

## El Conocimiento de la Administración

Dr. Luis Scheker Ortíz, MAP\*

*“La administración puede definirse como una ciencia social compuesta de principios, técnicas y prácticas cuya aplicación a conjuntos humanos permite establecer sistemas racionales de esfuerzo cooperativo a través de los cuales se pueden alcanzar propósitos comunes que individualmente no es factible lograr.”*

Para 1962 habían ocurrido dos acontecimientos de suma trascendencia para el país y un hecho particularmente importante para mí. La noche del 31 de mayo de 1961, había caído el dictador Rafael L. Trujillo Molina, en una emboscada fraguada por los Héroes de Mayo, que se dispusieron valientemente a ponerle fin a la Dictadura personal del Jefe sufrida por el pueblo dominicano por más de 30 años; y como consecuencia de aquel acontecimiento histórico, en diciembre de 1962, se produjo otro hecho significativo para la democracia dominicana: se celebraron las primeras elecciones libres y el Profesor Juan Bosch Gaviño, candidato a la presidencia por el PRD, “el partido de la esperanza”, resultó triunfador del certamen, imponiéndose a sus adversarios con un discurso claro y persuasivo que llamaba a la conciliación (“borrón y cuenta nueva”, poco entendida por los más radicales) pero sin dejar de advertir y enseñarle al pueblo llano, en un lenguaje popular, las diferencias de las clases sociales y el papel histórico de grupos oligárquicos hegemónicos, tutumpotes, que luego del golpe de Estado sufrido en septiembre de 1963 retomaron el poder para no abandonarlo, cuya verdadera composición analizaría Bosch, más profundamente, en su tesis “Próximo paso: Dictadura con Respaldo Popular.”

En lo que a mi concierne, el 1962 fue el año en que me gradué como Doctor en Derecho en la primera promoción de la Universidad Autónoma de Santo Domingo, que recién conquistaba su autonomía y el fuero universitario, tras ardua lucha. Estos hechos se concatenaron, indisolublemente, para

definir lo que sería mi incursión en la política y en la vida pública así como mis estudios especializados de la Administración.

Me disponía entonces hacer un post grado en sociología y había hecho una solicitud de admisión en la Escuela de la FLACSO, en Santiago de Chile, pensando en la complejidad de una sociedad formada bajo una férrea dictadura a la que de repente se concedía o reconocían derechos y libertades reprimidas y no disfrutadas, y que, poseída de esas nuevas armas, se lanzaba a una aventura democrática, incorporándose a la vida política y al quehacer de los partidos políticos en un ambiente efervescente donde la pobreza, la ignorancia y la marginalidad de las grandes mayorías pugnaban en el contexto de las luchas ideológicas desatadas por unos cuantos avezados y otros aventureros de diferentes coloraturas.

La aprobación de mi solicitud de admisión en la FLACSO me había llenado de regocijo. Pero entonces Washington de Peña, Secretario del PRD en el Distrito, me llamó para comunicarme que la AID le había ofrecido al Partido una beca para un post grado en Administración Pública en la Universidad de Puerto Rico y que el profesor Bosch, Presidente Electo, me había escogido como su candidato. Le comuniqué al compañero Washington mi gratitud, al tiempo de señalarle que recién había sido admitido para hacer estudio de sociología en Chile, lo que era mi deseo, a lo que Washington me respondió "Bueno, Luis, eso se lo dices tú al Profesor. Yo cumplí con el encargo." Logré verle y explicarle mi situación, a lo que Don Juan me respondió,



con estas o parecidas palabras: -eso está bien; pero el Partido necesita de jóvenes bien preparados que entiendan la Administración Pública y ayuden a organizar este país, deseándome suerte y dando por terminada la conversación.

Cuando le conté a mi padre lo sucedido, papá, que había sido un servidor público por más de 30 años, desempeñando cargos de importancia con una honestidad y una eficiencia que todavía se le recuerda, y que deseaba alejarme de la política y de los partidos, me dijo: “Mira hijo, tu harás lo que quieras, **pero la administración no se estudia, se siente.**” Esas palabras se me quedaron firmemente grabadas en la mente y el corazón.

