

# La Administración Pública como ciencia: una aproximación a su objeto de estudio

Fecha de recepción: 28 de septiembre de 2004. Fecha de aprobación: 12 de octubre de 2004.

*José Cándido González Mercado\**

## **RESUMEN**

*En el presente ensayo se busca dar una salida a la polémica existente alrededor de la definición del objeto de estudio de la Administración Pública, tratando de resolver la confusión que ha existido entre éste y la ciencia. Así, el objeto de estudio se identifica con el ejercicio del poder del Estado.*

## **INTRODUCCIÓN**

Los estudios que sobre administración pública se realizan, se enfocan por lo general, a la actividad cotidiana y a los procesos de las instituciones gubernamentales; y pocos centran su atención en aportar nuevos conocimientos teóricos que ayuden a consolidar la Ciencia de la Administración Pública.<sup>1</sup> Las investigaciones que destinan un espacio para reflexionar sobre el carácter de la disciplina, son mínimas.

A menudo, se realizan investigaciones y se habla indistintamente de la Administración Pública sin detenerse a pensar si se están refiriendo a ella como ciencia, como institución estatal, como objeto de estudio, o práctica administrativa. Esto encuentra su razón en que la mayoría de los trabajos dedicados al estudio de la Administración Pública como ciencia, han concluido que el objeto de ésta es la propia administración pública, de manera que no existe, a simple vista, una diferenciación conceptual entre la materia y la disciplina, entre el objeto y la ciencia. Esta definición parcial del objeto de estudio, ha contribuido a que existan dificultades para que la Administración Pública sea considerada como ciencia.

\* Candidato a maestro en Administración y Políticas Públicas por la UAEM. Asesor de la Coordinación de Proyectos Especiales de la Gubernatura del Gobierno del Estado de México.

Es precisamente el objetivo de este trabajo, brindar una salida a la polémica sobre la definición del objeto de estudio de la Administración Pública, tratando de resolver la confusión que ha existido entre éste y la ciencia, por lo que el objeto se ubica en el estudio del ejercicio del poder político.

Para ello, en un primer momento se establece en qué radica el problema para considerar a la Administración Pública como una ciencia, destacándose que se debe, principalmente, a la dificultad para definir su objeto y su método, y su interrelación entre ambos.

En segundo lugar, se plantea el papel que la dicotomía política-administración ha jugado en la definición del carácter científico de la Administración Pública. Se parte de la idea de que dicha dicotomía marcó el inicio de los esfuerzos por definir un objeto de estudio de la Administración Pública, colocando a partir de ello a la actividad organizada del Estado como objeto de estudio y, posteriormente, al Poder Ejecutivo, al gobierno y, más recientemente, a las políticas públicas, al management, al poder, entre otros. De esto último trata la tercera parte: realizar un bosquejo de algunos de los diferentes objetos de estudio de la Administración Pública que han sido identificados por los publiadministrativistas.

La tesis central del trabajo es que el objeto de estudio de la Administración Pública como ciencia debe ser el ejercicio del poder del Estado sobre la sociedad, y sobre ello versa la última parte del ensayo. El trabajo realizado es un intento por conjuntar, de cierto modo, las aportaciones de varios

autores que han escrito al respecto, tratando de establecer una postura propia.

## 1. EL PROBLEMA

Estudiar la Administración Pública como ciencia enfrenta, de entrada, dos dificultades. La primera está representada por el hecho de que algunos de sus estudiosos o tratadistas, argumentan que no puede ser vista como ciencia en sentido convencional, "ya que no existe en ella el condicionamiento mutuo entre el objeto y el método que es característico de cada una de las ciencias tal como se entienden normalmente" (Bahena, 1985:28).

La segunda, se deriva de la anterior y consiste en el problema para definir el objeto de estudio de nuestra materia. Existen, desde diversas perspectivas, varios objetos de estudio. Las diferentes formas de estudiar al objeto, no han hecho sino fragmentarlo, lo que "ha limitado, detenido y provocado profundas polémicas en cuanto a la naturaleza propia de la Administración Pública, su carácter de ciencia y su especificidad como disciplina autónoma e independiente de otras ciencias sociales" (Sánchez, 2001: 167).

