiere del texto la importancia del aspecto cultural en el estudio de la Administración Pública. Es necesario darle atención a ese conjunto de actitudes, orientaciones y preferencias que conforman las peculiaridades de una nación. Cada país tiene su propia configuración

histórica y cultural y es por ello que se hace necesario tener claro lo que hoy se llama ecología (o el "contexto organizacional") y evitar aplicar modelos o teorías indiscriminadamente a cada país o situación social. Creo que todavía no aprendemos completamente esta lección tan importante.

Otro aspecto que se menciona en el libro —y que tiene relevancia hoy más que ayer— es que el estudio de la Administración Pública es multidisciplinario o "inclusivista". Está conformado por muchas disciplinas: la administración, teoría y ciencia política, historia, economía, sociología, sicología, antropología, ética, métodos cuantitativos y —cada día más— la teoría de la organización y el análisis de política pública. El profesional de la Administración Pública es tal vez el que más disciplinas debe integrar a su conocimiento; esto obviamente hace a la disciplina más difícil, pero también más estimulante.

Finalmente, quiero señalar que hay algunos aspectos del libro *Introducción a la Administración Pública* en los que necesariamente no se está de acuerdo totalmente, y hasta —en ocasiones— se sostienen posiciones contrarias.⁵ Ciertamente, algunas ideas ya han sido superadas, no obstante, los elementos mencionados —a nuestro juicio— mantienen plena actualidad y vigencia; que a treinta años de enunciados representan lo mejor de la tradición del pensamiento administrativo. Estamos, pues, frente a un clásico de la disciplina de la Administración Pública.

REFERENCIAS

- González Ortiz, Beauregard. *La Administración Pública norteamericana*. Santurce, P.R.: Ediciones de Política y Administración, 1984.
- Morales, Manuel Ángel. *Administración Pública, Gobierno y Teoría de la Organización*. Hato Rey, P.R.: Master Typesetting, 1982.
- Muñoz Amato, Pedro. *Introducción a la Administración Pública*. México: Fondo de Cultura Económica, 1954.
- _____. *Introdução á administração pública*. Tradução de Benedicto Silva. Río de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1958.
- Nazario, Hiram. "El problema de la relevancia en el estudio de la administración pública en Puerto Rico". *Revista de Administración Pública* 5 (marzo 1972):73-89.

⁵ Para una crítica al texto, véase Hiram Nazario, "El problema de la relevancia en el estudio de la administración pública en Puerto Rico", *Revista de Administración Pública* 5 (marzo 1972):73-89.