Quizás, me dije, papá arrastrado a ingresar en el servicio público por circunstancias del momento, no estaba al corriente de los avances científicos de la administración moderna, y como administrador empírico había tenido la valiosa oportunidad de servirle al país y a los demás desde sus diferentes cargos sin contaminarse con la dictadura pero tampoco adentrarse, científicamente, en el estudio de la administración, siendo para la época muy poco conocida y pocos los graduados en esa disciplina, que vino a darse a conocer de manera formal, doctrinaria, con el regreso del grupo de dominicanos que cursamos el post grado en la UPR que forzamos, primero, la apertura de la Escuela de Administración Pública en la UASD, bajo la dirección del Dr. Cristóbal Gómez Yangüela, y luego la creación del Secretariado Técnico de la Presidencia, cuyo primer titular fue el Dr.



Gustavo Wisse Delgado, funcionario cedido al Gobierno Provisional por Naciones Unidas, experto en el ramo, que integró las Oficinas Nacionales de Presupuesto, Planificación y Estadísticas, como también la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP) una creación bien recibida por el Presidente Dr. Héctor García Godoy, gracias al esfuerzo del grupo pionero y el impulso dado por el experto de ONU José María Jácome, el Dr. Ormasa (AID) y por Jimmie Pastoriza, principalmente.

Aparte de pequeños grupos egresados de la UPR con estudios de administración, quienes ostentaban grado de Maestría de otras universidades eran pocos. Recuerdo al Licdo. Jaime Álvarez Dugan, egresado de la Escuela Getulio Vargas del Brasil, quien fuera Director General de Presupuesto y al Dr. José Rafael Abinader, quien se lanzó a promover cursos sobre gestión administrativa desde las Escuelas de la O&M, embrión de la Universidad Dominicana O & M, con el concurso de los egresados de post grado de la UPR y otros destacados profesionales quienes, cuales modernos Quijotes, íbamos desparramando la semilla, recorriendo las principales ciudades del país de punta a punta, terminada la Revolución de Abril, en tiempos sumamente difíciles y peligrosos.

En la Universidad de los años 60 no se cursaba, como carrera la Administración Pública, y la bibliografía disponible era muy escasa, siendo a lo sumo el Derecho Administrativo y el Derecho Constitucional las dos ramas del Derecho que proporcionaban algunas nociones sobre la organización del Estado y la legitimidad de los actos



“A la Administración pública no se va con la intención de enriquecerse, sino de servir”

administrativos, pero no sobre la naturaleza propia de la Administración Pública y la problemática de la función pública frente a la sociedad, los grupos de presión, los partidos políticos y el Estado mismo.

En Puerto Rico conocimos un modelo distinto de administración pública, gracias al genio político del Gobernador de la Isla, Don Luis Muñoz Marín, quien deslindó con determinación y energía las funciones e independencia del Partido Popular, partido gobernante, y la burocracia del Estado Libre Asociado, (ELA) como un instrumento para servirle al gobierno y a la sociedad, no a su partido y militantes. Igual ejemplo aprendimos con el estudio del modelo impuesto por Don José “Pepe” Figueres, en Costa Rica, donde habría abrevado Don Juan, y naturalmente, con las primeras lecciones recibidas en la Escuela de Administración, bajo la dirección del Dr. Juan Fernández y un selecto grupo de profesores. Oyendo sus cátedras reflexionaba cómo Papá, con agudeza, había intuido, captado e interpretado fielmente lo que es, en esencia, la praxis administrativa, encerrada en el origen etimológico de la palabra latina “*administratio*” compuesta por los vocablos *administrare*, que en su conjunto significan “*servir para*” lo que implica, sin cuestionamiento, la idea de servicio; una vocación de servir a los demás, con voto de anonimato y de pobreza, (“a la Administración pública no se va con la intención de enriquecerse, sino de servir”, repetía), como un sacerdocio que se ejerce con desprendimiento y generosidad, honestamente, aferrado a principios normativos de gestión y de conducta ética, asentada en la conciencia de cada quien, en cada funcionario,



en cada empleado público, no importa su jerarquía.

Cuando escuché las primeras cátedras del Profesor Monsanto en la Universidad de Río Piedra hablando sobre el contenido y la importancia de las Relaciones Humanas, colocada como eje transversal del proceso administrativo, me di cuenta de las razones de mi padre y la suerte de haber tenido en él a mi mejor maestro. Don Pedro Muñoz Amato, uno de los grandes tratadistas puertorriqueño, destaca en su obra “Principios de la Administración Pública”, al adentrarse en la génesis y los elementos de la administración que más que los sistemas y los procesos, más que la técnica, lo que importa son las personas y los recursos humanos, lo más valioso en toda administración. En definitiva, decía, la administración no es más que un instrumento manejado por humanos para dar más y mejores servicios a los humanos.