Hace más de 20 años, Luis F. Aguilar ya mencionaba que entre los publiadministrativistas mexicanos no había consenso en torno al objeto de conocimiento de la ciencia de la Administración Pública, y menos aún en torno al proceso de conocimiento del objeto (1983:361) y este problema, permanece hasta nuestros días.

Definir el método no es lo que nos preocupa ahora, sino la complejidad para definir

el objeto de estudio. A pesar de que entre los publiadministrativistas el mayor consenso consiste en ubicar a la propia Administración Pública como el objeto de estudio, existen, como ya se mencionó, no uno sino varios objetos; todo depende de la perspectiva del análisis.

Existe una alta dificultad para definir y estudiar un solo objeto de la ciencia de la Administración Pública, dado que éste "es complejo, cambiante, histórico, dinámico y sujeto a un conjunto de circunstancias e influencias externas que le han determinado su rumbo. Las orientaciones del objeto de estudio, como el Estado, el gobierno, el Poder Ejecutivo, o los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, la burocracia, o la teoría organizacional, *el management* o las políticas públicas, son diversas interpretaciones del objeto de estudio" (Sánchez, 2001: 206).

Dada la naturaleza de la Administración Pública y su relación con varias disciplinas, hay razones suficientes para pensar que existen otras visiones que tienden a identificar otros tantos objetos de estudio. Se ha desatado la discusión sobre si existen diversos objetos de estudio, o si es sólo uno con diversas formas de ser estudiado.

Desde una perspectiva particular, considero que hay un solo objeto de estudio, pero los mismos estudiosos se han empeñado en bautizarlo bajo diferentes denominaciones y, por supuesto, en estudiarlo bajo distintas ópticas y desde diversos ángulos.

Por ello, identificar y definir un solo objeto sigue siendo una cuestión de vital importancia para poder consolidar la disciplina de la Administración Pública.

## 2. EL PAPEL DE LA DICOTOMÍA POLÍTICA-ADMINISTRACIÓN

Antes de entrar en materia de la definición del objeto, es necesario mencionar que la preocupación por identificarlo empezó a partir del establecimiento de la dicotomía política-administración planteada por Woodrow Wilson a finales del siglo XIX.<sup>2</sup>

Wilson planteaba la existencia de una separación entre la política y la administración, adjudicando a la primera la toma de decisiones y a la segunda, la parte ejecutiva de éstas; es decir, la responsabilidad de ponerlas en práctica. El objetivo de esta división era definir a la Administración Pública como una disciplina, lo cual permitiría identificar el objeto.

Omar Guerrero menciona que "la dicotomía formulada es el primer intento por delimitar el campo de estudio de la Administración Pública a partir de su diferenciación de la política. Esta supuesta separación consiste en diferenciar la función administrativa del Estado de la función económica e ideológica, resaltando su sustantividad" (1981:39). La función administrativa, separada de la política, se convierte en el centro del estudio de la Administración Pública, pero ésta es sólo una definición parcial del objeto, pues la célebre dicotomía fue planteada en y sólo desde el ámbito académico. Estos planteamientos dicotómicos no se interesan por explicar la realidad histórica en la que surge y en la que se desenvuelve la disciplina. Así, la realidad práctica e histórica rebasa la división planteada.

Siguiendo al mismo autor, otro mérito de la dicotomía política-administración fue la

posibilidad que brindó para definir el lugar que ocupa y la función que cumple la administración pública al imponer límites a ésta: la administración pública comienza donde termina la política y termina donde comienza la sociedad. Nuestro objeto se ubicó entre la política y la sociedad para *apaciguar* un supuesto divorcio.<sup>3</sup> Sin embargo, fueron confundidos los términos de política y Estado, porque lo que existe es una separación y/o diferencia entre el Estado y la sociedad, y entre estos dos entes es donde se ubica la Administración Pública. El Estado entra en contacto con la sociedad a través de la administración pública.

En líneas anteriores se señaló que la dicotomía proporciona una definición parcial del objeto de estudio, y esto es porque, sin dejar de reconocer los aportes al estudio de la administración pública, tal separación no existe. Al situarse en un plano meramente académico, no son consideradas las prácticas administrativas cotidianas, ni las realidades de la dinámica de la actividad estatal. No existe una separación entre la política y la administración porque en la práctica, están indisolublemente ligadas. La política no sólo es decisión, sino que implica negociación, dirección, diálogo con actores sociales y con los propios ciudadanos; necesita estar en contacto con estos últimos, y es aquí donde la administración pública juega su papel de intermediación.

