

**Omar Guerrero (2010): *La Administración Pública a través de las ciencias sociales*. Fondo de Cultura Económico. México. 386 p.**

Reseñado por Abraham Enrique Andara M.  
Profesor de la Universidad de Los Andes-Venezuela  
Departamento de Teoría Política  
e-mail: [eandara2@hotmail.com](mailto:eandara2@hotmail.com)

La primera gran enseñanza que un novel estudiante de ciencias políticas aprende, es que el núcleo político y directivo de la sociedad moderna está conformado por el Estado, quien rivaliza con otras fuerzas sociales organizadas (el mercado, la sociedad civil, los partidos y los medios de comunicación, los movimientos sociales, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones internacionales y supranacionales) para mantener su hegemonía de poder en el ejercicio del control social nacional. Siguiendo una tradición weberianista, el Estado es descrito como una máquina burocrática y administrativa que monopoliza el poder coactivo sobre una población dentro de un territorio determinado. Pero más allá de su elemento coactivo físico, lo que más caracteriza al Estado es su capacidad administrativa, su lógica técnica-racional, que lo lleva a posicionarse estratégica y definitivamente en la sociedad y es la base de su desempeño gerencial eficaz, eficiente y efectivo. Esto con-

forma los lineamientos del *Estado administrativo*, hoy en proceso de expansión universal hegelianamente hablando. Aprender esta lección seminal es el núcleo vertebral del pensamiento político moderno.

A pesar de esto, la administración no es el elemento distintivo del Estado pues toda institución pública o privada aspira una organización jerárquica y disciplinada para el ejercicio de sus funciones específicas desde la moderna empresa capitalista hasta las asociaciones de vecinos. Sin embargo, y como había dicho el viejo Aristóteles, en tiempos del nacimiento de la política: “administrar un *oikos* (hogar) no es igual que administrar una *polis* (ciudad)”. Y hoy en día podríamos decir, siguiendo a Lester Thurow, que “administrar una empresa no es lo mismo que administrar los asuntos de toda una nación”, ni en los medios usados, ni en los fines perseguidos; ni en la formulación de la política pública, ni en su gestión administrativa.

La realidad es que tanto el hogar como la *polis* y la empresa como la nación requieren ser administradas, ya que toda institución que quiera apreciarse como tal, aspira una organización burocrática y administrativa eficiente. Sin embargo, lo que tipifica al Estado y lo diferencia de las demás organizaciones sociales, es que ejerce un tipo particular de administración: la administración de lo público. Consideramos, que más allá de reposicionar a la Administración Pública dentro del amplio espacio de las Ciencias Sociales, del pensamiento político y humanista del mundo occidental, la esencia del libro del Dr. Omar Guerrero explora esta característica particular de la administración como hecho peculiar del Estado moderno en constante proceso de diferenciación del mismo, es decir, en cuanto a la *administración de lo público* como hecho distintivo y diferenciador del *Estado administrativo* en proceso de expansión mundial.

El libro del Dr. Guerrero es una defensa de la actividad administrativa que lucha por abrirse camino en el amplio mundo de las Ciencias Sociales y tiene dos propósitos claros: 1) recalcar la relevancia de la

administración pública a la luz del pensamiento social clásico y humanístico con sus corrientes del pensamiento defensoras (hegelianismo y sansimonismo) y detractoras (liberales y neoliberales) del acto administrativo; y 2) explorar esquemas de administración que se distancian del paradigma de la administración pública fundada en nociones estatales, gubernamentales y burocráticas clásicas. Desde este último punto de vista, la Administración Pública se convertiría en un *concepto axial* que cobra autonomía como categoría científica que envuelve y supera a las nociones de Estado y de burocracia como se supuso hasta mediados de los años cincuenta del siglo XX. Progresivamente, la Administración Pública como objeto de estudio científico se ha convertido en una variable independiente (axial) de la cual dependerán otros procesos sociales antiguos (los imperios antiguos) y modernos (la centralización, el Estado y la burocracia) como elemento explicativo.