Wilburg Jiménez Castro, esclarecido maestro costarricense de prolija producción, con quien tuvimos ocasión de estrechar amistad en visita que hiciera al país en años posteriores, nos dejó una buena definición de la administración, válida para estudiar sus elementos y comprender su misión. Decía: *“La administración puede definirse como una ciencia social compuesta de principios, técnicas y prácticas cuya aplicación a conjuntos humanos permite establecer sistemas racionales de esfuerzo cooperativo a través de los cuales se pueden alcanzar propósitos comunes que individualmente no es factible lograr.”* Y precisa: *“Cuando se habla de administración siempre se debe pensar en el hombre.”*

No solo como medio, preconiza, como instrumento, sino como un fin en si mismo y con ello coincide con los más ilustrados tratadistas seguidores de la escuela o corriente humanista, que retomó su singular importancia apenas el pasado siglo, a finales de la Segunda Guerra Mundial, reverdeciendo con nuevos instrumentos los valiosos antecedentes que nos legara Confucio, con reglas precisas sobre el arte de administrar y de dirigir, otros grandes pensadores de la antigüedad. IV siglos antes de Cristo, como una de las virtudes de la democracia en su discurso a los héroes de la Guerra del Peloponeso, Pericles proclamaba: Deber cívico de todo ciudadano es desempeñar honestamente una función pública, siendo así útil a la sociedad, por encima de sus intereses particulares". Ninguna Universidad ni aprendizaje alguno puede engendrar ese sentimiento patriótico y humanitario cuando en el espíritu del ciudadano ausente no se siente ni se aposenta ese noble llamado.

Pero la administración, como ciencia o arte digna de estudio sistémico, había sido, durante siglos, relegada por el empirismo. El mundo andaba despacio. Lo artesanal dominaba la producción y el comercio. Al igual que el buen asador, se creía "el buen administrador nace, no se hace" y abundan para reforzar la idea miles de casos de personas que solo con conocimientos empíricos han sido exitosos administradores, hombres de negocios y hombres públicos, que valiéndose de su inteligencia captan la dinámica de su naturaleza y de entorno, apoyados en las tradiciones, su don de observación y experiencia, aplican recetas y toman sabias y oportunas decisiones, lo que



valida el arte de administrar que solo precisa, para perfeccionarse, del conocimiento científico que nos explica el porqué de las cosas y de los principios normativos que deben orientar la gestión para la aplicación de las técnicas y la implantación de sistemas “racionales de esfuerzo cooperativo”, lo que se logra óptimamente con la investigación y el estudio.

Como lo haría un compositor, un novelista, o un pintor que luego de bosquejar en el papel o en el lienzo las primeras imágenes de su concepción, depurará con las técnicas, el “know how” y las herramientas del trabajo apropiadas lo que le dicta su intelecto cultivado en el área de su especialidad; así el Administrador profesional que conoce de esas técnicas y herramientas pondrá al servicio del país y a disposición de sus gobernantes y dirigentes de cualquier empresa, pública o privada, ese caudal para lograr el máximo de rendimiento y producción con el menor costo posible, económico, financiero o humano.

Federick Taylor, ingeniero enfrascado en el estudio de tiempo y movimiento como una forma de incentivar y mecanizar la producción eficientemente y mejorar los resultados de la empresa con mayor bienestar del trabajador, y su contemporáneo Henry Fayol, desde una misma óptica pero enfocando el problema hacia el estudio de las funciones de la dirección, son sindicalizados como los pioneros de la administración científica moderna, a quienes siguieron toda una vasta legión de seguidores y estudiosos que enriquecieron y renovaron sus teorías y conocimientos, aportando nuevas ideas y concepciones que fueron transformando el



quehacer administrativo, agrupándose en escuelas o modelos de gestión y pensamientos, no necesariamente excluyentes.

El dinamismo social, las motivaciones del hombre en sociedad, los avances científicos y tecnológicos, le fueron imprimiendo al arte de la administración el carácter de ciencia, ofreciéndole al espíritu investigador, preñado de inquietudes, una tónica dominante que se puso de manifiesto dando énfasis a determinados aspectos o factores del proceso administrativo, ampliando y enriqueciendo su particular estudio.