Pero la política también implica dominio. De hecho, el propio término de administración pública denota una naturaleza dialéctica: dirección administrativa y dominio político de la sociedad. La administración pública es el medio a través del cual el Es-

tado ejerce su dominación sobre la sociedad. "La administración pública dirige, por medio de funciones generales, el trabajo conjunto de las distintas esferas de la sociedad; armoniza y coordina la actividad productiva total de la sociedad" (Guerrero, 1981:245).

El Estado entonces, entra en contacto con la sociedad, la organiza, la dirige y ejerce su dominación por medio de la administración pública. El Estado busca ejercer su dominación, pero también busca el bienestar colectivo de la sociedad que le dio origen. Por ello, en el afán del cumplimiento de estas funciones, la administración pública asume como su responsabilidad la satisfacción de las necesidades sociales y la protección de propiedad y la integridad de los ciudadanos.

### 3. ESBOZO DE LOS DIVERSOS OBJETOS DE ESTUDIO

Una vez aclarado que no existe la dicotomía política-administración, pero que su planteamiento sirvió para definir parcialmente el objeto de estudio de la Administración Pública y determinar la ubicación de la administración pública entre el Estado y la sociedad, abordemos la cuestión que nos ocupa en este trabajo.

La administración pública como objeto de estudio. Omar Guerrero afirmaba en 1981 que el objeto de estudio de la Administración Pública como disciplina, era la propia administración pública como actividad realizada por el gobierno y como actividad organizadora del Estado que cumple la función de relacionar a este ente con la socie-

dad. "La administración pública es un objeto de estudio consistente en la mediación entre el Estado y la sociedad. Es, por este hecho, un fenómeno identificable y definible" (Guerrero, 1981:214).

La dinámica de la actividad del gobierno<sup>4</sup> se presenta a través de la Administración Pública, y ésta puede ser considerada como el objeto de estudio de la Administración Pública. Esta es la concepción más generalizada sobre ella por parte de los teóricos de la disciplina; así lo constata Omar Guerrero en su obra *La Administración Pública del Estado Capitalista*<sup>5</sup>(1981).

Ver a la Administración Pública como objeto de estudio implica considerarla con cuatro atributos: a) es una forma de mediación entre el Estado y la sociedad; b) es la delegación del Estado en la sociedad; c) está organizada en el Ejecutivo, y d) es el gobierno en acción (Guerrero, 1981).

Desde esta perspectiva, el objeto de estudio es la actividad diaria gubernamental; lo constituyen las acciones de las instituciones gubernamentales que ejercen cierto poder del Estado, organizan a la sociedad y, al mismo tiempo, atienden las necesidades sociales mediante el proporcionamiento de servicios públicos, seguridad y protección.

El argumento principal para defender a la Administración Pública como objeto de estudio radica en que ésta tiene la característica de ser tangible, medible en los hechos y presente en la realidad. Para quienes coinciden con esta postura, "el objeto de conocimiento de la Administración Pública debe denotar principalmente su naturaleza administrativa y connotar sólo su

naturaleza política" (Aguilar, 1983: 368). Es decir, que sin dejar de reconocer el carácter político y, por tanto, la función de cumplir fines políticos, se deben destacar los actos administrativos por medio de los cuales pueden ser alcanzados estos fines.

"Este proceso administrativo mediante el cual se alcanzan los fines políticos es justamente lo que debe ser erigido como objeto de conocimiento de la administración pública, y lo que debe ser conceptualizado como Administración Pública, para captar con precisión y riqueza la especificidad de su inscripción en las instituciones estatales, así como su identidad y diferencia dentro del conjunto de éstas" (Aguilar, 1983: 368).

Sin embargo, deben destacarse tres problemáticas que se derivan de esta concepción:

Primero, a pesar de la insistencia de ubicar a la Administración Pública como una institución del Estado que cumple —en efecto— fines políticos, finalmente se hace mayor énfasis en su carácter administrativo.