Con respecto al primer punto, sostiene Guerrero que la Administración Pública siempre ha estado en el centro de la reflexión y preocupación del pensamiento político moderno occidental desde Maquiavelo, Bodino, Hobbes, Rousseau pasando por la Revolución Francesa hasta llegar a las teorías políticas del siglo XIX como el hegelianismo, sansimonianismo, el marxismo, anarquismo, liberalismo y más recientemente el neoliberalismo. En este último punto, es necesario reconocer que unas teorías han sido defensoras del acto administrativo público como sinónimo de progreso humano y social tendiente a la libertad y la unidad entre Estado (universalidad) y sociedad (particularidad) (hegelianismo), y las otras, tendientes al progreso humano de la actividad productiva económica guiada por los industriales como nuevos sujetos de la historia (sansimonianismo), tendrían como slogan: *la sociedad no hay que gobernarla, hay que administrarla*. Mientras que el marxismo y el anarquismo sostendrían la superación de la Administración Pública por ser una actividad eminentemente conservadora del *status quo* (burguesa) sin posibilidad de cambio real (marxismo) que debe ser sustituida por una relación directa entre el hombre con los medios administrativos en un espacio de libertad federal fuera de los espacios de

dominación del gobierno y del Estado (anarquismo). El liberalismo y el neoliberalismo por su parte no proponen la superación de la Administración Pública sino su desaparición o extinción toda vez que piensan que en las relaciones de mercado entre un productor y un consumidor tiene que sustituir todo acto administrativo público (estatal) tendiente a coartar la libertad de elección de un individuo (individualismo).

Con respecto al segundo punto, Guerrero constata que desde la Revolución Francesa hasta nuestros días la Administración Pública se ha convertido progresivamente en una actividad con vida propia en el seno de las Ciencias Sociales que no se deja contener en categorías como Estado o burocracia. Ya en el siglo XX asistimos a tres revoluciones administrativas sincronizadas en aras de cimentación de un *mundo administrado*: 1) una *revolución gerencial* que tiene a la aparición del *gerente (management)* como una nueva casta emergente de administradores que con sus conocimientos especializados técnicos participan en la toma de decisiones (James Burnham); 2) una *revolución organizativa* que invadió todas las instituciones públicas y corporaciones privadas complejas, colosales y de gran escala que expropia las pequeñas corporaciones a favor de las grandes (Kenneth Boulding); y 3) una *revolución administrativa*, una nueva clase gestora de los procesos políticos y jurídicos de todas las organizaciones, es decir, ocurre cuando los administradores penetran definitivamente todos los espacios institucionales públicos y privados. Estas tres revoluciones dieron forma definitiva a la *sociedad administrativa* contemporánea y formó "...el crisol donde se fraguó el *Estado administrativo*" que Dwight Waldo caracterizaría como en nacimiento de una nueva época, la *era de la administrabilidad*.

Evidentemente influenciado por la teoría hegeliana del fin de la historia, el Dr. Guerrero reflexiona sobre las posibilidades de la administración pública a escala universal. Luego de la Revolución Francesa y asesorando a Bonaparte, Charles-Jean Bonnin sostuvo una idea de la Administración Pública que cambiaría el rumbo de esta materia. Bonnin propuso la tesis de crear un *código administrativo* que condujera

el rumbo de la Administración Pública más allá de los lineamientos de la arbitrariedad que había heredado de la época feudal y absolutista. Un código que diera nacimiento a un *Estado de Derecho* donde se señalarían al ciudadano sus relaciones con la Administración y serían las bases de las leyes administrativas en las escuelas del Derecho. De esta forma, Bonnin señala los cuatro principios universales que deben regir a toda *ciencia de la administración* independiente del tiempo y del lugar donde se encuentre, es decir, universal: 1) la administración nace en la comunidad; 2) que su conservación es su principio existencial; 3) que la administración es el gobierno de la comunidad; y 4) que su carácter es la acción social, y su atribución la ejecución de las leyes de interés general. De esta forma, Administración, Estado, Gobierno, Justicia y Comunidad estarían estrechamente vinculados logrando con ello el triunfo hegeliano del dominio de la libertad y la razón en el horizonte de la historia universal. Como señala Guerrero en el epílogo de la obra: “La libertad, que en todo caso es el producto final y supremo de la historia, es sin duda uno de los valores cuya custodia preciada debe asumir la administración pública. De no ser así, no hablemos de progreso, sino de retroceso”. Es por esto que la Administración Pública es una ciencia tan noble como la Ciencia Política, la Sociología o la Economía, nos recordará finalmente el Dr. Guerrero.