Mosher y Cimmino, “La Ciencia de la Administración”, nos catapultó al estudio de las Escuelas, a las particularidades de cada una de ellas que con sus valiosos aportes vinieron a ser formativas de la Ciencia de la Administración, avaladas con conocimientos, experimentos e investigaciones científicas y experiencias obtenidas conjuntamente con el estudio de otras disciplinas sociales, y el entorno político -social- económico que matizan la dinámica de su aplicación. Así, en el enfoque de los Cameralistas, que surgen en el siglo XVIII, marcan el carácter de Administración del Estado prusiano en la sistematización del pensamiento mercantilista británico y de los fisiócratas franceses, (período de Federico Guillermo de Prusia y María Teresa de Austria.) La Escuela Jurídica, en cambio, (Kelsen, Jellenik, Merkl, Posada) probablemente la más rica en tradiciones, enfatiza la supremacía del derecho. La legitimidad de los actos de Administración. Surge en Europa Continental con el advenimiento del Estado Moderno) y las escuelas de derecho mayormente preocupadas por



preservar los derechos subjetivos contra la ingerencia de los poderes públicos, (Leviatán) procurando un equilibrio deseable entre ambos elementos que sintetizara la creación de un Estado de Derecho.

De esta Escuela, que precede a la Escuela Productivista de Fayol y Taylor, ya señalada, perduran tanto su filosofía igualitarista como el formalismo burocrático, que se vería reforzado precisamente por la Escuela Burocrática, con el sociólogo alemán Max Weber a la cabeza, que se interesó más en el estudio de los hechos concretos de la administración, de su estructura orgánica formal y su dependencia lineal o subordinación jerárquica y el carácter rígido de los procedimientos impregnados de relaciones impersonales basadas en la eficiencia, la uniformidad y una buena dosis de profesionalidad y eficiencia.

En tanto la Concepción Política aborda el tema del estudio de la administración a partir de la primera guerra mundial pretendiendo segregar, en su primera fase, el aparato burocrático de las instancias políticas, como dos parcelas diferentes, aunque íntimamente relacionadas, cuya funciones son, de la primera cumplir y obedecer y de la segunda dar las órdenes e instrucciones y dictar las normas y directrices generales; para luego evolucionar comprendiendo la indisoluble unión y la necesaria cooperación que debe existir entre ambos componentes: la burocracia, como tren administrativo no solo plasma en realidades los programas y proyectos políticos de gobierno, sino que, en contacto más permanente con la cuestión social, contribuye eficazmente a su ordena-



miento, comprensión y propuestas de solución bajo las directrices políticas de quienes ostentan esa responsabilidad.

La gran crisis económica y depresión de los años 29 y 30 en los Estados Unidos, facilitó esa comprensión y dio lugar al New Deal de Roosevelt devolviéndole la confianza a los administradores que, desde el asesinato del Presidente Garfield, ya contaban con una Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, cuyos efluvios nos llegaron con la Primera Intervención Militar de los Estados Unidos, decidida bajo la Presidencia de Woodrow Wilson un egresado de la Escuela de Administración de la Universidad de Princetwon, profesor y posterior rector de esa Universidad, quien hizo valiosos aportes en su célebre ensayo Estudio de la Administración Pública, donde define las similitudes y diferencias entre la Administración Pública y la privada, como campos de una misma ciencia.

Pero no fue sino hasta terminada la Segunda Guerra Mundial cuando floreció una novedosa corriente (Escuela Psicosociológica: Mary Parker Follet, Mayers) que fija su atención primordial en el individuo como ser humano, no solo como ente productor de riquezas o ejecutor de órdenes y obediente a unos rígidos esquemas de autoridad y obediencia, concentrando sus estudios e investigaciones en el factor humano visto desde su interior y en correspondencia con los grupos, y medios externos formativos de su conducta ayudados por los avances de la psicología, la sociología y la antropología. A partir de entonces, lo importante viene a ser las relaciones humanas que se dan en el

contexto del trabajo, y las aptitudes, actitudes o comportamientos personales que determinan el ser humano y sus relaciones con sus semejantes, sus motivaciones, sin descuidar la influencia de los grupos y del entorno social en que se desarrolla la personalidad de cada quien y que repercute en su conducta laboral y social, de manera adversa o favorable, pero siempre perfectible.

