

PRESENTACIÓN

La cita de Luis de la Rosa, que abre la nueva aportación de Omar Guerrero al estudio de la administración pública en México, está en desacuerdo con este trabajo que tiene atractivo para los corazones apasionados y para las imaginaciones enardecidas, además que le granjeará prestigio a su autor, mejor dicho confirmará y acrecentará el que ha venido creando con esfuerzo constante y dedicación creciente.

En efecto, es apasionante aclarar el desenvolvimiento del pensamiento administrativo a partir del siglo IV a. C., adentrarse en la reflexión y en el conocimiento de la ciencia o de las ciencias de la administración y en las condiciones históricas de su aparición y desarrollo en su moderna expresión desde el pensamiento de Bonnin su fundador, pasando por el de sus abanderados en España durante el siglo XIX —Agustín Silvela, Alejandro Oliván, Manuel Ortiz de Zúñiga, José Posada de Herrera y Manuel Colmeiro—, para culminar con la exposición del desarrollo del estudio de la administración pública en México.

Asimismo despierta la imaginación e invita a la creación a quienes deseen participar en el acrecentamiento de los estudios sobre la administración mexicana en las postrimerías del siglo XX, aspecto no incluido, aunque implícito en este ensayo, para estar en aptitud de escribir el tercer título: la ciencia de la administración en México en el siglo XXI.

Las sucesivas reflexiones sobre el Estado y su administración constituyen un proceso que vincula las ideas antiguas con las posteriores hasta llegar al

momento actual. Es así como la gestación de una ciencia nueva, que busca su cohesión y su unidad, aparece en la obra del doctor Guerrero, en los pensadores que analiza y los que añadirá en el futuro, pues “todavía podrá encontrarse mucho mas”.¹

Las obras a las que se consagra el análisis constatan su dimensión política y la trascendencia del sistema a que se refiere. La política domina en el conjunto precisamente porque administrar corresponde al Estado. En ellas es dable desprender un pensamiento finalista, profundamente ideológico. De ahí la imposibilidad de principio de desvincular el pensamiento administrativo del político; históricamente es uno.

Las ideologías sobre el Estado conducen a posiciones, bastante precisas, sobre la multiplicación del poder, la distribución administrativa del espacio nacional, las funciones de la administración, la organización de los servicios públicos, la situación de los funcionarios o las relaciones de éstos con los administrados. Las diferentes doctrinas recogen los imperativos de la realidad administrativa, del sistema político al que se refieren, y, aun cuando aborden aspectos concretos o persigan la eficacia inmediata, deben recurrir a la experiencia y a las elaboraciones, no obste sean precarias, de la ciencia de la administración.

El interés fundamental de la obra del igualmente autor de “El Proceso Histórico de la Acción Gubernamental”², es mostrar “que la ciencia de la administración fue una preocupación permanente de los pensadores mexicanos (y) que la ciencia administrativa lo sigue viendo” e impulsar el renacimiento de la ciencia de la administración.

A partir de realizaciones propias, enraizadas en nuestra realidad, se pueden construir elaboraciones generales y elucidar los principios, confrontados con experiencias, sin recurrir a meras especulaciones. Una ciencia sin historia, sin creadores, no nace; sólo al través de los pensadores que le han dado vida se conocen las líneas de su evolución y de su identidad.

Los estudios sobre la administración mexicana tienen tradición; no obstante fueron postergados en nuestro medio hasta hace pocos años. En consecuencia se recurrió a fuentes extranjeras en su mayor parte destinadas a la gestión de negocios, sin historia y, concientemente o no, política, simples técnicas para actuar, para servir a la administración, no para estudiarla o servir a la sociedad.

Durante muchos años ha privado la concepción que destaca lo administrativo de la administración, las denominadas funciones de apoyo, reduciendo la ciencia de la administración a una mera técnica susceptible de importación, mediante el simple trámite de traducir los libros producidos en el extranjero. Muchos autores han pensado así desde antiguo, de manera que varias instituciones y

¹ Las citas son de Guerrero, Omar. *Introducción a la administración pública*.