Segundo, las investigaciones y estudios enmarcados en la Administración Pública, analizan y realizan propuestas para mejorar las prácticas administrativas y el desarrollo de las organizaciones gubernamentales. En este sentido, el objeto de estudio se transforma en actos meramente administrativos o instituciones del gobierno y más específicamente, del Poder Ejecutivo.<sup>6</sup>

Tercero, al denominar de la misma forma al objeto y la disciplina, se provoca una confusión semántica, de modo que al hablar de Administración Pública, se confunden la materia y la disciplina, el objeto y la

ciencia. El objeto se convierte en la ciencia y la ciencia en el objeto. No hay diferencia entre la ciencia, el objeto y la institución estatal.

El Poder Ejecutivo como objeto de estudio. Según Omar Guerrero (1981), la administración pública surge con el Estado capitalista y éste, coloca en sus inicios como centro de poder al Legislativo. Más tarde los centros de poder se trasladan al Ejecutivo, otorgándole a éste el papel de actor central para llevar a cabo la función de dominación y emancipación de la sociedad. Así que la administración pública es depositada en el Poder Ejecutivo, quien tiene que organizarla para que cumpla con sus funciones de dominación y dirección.

Omar Guerrero plantea que al ser depositada la administración pública en el Ejecutivo, éste se convierte en el objeto de estudio, es decir, traslada el objeto de la administración pública al Ejecutivo.

El Ejecutivo "como centro de poder cimiento del Estado, encuentra en su seno esencialmente las facultades y capacidades dinámicas del propio Estado, y organiza y pone en acción, el movimiento, toda su fuerza vital en el seno de la sociedad civil" (Guerrero, 1981: 217). En este sentido, administración pública y Poder Ejecutivo son lo mismo.

Sin embargo, al identificar a la administración pública con el Poder Ejecutivo, no se logra resolver el problema del énfasis puesto en las cuestiones administrativas internas; al contrario, se reafirma el carácter exclusivamente administrativo de la administración pública.

La administración pública no debe referirse únicamente a la actividad administrativa de las instituciones gubernamentales, pues su actividad no se reduce a la mera ejecución de las leyes. La administración pública no elabora la ley. Para una correcta aplicación de las normas, debe realizar prácticas que no le están expresamente conferidas, y aquí entra el carácter de su publicidad y relación estrecha con la política, porque debe relacionarse con la sociedad y poner a ésta en contacto con el Estado.

El gobierno como objeto de estudio. Omar Guerrero todavía da un paso más e identifica a la Administración Pública, al Poder Ejecutivo y al gobierno como uno mismo. Traslada el objeto de estudio de la Administración Pública al gobierno, y plantea que "el ejecutivo como mediación entre el Estado y la sociedad, como delegación estatal en la vida civil, toma naturalmente el papel gubernamental como su propio papel" (1981: 218). Continúa diciendo que "el objeto de estudio de la Administración Pública es (...) el ejecutivo, ya que éste es el gobierno como mediación; y es al mismo tiempo la Administración Pública porque ella es la mediación entre el Estado y la sociedad. Gobierno, Administración Pública y poder ejecutivo son lo mismo; el objeto de estudio es la Administración Pública, el gobierno y el ejecutivo, porque son idénticos" (Guerrero, 1981:220).

Cabe traer a colación una frase que Omar Guerrero retoma de Goodnow, quien señala que "la administración es la actividad de los funcionarios ejecutivos del gobierno. (...) Siempre que veamos al gobierno en acción, a diferencia de cuando delibera o

pronuncia una sentencia judicial, decimos que administra. La Administración, pues, ha de buscarse en todas las manifestaciones de la acción ejecutiva" (Goodnow, citado por Guerrero, 1986:295-296).

Sin embargo, al identificar estos tres entes y al considerar los aportes de Goodnow, estableciendo la especificidad de las actividades administrativas, se da un vuelco —quizá de manera inconsciente— a establecer la separación entre la política y la administración. Si se afirma que lo administrativo está separado de lo jurisdiccional y, principalmente, de la toma de decisiones, no se está haciendo otra cosa que aceptar la dicotomía política-administración.

Debe aceptarse en cambio, que la Administración Pública es la parte más visible del gobierno, y en consecuencia, del Estado; pero no debe buscarse el objeto de la ciencia en el Poder Ejecutivo y en la práctica de la Administración Pública, porque hacerlo de este modo, el análisis se reduce a lo meramente administrativo, y se olvida de lo político, que proviene del ámbito estatal y de su contacto con la sociedad.