Cada vez el mundo avanza más hacia un mayor conocimiento, un mayor dominio de la ciencia y de la técnica, de la informática.

El estudio de las Relaciones Humanas y su incidencia en el trabajo devino a ser una experiencia imprescindible en las nuevas formas de gestión, destacándose bajo su predicamento y experimentación, novedosos métodos y técnicas de dirección y supervisión y manejo de personal dejando atrás el autoritarismo o jefatura, teniendo por norte la participación y coordinación, el trabajo en equipo, el liderazgo democrático, como piedra sine qua non para el desarrollo de los recursos humanos y el crecimiento y éxito sostenido de toda empresa, pública, privada o mixta.

La Escuela Finalista, aboga por el fin mismo de la Administración, haciendo acopio de una visión integral, no fragmentada aprovechando los grandes avances logrados por las diferentes escuelas y concepciones. No obstante, el estudio de la Administración y del fenómeno administrativo no termina con ellas. Cada vez el mundo avanza más hacia un mayor conocimiento, un mayor dominio de la ciencia y de la técnica, de la informática. Dejó de ser, con la globalización, “ancho y ajeno”, según la expresión de Ciro Alegría. Cada vez se impone la necesidad de mantener una mentalidad dilatada, internacionalista, abierta a planes de reformas en su conjunto, dada la complejidad de los problemas a



La Administración Pública es responsable del buen manejo de los bienes y servicios del Estado, hay que ponerle atención prioritaria con rango Constitucional.

resolver que no pueden enfocarse ni resolverse con una visión unilateral ni mutilada.

La obligación del estudioso es explorar y profundizar en los conocimientos adquiridos más allá de las fronteras del pragmatismo o de la intuición, y más allá de un “cientificismo” dogmático, con pretensiones de tener la última palabra, que no alcanza siquiera a abarcar todo el entorno y el contenido de un fenómeno tan rico en variables culturales, políticas, tecnológicas como lo es la administración pública, impredecible en muchas de sus múltiples manifestaciones, particularmente en sociedades democráticas participativas, de orden y libertad.

Porque la Ciencia de la Administración no es absoluta ni se limita sólo a enseñarnos el conocimiento y la aplicación de determinadas herramientas: principios, técnicas y sistemas administrativos, para el mejor uso y aprovechamiento de todos los factores y recursos que intervienen en la praxis administrativa, sino también sus limitaciones y el arte de saberla aplicar, interpretar y adaptar a situaciones propias y particulares de cada momento y de cada país, sin copiarlos, y de reajustar permanentemente sus mecanismos conforme con las circunstancias evolutivas, cambiantes y complejas en que se desenvuelve toda organización, por definición misma, insertada en una intrincada red social de intereses económicos, políticos, comunitarios o particulares con los que interactúa permanentemente y a los que hay que ponerle atención y responder con prontitud y eficacia.



Por ello a la Administración Pública, responsable del buen manejo de los bienes y servicios del Estado, hay que ponerle atención prioritaria con rango Constitucional, abandonando, de una vez por todas, las malas prácticas administrativas, perfeccionando el aparato burocrático estatal para el mejoramiento de su personal y de los servicios públicos y enfrentando con decisión los graves vicios de corrupción e indisciplina que la minan para poder salir airosos del marasmo institucional que nos abruma y no devenir, finalmente, en un Estado fallido.

---

\* El autor es abogado, especialista en Administración Pública.



### **Bibliografía Consultada:**

*"Introducción a la Administración Pública"*.  
**Raymundo Amaro Guzmán**, Segunda Edición. McGraw-Hill, México.

*"Introducción a la Administración Pública"*, **Pedro Muñoz Amato**, Tomos I y II, Fondo de Cultura, México.

*"La Ciencia de la Administración"*, **Mosher y Cimmino**, Edit. ETHEA.

*"Administración Pública"*, **Dwight Waldo**, edit. Trillas, México.

*"Principios de la Administración"*, **José Galván Escobedo**.

*"Ensayos sobre la Ciencia de la Administración"*, **L. Gulich y L. Urwich**, San José Costa Rica.

*"Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa"*, **Wilburg Jiménez Castro**, Fondo de Cultura, México.

*"La Administración Industrial y General"*, **H. Farol**, Edit. Ateneo, B. A., Argentina.

*"Principios de Administración Científica"*, **F. Taylor**, Edit. Ateneo, B. A., Argentina.