² Guerrero, Omar. *El Proceso Histórico de la Acción Gubernamental. La Administración Pública en el Modo de Producción Asiático*. Estudios Serie V Teoría de la Administración Pública, No. 1, Instituto Nacional de Administración Pública, México 1982.

concepciones administrativas son, en el mejor de los casos, adaptaciones de las vigentes en el exterior, que no es raro nos lleguen con años de atraso. Hemos ido al extremo de estudiar nuestra administración en autores extranjeros y aún a pretender comprenderla con base en el pensamiento que la explica en otros países; así hemos conocido mejor el pasado y el presente, además del sentido, de las administraciones de éstos antes que la nuestra. Más también ha habido pensadores originales y aun las teorías y las instituciones importadas han adquirido indefectiblemente peculiaridades que las han separado de sus fuentes inspiradoras.

La presente obra recupera, junto a autores extranjeros, una parte considerable de nuestra cultura administrativa del pasado. Nuestros tratadistas han producido obras notables que merecen ser salvadas del olvido en que hasta ahora estaba.

Hoy, con acierto, se empieza a apreciar el valor de nuestros clásicos, no por inclinación arqueológica o por consideración a un patrimonio cultural venerable, sino por haberse constatado que los pocos que han penetrado en la bibliografía nacional han encontrado un caudal inapreciable, que les ha permitido comprender mejor nuestra administración y su estudio, así como rectificar afirmaciones que se repetían por simple comodidad. En muchos casos el olvido encuentra su origen en las dificultades para acercarse a las aportaciones nacionales; de ahí que uno de los méritos, y no menores, de este estudio, es ofrecer una bibliografía y su análisis, que estoy seguro producirá una enorme influencia en las investigaciones sobre administración que se emprendan después de esta fecha. La verdadera historia está viva, su conocimiento impulsa, abre vías y sobre todo proporciona ideas para enriquecer o recontrar una ciencia de la administración por tantos olvidada. El pasado se prolonga, se quiere o no, en el presente y condicionará también el futuro.

El libro de Omar Guerrero satisface con creces “la finalidad de explicar el desarrollo de la administración pública en México”* y constituye una síntesis llana y sencilla, que el propio autor en sucesivas ediciones o trabajos, así como otros estudiosos, enriquecerán al continuar redescubriendo la disciplina relativa a la administración desarrollada por nuestros pensadores.

La tarea de desentrañar y divulgar el pensamiento administrativo mexicano es necesaria por su desconocimiento y, principalmente, por su función explicativa, al permitir comprender el surgimiento de la ciencia de la administración en nuestro país con ella aparece la confrontación sobre las ideas relativas a la administración, actualmente en vías de renovarse completamente, en tanto permite discernir los puntos principales sobre los que gravitan las tesis y aun las simples opiniones.

Es preciso reconocer que el trabajo es el corolario de un esfuerzo de varios años e inicio de futuras elaboraciones, punto de una nueva actitud nacida en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y en el Instituto Nacional de Administración Pública. “En torno a ambas instituciones se ha ido creando un am-

biente de ruptura con el actual estado de cosas del estudio de la administración pública, reconsiderándose a profundidad por medio de un proyecto, informal y sólo basado en el ánimo de superar ese estado; nos encaminamos a reconstruir las fórmulas de investigación de las ciencias de la administración, redefinir el objeto de estudio y reivindicar el examen de la administración pública en México, con base en su propia tradición.”

La Revista del Instituto Nacional de Administración Pública, durante el lapso en que Omar Guerrero fue su director, recogió algunas de las aportaciones que ahora analiza en esta obra. En la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, en especial en su División de Estudios de Posgrado, en los años recientes se ha iniciado el estudio de la administración mexicana y de la ciencia de la administración a partir de autores nacionales y se ha propuesto que el segundo curso de teoría de la administración pública, obligatorio en la licenciatura, se destine a la desarrollada en nuestro país.

En esta obra el asimismo autor de “El Estado y su Administración”³ resume y aporta, concluye y descubre senderos, que habrá de recorrerse para perfeccionarla, en el ámbito de la ciencia de la administración.

La calidad del investigador es indudable para quienes conocen a Omar Guerrero, sea como estudiante o profesor de licenciatura y posgrado, sea como investigador, tratadista o colaborador.

La elaboración de este libro confirma sus realizaciones y demuestra que posee erudición considerable y profundidad de análisis, con lo que sitúa a su trabajo en la mejor tradición del pensamiento administrativo.