No obstante el importante esfuerzo que realiza Omar Guerrero por definir el objeto de estudio de la Administración Pública, presenta la limitante de identificar al gobierno exclusivamente con el Poder Ejecutivo, pues la concepción generalizada es que el gobierno lo conforman los tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Por lo menos en el caso mexicano, y en los regímenes similares al nuestro, es en esta fórmula tripartita en la que se organiza el Estado, y no sólo en el Ejecutivo.

Las organizaciones públicas-gubernamentales como objeto de estudio. Puede considerarse a la organización gubernamental y a los grupos de poder como el objeto de estudio de la Administración Pública, tomando en cuenta que ésta se compone de una o varias organizaciones que están al servicio del poder y que sirven para ejercerlo. Ello ha derivado en la construcción de una basta *Teoría de la Organización*, cuyo planteamiento principal es que la administración se desarrolla siempre dentro de las organizaciones y que dentro de ellas existen relaciones o fenómenos de poder. Esta teoría admite la existencia de una diversidad de organizaciones, pero al incluir a las privadas, abandona el ámbito estatal y el carácter político del poder que se encuentra en las organizaciones públicas.

Por su parte, sin perder de vista las relaciones políticas que suceden en el Estado y entre éste y la sociedad, Bahena del Alcazar comenta que "los problemas de relación entre los grupos políticos y sociales son, desde luego importantes desde esta perspectiva, pero debe insistirse en que el objeto de conocimiento científico propiamente dicho es el conjunto inseparable que forman las organizaciones y los grupos que la manejan (a la Administración Pública) habitualmente" (1985: 29).

Así bien, cuando se habla de las organizaciones como objeto de estudio, se hace referencia al conjunto de estructuras públicas-gubernamentales o estatales que tienen como fin el ejercicio del poder estatal. Finalmente, es en las organizaciones en donde se desarrolla la Administración Pública, y son éstas quienes ejercen el poder del Estado.

Sin embargo, esta postura resulta un poco acotada, principalmente porque se hace referencia a estructuras gubernamentales y a las personas que se encuentran dentro de ellas, pero que tienen la característica de no ser permanentes. Las estructuras u organizaciones pueden corresponder a realidades emergentes y modificarse de acuerdo con las exigencias de la sociedad, así como con las necesidades de la propia Administración Pública.

El Estado como objeto de estudio. Esta postura establece que el objeto de estudio de la ciencia de la Administración Pública debe ser buscado en el ámbito en el que se desenvuelve y de donde proviene su carácter de pública: el ámbito estatal y su injerencia en la sociedad. El Estado es el objeto de estudio de la Administración Pública en la medida que la Administración Pública es una institución estatal.

Se ha dicho que la Administración Pública constituye el enlace entre el Estado y la sociedad, que es a través de ella, como el Estado entra en contacto con la sociedad para ejercer la dirección y el dominio. Hay autores que la mencionan como la administración del Estado y todas sus actividades quedan encuadradas en el marco estatal; "la Administración Pública es una institución estatal y es, por tanto, un centro de poder" (Guerrero, 1981:63).

Si consideramos la postura de que la Administración Pública es llevada a cabo por el gobierno o por el Ejecutivo, ¿por qué no se habla entonces de la administración del gobierno, y en lugar de ello se habla de la administración del Estado?

Los argumentos para considerar al Estado como objeto de estudio radican en que éste y la Administración Pública tienen los mismos fines: el bienestar de los ciudadanos, pero también tiene que cumplir con las funciones de dominación y dirección. Los fines del Estado se materializan a través de la actividad administrativa orientada a procurar el bienestar de los ciudadanos. "La Administración Pública tiene una función social en la sociedad, porque es una capacidad activa en pro de su desarrollo y preservación. Es la materia administrativa relacionada con la sociabilidad humana, en la vida colectiva de los hombres, lo que la administración debe asegurar pues su objeto es el bienestar social" (Guerrero, 2000:41).

Si el Estado es el ámbito por excelencia de la Administración Pública, entonces el objeto de estudio de la Administración Pública debe ser el Estado.

