

## RESEÑA DE LIBROS

### INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION PUBLICA

*Omar Guerrero*  
*México, Editorial Harla, (1985)*

### LA TEORIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

México, Editorial Harla (1986)

En el breve lapso de un año el distinguido profesor mexicano, Dr. Omar Guerrero, ha escrito dos obras de extraordinaria importancia para el estudio y la enseñanza de la Administración Pública. Esta aventura intelectual ciertamente poco común en el quehacer universitario de nuestros días, no asombra a los que conocemos de cerca la capacidad, dedicación y apasionamiento del Dr. Guerrero con todo lo relacionado con los orígenes, formación y desarrollo de la ciencia de la Administración Pública.

En el primer texto, *Introducción a la Administración Pública*, Omar Guerrero nos explica desde una perspectiva novedosa el desarrollo histórico de la administración pública desde los *Arthasastras* indios elaborados entre los siglos VI al IV a.c. hasta la “moderna” ciencia de la administración pública, destacando las aportaciones de escritores casi desconocidos, tales como el francés Carlos Juan Bonnín (ahora nuevo fundador de la moderna administración pública) y varios escritores españoles y latinoamericanos, especialmente mexicanos. De acuerdo con el autor nuestra disciplina se inicia en el siglo XIX y tiene dos fases claramente distinguibles: la primera que se inicia con Bonnín en 1808, visualiza la administración pública como “una ciencia de la administración de la sociedad” que surge como resultado de la naturaleza social del hombre y que sintetiza diversas ciencias sociales tales como la sociología, economía y ciencia política. Su finalidad es “la felicidad, el vivir y sobrevivir” de toda la sociedad mediante la eficiencia y orientación moral del Estado. Es decir, su preocupación es el conjunto social, la administración de la sociedad para sustentar la vida de ésta en todos sus aspectos: material, moral e intelectual. Es en resumen, una *tecnología* que nutre el desarrollo social sin identificarse necesariamente con una institución particular del Estado.

La segunda fase se origina con el español Manuel Colmeiro en 1850. En esta etapa, el estudio de la administración pública se va a restringir casi exclusivamente al derecho administrativo y a los problemas de la organización del gobierno. Su objeto de estudio se limita a los marcos del *espacio público*, dejando de lado el estudio de la sociedad como totalidad.

Para Omar Guerrero este enfoque representa un empobrecimiento de la ciencia de la administración, puesto que fundamenta sus principios no en la acción administrativa en la sociedad, sino en su organización interna. Así pues, el estudio de la administración pública dejó de ser "una ciencia de la administración de la sociedad, para convertirse en la ciencia de la organización administrativa del gobierno; se transformó en una ciencia que estudia la organización administrativa, dejando de ser el estudio de sus relaciones con la sociedad. Abandona sus investigaciones sobre la relación entre el espacio público y el espacio privado, abdicando con ello a su naturaleza sociológica y politológica, cediendo también al espacio público al desintegrarse por el Estado." Después de discutir las obras tratadistas de estas dos fases principales del desarrollo de la nueva ciencia de la Administración Pública, el profesor Guerrero elabora la evolución del pensamiento administrativo mexicano desde la época virreinal hasta nuestros días, constituyendo esta parte una aportación original al estudio de la administración pública en ese país. Cabe destacar de igual manera la interesante exposición de la administración oriental, en particular la obra del Arthasastra de Kautilya y los Espejos de los Príncipes Musulmanes y el análisis de las administraciones romana, bizantina y feudal. Todo ello sirve de marco de referencia histórica para adelantarnos en el nacimiento de la moderna ciencia de administración pública que tuvo sus orígenes en el Estado Absoluto.

El libro *La Teoría de la Administración Pública* (1986) es un texto totalmente diferente al primero, pero lo complementa, desarrolla y fortalece. Creo que de esta manera fue concebido originalmente por el autor y en realidad ambos libros constituyen una unidad inseparable, pero con finalidades distintas. En este texto la preocupación central del autor es exponer de manera más sistemática *la teoría* de la administración pública tal y como se fue desarrollando en el pensamiento de sus forjadores, desde su aparición con el Estado Absoluto hasta la época contemporánea. En este sentido constituye un compendio magistralmente construido de cómo se desarrolló y cuál es la situación actual del estudio (*la teoría*) de la administración pública en diferentes países particularmente en Francia, Alemania, España, Latinoamérica, Italia, Estados Unidos, Inglaterra, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y otros países socialistas. Es necesario advertir que su enfoque no está dirigido a discutir los problemas epistemológicos y metodológicos de la disciplina sino el desarrollo histórico del *objeto*, es decir del contenido de la disciplina que es la acción estatal. Para el profesor Guerrero la administración pública es básicamente un proceso y un producto histórico que nace y se refiere al Estado, por lo cual no existe la más mínima posibilidad de estudiar esta disciplina separada de la reflexión sobre el Estado y así lo reitera desde la primera página: "Nunca acepté como

válidas las enseñanzas traídas desde la administración privada, siempre dudé de las proposiciones nacidas de las teorías organizacionales; poco me atrajeron las modas venidas del funcionalismo o los sistemas. Mi convicción era y sigue siendo, que la teoría de la administración pública se refiere al Estado y sólo a él.”

La obra se divide en dos partes: 1) *el origen de la ciencia de la administración* y 2) *el desarrollo y situación actual de la ciencia de la administración*. En la primera parte se discute el nacimiento de la administración pública a partir del nacimiento del Estado Liberal, como consecuencia de la revolución francesa y de las reformas administrativas que intentara realizar el absolutismo alemán y español para postergar la muerte inevitable de este tipo de Estado y régimen político; también se discute en esta sección las aportaciones un tanto diferentes del pensamiento administrativo italiano que forja la doctrina del derecho administrativo.

En la segunda parte se analiza el desarrollo y situación actual del pensamiento administrativo en los países previamente señalados. Este balance del estado actual de la *teoría* es una contribución de enorme importancia para los estudiosos y todas aquellas personas interesadas en conocer la producción intelectual sobre esta disciplina en diferentes países, incluyendo los del campo socialista. En este sentido el texto que reseñamos constituye una excelente oportunidad para aquellos interesados en salir del castrante “parroquialismo” a que nos tienen acostumbrados los textos provenientes de la academia norteamericana y mirar hacia horizontes distintos mediante el sencillo recurso heurístico de la comparación de ideas.

Otro aspecto que es necesario destacar es que la obra está precedida de un enjundioso *estudio preliminar* realizado por el erudito y eminente jurista mexicano don León Cortiñas-Pelaez; que de por sí constituye una aportación original al estudio de la ciencia de la administración. De igual manera cabe destacar la sorprendente capacidad de síntesis y el poder de convencimiento que manifiesta el profesor Guerrero en el extraordinario *Capítulo Introdutorio* (“El Proceso de Construcción Histórica de la Ciencia de la Administración”). Aquí nos demuestra fehacientemente que la formación de nuestra disciplina surge de la transformación de las ciencias camerales y de la ciencia de la policía.

No cabe la menor duda de que ambos trabajos constituyen una aportación extraordinaria al estudio y replanteamiento de nuestra disciplina y reafirman lo señalado por el doctor Cortiñas-Pelaez de que Omar Guerrero es actualmente “uno de los más prometedores valores de la naciente ciencia latinoamericana de la Administración Pública.”

Reseña por Leonardo Santana Rabell, Profesor de la Escuela Graduada de Administración Pública.