Integrar, en un texto síntesis, las aportaciones de orígenes diversos, con señalamientos de generalidades y particularidades, para constituir “un esquema de historia de las ideas administrativas en nuestro país” y una colección de escritos seleccionados para la enseñanza, hacen de *Introducción a la administración pública*, obra indispensable para profesores, estudiantes, estudiosos y servidores públicos, pero también para todos los mexicanos que confirmarán o descubrirán que la administración no nació con ellos ni como actividad ni como objeto de estudio, que antaño como hogaño contamos con lúcidos autores de “una ciencia sistemática transmisible mediante la cátedra, la investigación y la difusión”.

La mejor manera de mostrar que es posible una ciencia de la administración pública es elaborarla. Es a lo que tiende este estudio. Por su composición, por la diversidad de los autores analizados, refleja los distintos caminos que pueden conducir a ella. Sin duda, los diferentes puestos de vista sobre la administración o la ciencia o ciencias de la administración, la variedad de métodos, la personalidad de los autores y las características de la época en que vivieron, dan al trabajo de Guerrero un contenido pluralista dentro de una unidad fundamental, que impi-

³ Guerrero, Omar. *El Estado y su Administración*. Cuaderno I, Serie; Ensayos. Centro de Investigaciones en Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México 1980.

de sea una colección de estudios; por el contrario, el trabajo de reflexión y de organización de pensadores, constituye una investigación profunda sobre un objeto que tiene existencia: la ciencia de la administración.

El futuro, espero, verá multiplicarse las monografías y obras de síntesis, otros ensayos y tratados serán elaborados, y el trabajo que ahora se presenta será punto de partida.

La revisión de los estudios, realizada por el también autor de "La Administración Pública del Estado Capitalista"⁴, muestra que desde las primeras obras, desde los primeros resultados, se está en presencia de un campo específico de estudio que en una de sus etapas es retomado por una disciplina antigua, como es el caso del derecho, para enseguida independizarse. La ciencia nueva conoce exigencias que la ponen en duda como son determinar su objeto y definirlo en términos acabados, caracterizar sus métodos, evidenciar su esencia antes que su existencia. El esfuerzo de los tratadistas por construir sus fundamentos científicos es admirable y poco a poco erigen caminos y abren perspectivas para la ciencia nueva, logrando que el objeto de ésta sea indiscutible, aun cuando no se le defina incontrovertiblemente.

Esta obra es fruto de un gigantesco esfuerzo, que puede pasar inadvertido a quienes no han investigado, a aquéllos que no han penetrado en la ciencia cronológicamente anterior. La primera edición, pues estoy seguro tendrá otras, que tengo la satisfacción de presentar, ocupará un lugar prominente en el estudio de la ciencia de la administración.

En toda ella prevalece una preocupación fundamental, en la que también se ocupa, la de revisar aguda y críticamente las bases para la reconstrucción de la ciencia de la administración, principalmente en México, que ha declinado en beneficio de la ciencia administrativa, que reduce la ciencia de la administración a la de la organización, con desvalorización de los elementos filosóficos y políticos, sin una clara comprensión de la realidad que supone el Estado, de la dimensión política de la administración.

La ciencia de la administración y la ciencia administrativa, con la significación que a cada una confiere Guerrero, la última "confinando su objeto de estudio a la organización administrativa", tienen en México una tradición y aportaciones notables desde 1821 hasta nuestros días, en que es la ciencia administrativa la que se ha impuesto sobre la ciencia de la administración, en detrimento de la vinculación entre la administración y la sociedad, de la reflexión crítica y de la interpretación rigurosa, se vé el árbol y se pierde el bosque, priva el modo sobre el ser, las técnicas en lugar del quehacer. "Podemos reconstruir la ciencia de la administración: Bonnin, Oliván Ortiz de Zúñiga y de la Rosa han marcado el camino. Toca a nosotros trazarlo, construirlo y andarlo", dice Omar Guerrero y toda su obra es una convocatoria para hacerlo; él ha encontrado el camino.

⁴ Guerrero, Omar. *La Administración Pública del Estado Capitalista*. Ediciones del Instituto Nacional de Administración Pública. México 1980; Editorial Fontamara, Barcelona 1981.

La cita del Bonnin, con la que concluye Guerrero el estudio del autor mencionado, es aplicable a su obra: sembrará un germen en algún buen talento, donde se desarrolle bajo la influencia, única durable, de la verdad y la libertad, que son los dos grandes móviles de la inteligencia y del hombre de bien.

José Chanes Nieto