Bonnin y otros autores contemporáneos ubicaban al Estado como el objeto de la nascente ciencia de la Administración, y sobre el tema, Omar Guerrero realiza una interesante compilación en su obra *Teoría Administrativa del Estado* (2000). En ella, el autor deja ver que el Estado ha sido el ámbito en el cual se ha desenvuelto la actividad administrativa, y que los teóricos hacían referencia a la administración pública como una institución al servicio del Estado.

Las ciencias antecedentes a la Administración Pública, que fueron las ciencias camerales, estaban al servicio del Estado absolutista, y los teóricos de esa época hacían énfasis en el perfeccionamiento de sus



actividades para poder servir de manera eficiente a los príncipes, pero también para generar la felicidad de los súbditos. El Estado era el campo de estudio de las ciencias camerales, y esto no hay que olvidarlo.

"La Administración Pública tiene desde su origen como objeto de estudio al Estado (...) Lorenzo von Stein en Prusia, Bonnin en Francia y Carlos Marx en Alemania, así como otros cultivadores de la ciencia de la administración (...) hacen énfasis en la noción de Estado como elemento central que aglutina a todas las fuerzas de la sociedad para potenciarla" (Sánchez, 2001:169). Por ello, resulta válido decir que el Estado fue el primer objeto de estudio de la Administración Pública, como parte de la herencia histórica del cameralismo.

Omar Guerrero explica que con el paso de un Estado absolutista a otro democrático liberal de derecho, las ciencias camerales, y más específicamente la ciencia de la policía, se convirtieron en la ciencia de la Administración que adquiere el carácter público, porque trata con ciudadanos que dieron origen a un nuevo Estado. "El tránsito de las ciencias camerales a la ciencia de la administración, tuvo como marco histórico el reemplazo del Estado absolutista por el Estado burgués de Derecho" (Guerrero, 1985:31). Pero lo que nos interesa es que al desaparecer el Estado absolutista desaparecen las ciencias camerales, pues sucumbe su objeto de estudio.

La dicotomía política-administración alejó a los publiadministrativistas del objeto primigenio de la ciencia de la Administración Pública; al sentar las bases para defi-

nir a la actividad organizada del Estado, a la Administración Pública como objeto de estudio, se olvidó del ámbito en el cual surgió y del ente o cuerpo político del que ha estado a su servicio a lo largo de la historia: el Estado.

Sin embargo, el hecho de considerar al Estado como objeto de estudio de la ciencia de la Administración, no implica que deba apropiarse de éste, pues como menciona Omar Guerrero en otra de sus obras (en el cual se ve el abandono de la concepción de la Administración Pública y del ejecutivo como objeto de nuestra materia), "el Estado es el objeto de estudio de la ciencia de la administración, pero ésta no monopoliza el examinarlo científicamente" (1985:31). Así que no se descarta que otras disciplinas reclamen para sí al Estado como objeto de estudio.

Ahora bien, no debe entenderse que todo lo que realiza el Estado sea Administración Pública, y que ésta invada las esferas legislativa y judicial. En ello radica la crítica a esta postura, toda vez que la actividad del Estado y sus funciones son mucho más amplias que la de coordinar y dirigir a la sociedad. El Estado es un ente muy amplio para ser reclamado como objeto de una disciplina como la Administración Pública.

#### **4. A MODO DE CONCLUSIÓN: HACIA LA DEFINICIÓN DE UN SOLO OBJETO DE ESTUDIO**

Del análisis realizado en los apartados anteriores, podemos concluir lo siguiente:

- La administración pública es una institución que cumple fines estatales, y por tanto, está investida de un carácter político altamente marcado. Sin embargo, esto no autoriza a la ciencia de la Administración Pública reclamar al Estado como objeto de estudio, dado que las funciones de éste no son solamente administrativas.
- La administración pública es la parte más visible del gobierno, y ésta es llevada a cabo o instrumentada por el Poder Ejecutivo. Sin embargo, no es éste el único poder que compone al gobierno y la administración pública no es su única actividad.
- La administración pública se desarrolla dentro de las organizaciones del gobierno, principalmente en aquellas dependientes del Poder Ejecutivo y, aunque ejercen cierto poder delegado por el Estado, su permanencia no está garantizada, dado que, como estructuras, son la respuesta de los gobiernos a necesidades específicas de la realidad social y no instituciones que perduren en el tiempo.
- Cuando se considera a la actividad administrativa, a la administración pública misma como objeto, además de enfocarnos a actos exclusivamente administrativos, comúnmente llegamos a confundir a la disciplina con el objeto, a la materia con el estudio.

Ahora bien, el objetivo de este trabajo no es únicamente realizar puntualizaciones sobre los diversos objetos de estudio, sino que se pretende establecer una postura al respecto para contribuir a diluir la polémica que sobre su identificación se ha desatado.

Una vez analizada la administración pública como objeto de estudio, al Poder Ejecutivo, al gobierno, a la organización y el Estado —y sin restar importancia a los demás que existan—, establezcamos el que podría ser objeto de mayor atención.

En la compilación de los diversos objetos de estudio que José Juan Sánchez realiza, menciona al poder como uno más de ellos. "El poder, objeto de la ciencia política, es también el objeto de estudio de la administración pública, pero en la dimensión que comprende el ejercicio de la dominación estatal" (2001:176).

Ésta —en nuestra perspectiva— es la visión que más se acerca a la definición del objeto de estudio —no obstante que el autor no abunda más sobre ella—. A continuación se presentan las razones.

Ya hemos dicho que la administración pública es la relación entre el Estado y la Sociedad; que su función radica en ejercer el poder estatal.

Debemos agregar que la Administración Pública es un subcampo de la Ciencia Política. Ésta, al ser la disciplina que se encarga de estudiar las relaciones de poder, es decir, aquellas actividades que tienen que ver con la consecución, el ejercicio, la conservación y la expansión del poder, coloca a la administración pública como aquella encargada de su ejercicio.

Por tanto, la Administración Pública es la ciencia que se encarga de estudiar las relaciones de ejercicio del poder, y éstas son, por tanto, su objeto de estudio.

La administración pública, como institución estatal, lleva en su nombre tanto el carácter político como el administrativo. Las funciones que tiene que cumplir corresponden al ámbito político: dominación, dirección, coordinación, organización, relación con otros poderes y bienestar general de la sociedad. Lo administrativo tiene que ver con las actividades que a su interior se desarrollan: procesos administrativos, definición de estructuras gubernamentales, administración de recursos y toma de decisiones.

Pero todas estas funciones y actividades deben estar referidas al ejercicio del poder, porque éste es la causa y el fin por el que existen; deben servir para explicar el objeto de estudio. Véase la siguiente figura para comprender la ubicación de la administración pública, sus funciones y sus actividades internas, en el afán de cumplir con el ejercicio del poder.

*Figura 1*

OBJETO DE ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SUS CATEGORÍAS DE ANÁLISIS<sup>7</sup>



El error ha radicado en considerar como objeto a todas y cada una de las acciones que la administración pública realiza para cumplir con sus cometidos. Al estudiar la manera en que ésta se organiza a su interior, cómo se toman las decisiones, cómo se administran los recursos, o cómo se prestan los servicios públicos, nos hemos conducido a fragmentar el objeto de estudio de la ciencia.

Cada investigación construye su objeto de estudio y se considera que ése es el objeto de estudio de la Administración Pública. Sin embargo, lo que se ha definido como funciones y actividades internas de la administración pública, son sólo categorías de análisis que circundan al objeto de estudio—que sí se convierten en objeto de cada estudio o investigación—; son sólo aristas que nos permiten entender y aproximarnos a la función del ejercicio del poder estatal en la sociedad.

El objeto de estudio siempre ha estado ahí, pero nos hemos empeñado en querer sacarlo de la realidad y del campo del cual proviene: la ciencia política. El ejercicio del poder ha estado presente en la historia del Estado y la administración pública, con sus respectivas manifestaciones en distintas épocas. Y por lo tanto, es un fenómeno histórico también observable y verificable. La ventaja de esta visión es que el ejercicio del poder está presente en todas las sociedades, y aunque cambien sus manifestaciones y las formas de ser estudiadas de acuerdo con las realidades nacionales, es un fenómeno que puede considerarse universal.

La validez de los argumentos que consideran a la actividad administrativa, a la administración pública misma, como objeto de estudio, radica en que es algo que puede verse y que puede sentirse. Sin embargo, hay algo en nuestro objeto que no es visible a simple vista, pero que sabemos que existe. Cuando estudiamos cómo la administración pública tiene que coordinar, dirigir, tomar decisiones o prestar servicios, estudiamos realidades concretas, pero no nos detenemos a pensar en por qué tiene que hacerlo, o cuál es el origen de su actividad, o cuál es el fundamento de su acción. La respuesta radica en que la administración pública hace lo que hace para cumplir con la función estatal de ejercer el poder.

Los objetos de estudio no existen por sí solos; debe entenderseles en función de su relación con el ambiente. Lo que debe estudiarse son las distintas manifestaciones en que se puede presentar el objeto y todo lo que ello implica para que pueda existir como tal.

Lo que rodea al objeto es lo que podemos llamar categorías de análisis, que en el caso de la administración pública, son todas las funciones políticas que tiene que cumplir, las operaciones administrativas que tiene que realizar a su interior y las distintas formas de relacionarse con la sociedad.

Así, el objeto de estudio de la Administración Pública lo constituyen las relaciones sociales del ejercicio del poder político, y para poder entenderlo y abordarlo como tal, lo que estudiamos—o lo que los publico-administrativistas deben entender que se analiza— son las manifestaciones e

implicaciones que la administración pública, como institución estatal, tiene que cumplir para poder llevar a cabo su cometido, las cuales, en términos científicos se convierten en categorías para poder realizar los trabajos de investigación sobre la Administración Pública.

El concebir a las relaciones de ejercicio del poder como el objeto de estudio de la Administración Pública, no sólo contribuye en los esfuerzos por definir un solo objeto de estudio, sino que también resuelve el problema de la confusión entre la ciencia y el objeto que ha originado el hecho de concebir a la actividad administrativa como el centro de atención de la Ciencia de la Administración Pública.

## NOTAS

<sup>1</sup> Nótese que al hablar de la disciplina se utilizan mayúsculas para diferenciarla del objeto. Será escrito con minúsculas cuando nos estemos refiriendo a la administración pública como objeto de estudio o a la actividad administrativa, a la actividad del gobierno, a la organización, a la institución estatal.

<sup>2</sup> No obstante que ésta ya había sido esbozada por autores anteriores a él.

<sup>3</sup> Se utiliza el término *divorcio* tal y como lo establece Omar Guerrero para denotar una diferencia entre el Estado o sociedad política y la sociedad compuesta por ciudadanos. Sin embargo, podría cuestionarse lo adecuado del término, toda vez que el Estado y la sociedad nunca han sido uno mismo. Desde que surge el Estado, éste aparece como un opuesto a la sociedad que le dio origen.

<sup>4</sup> El gobierno es la parte organizada del Estado.

<sup>5</sup> No obstante, como se verá más adelante, el citado autor, abandona esta postura en obras más recientes.

<sup>6</sup> Como ejemplo, véase Vásquez (2004). En este trabajo de investigación, el autor realiza una clasificación de las tesis de la licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de México, por categorías analíticas, en las cuales se evidencia la carga de las temáticas hacia el estudio de las actividades internas de la administración pública y la existencia mínima de categorías que nos permitan entender o aproximarnos al carácter político de esta institución.

<sup>7</sup> Las funciones y actividades mencionadas en el esquema se presentan sólo de manera enunciativa, más no limitativa, por lo que pudieran agregarse otras categorías.

## BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, Luis F. (1983), "Los objetos de conocimiento de la Administración Pública" en *Revista de Administración Pública, México*, INAP, núm. 59, abril-junio.

Bahena del Alcazar, Mariano (1985), *Curso de ciencia de la Administración*, Madrid, Tecnos.

Guerrero Orozco, Omar (1985), *Introducción a la Administración Pública*, México, Harla.

\_\_\_\_\_ (1981), *La Administración Pública del Estado capitalista*, México, Fontamara.

\_\_\_\_\_ (1986), *La teoría de la Administración Pública*, México, Harla.

\_\_\_\_\_ (2000), *Teoría administrativa del Estado*, México, Oxford University-UNAM.

Sánchez González, José Juan (2001), *La Administración Pública como ciencia. Su objeto y su estudio*, México, Plaza y Valdés-IAPEM.

#### **BIBLIOGRAFÍA REFERIDA**

Vázquez Ceballos, Cristo Avimael (2004), *Una mirada reflexiva sobre la construcción de una disciplina: el caso de la Administración Pública de la FCP Y AP-UAEM*, Tesis, Toluca, UAEM.