



Este artículo se encuentra disponible en acceso abierto bajo la licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License.

This article is available in open access under the Creative Commons Attribution 4.0 International License.

REVISTA DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA

Órgano de la Facultad de Derecho y Ciencia Política
de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos

Vol. 80, n.º 80, enero-diciembre, 2025 • Publicación anual. Lima, Perú

ISSN: 3028-9343 (En línea) • ISSN: 0034-7949 (Impreso)

DOI: 10.62450/unmsm.derecho/2025.v80n80.07

LA FRAGMENTACIÓN Y HETEROGENEIDAD DEL CAMPO CIENTÍFICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

The fragmentation and heterogeneity of the scientific field of Public Administration

ERICK CUBA MENESES

Universidad Nacional Mayor de San Marcos
(Lima, Perú)

Contacto: ecubam@unmsm.edu.pe
<https://orcid.org/0000-0003-2730-2490>

DANTE PATRICIO CASTRILLÓN IDROGO

Universidad Nacional Mayor de San Marcos
(Lima, Perú)

Contacto: dante.castrillon@unmsm.edu.pe
<https://orcid.org/0009-0000-3287-1853>

RESUMEN

Este artículo plantea la necesidad de un enfoque propio de la ciencia administrativa para el estudio de la Administración pública, a fin de superar la fragmentación teórica y la ausencia de un marco analítico unificado. Mediante un análisis crítico de enfoques como el

gerencialismo, la teoría organizacional y el derecho administrativo, se argumenta que la Administración pública no debe reducirse a una perspectiva instrumental, sino comprenderse como un sistema integral. Para esto, se abordan los desafíos epistemológicos y metodológicos de su estudio, destacando la urgencia de un marco conceptual que permita un análisis estructurado y coherente de la disciplina.

Palabras clave: ciencia administrativa; Administración pública; enfoques multidisciplinares; fragmentación administrativa.

ABSTRACT

This article proposes the need for a distinct approach within administrative science to the study of Public Administration, in order to overcome theoretical fragmentation and the absence of a unified analytical framework. Through a critical analysis of approaches such as managerialism, organisational theory and administrative law, it is argued that Public Administration should not be reduced to an instrumental perspective, but rather understood as a comprehensive system. To this end, the epistemological and methodological challenges of its study are addressed, highlighting the urgent need for a conceptual framework that allows for a structured and coherent analysis of the discipline.

Keywords: administrative science; Public Administration; multidisciplinary approaches; administrative fragmentation.

Recibido: 20/07/2025 Aprobado: 16/10/2025 Publicado: 17/12/2025

1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO CIENCIA SOCIAL

La Administración pública debe analizarse como un fenómeno complejo que trasciende la mera aplicación de técnicas de gestión, ya que constituye una manifestación intrínseca del accionar del Estado en el entramado social. Este estudio no puede limitarse a la descripción empírica de sus procesos, sino que exige una aproximación teórica que considere tanto sus fundamentos históricos como sus implicaciones epistemológicas.

En primera instancia, conviene advertir que las formas de organización administrativa no surgieron de manera espontánea. Desde las primeras civilizaciones hasta los grandes imperios, estas estructuras han respondido a necesidades concretas de cada época. Bajo una perspectiva analítica, resulta evidente que las distintas definiciones emergentes no representan solo discusiones teóricas, sino también intentos por explicar realidades sociales, culturales y políticas específicas (Sánchez, 2001).

A partir de esto, la Administración pública puede entenderse como el resultado de las condiciones propias de cada hito histórico. No se configura en abstracto; por el contrario, depende del contexto particular en el que se desarrolla. Igualmente, estas estructuras no permanecen estáticas, puesto que tienden a ajustarse conforme aparecen nuevos problemas o demandas. Esta dinámica se manifiesta cuando las instituciones modifican su actuación para adaptarse a escenarios inéditos, lo que implica revisar constantemente sus métodos y formas de trabajo (Sánchez, 2001).

En tal sentido, ambos enfoques se complementan. No es posible comprender los cambios actuales sin considerar los procesos que les dieron origen. Muchas de las transformaciones recientes se apoyan en arreglos institucionales previos, lo que permite distinguir entre aquello que requiere ser reformulado y lo que aún mantiene vigencia. Integrar la dimensión histórica con el análisis de la dinámica operativa ofrece, por lo tanto, una comprensión más integral de los procesos de

cambio, al evidenciar que la renovación no parte de cero, sino que se construye sobre bases preexistentes.

Por otra parte, para la consolidación de la Administración pública como disciplina con fundamentos teóricos sólidos, no basta con recurrir a la aplicación de técnicas. Resulta también necesario diferenciar este campo de aquellos saberes que, aunque útiles, se apoyan más en la experiencia que en metodologías sistemáticas. Establecer esta distinción permite superar formas de conocimiento meramente intuitivas para avanzar hacia un enfoque más reflexivo. En este marco, la adopción de una perspectiva epistemológica desempeña un papel sustancial, no solo porque ayuda a delimitar el objeto de estudio, sino porque contribuye a organizar y fortalecer su desarrollo teórico (Pardo, 1992). Así, esta área puede ser entendida como una disciplina científica que dialoga con otros campos y que aporta tanto al plano conceptual como a la práctica de la gestión estatal.

Siguiendo esta línea argumentativa, al incorporar una mirada epistemológica junto con un enfoque dinámico, la Administración pública puede situarse dentro del campo más amplio de la ciencia política. Esta no está conformada solo por técnicas administrativas, sino de un espacio en el que el Estado formula e implementa políticas públicas orientadas a objetivos determinados.

Dicha articulación responde, esencialmente, a un diseño institucional concebido para atender necesidades colectivas y asegurar la provisión de bienes y servicios, con énfasis en aquellos espacios donde el mercado no logra ofrecer respuestas suficientes (Sánchez, 2001). Bajo esta óptica, ubicar a la Administración pública dentro de la ciencia política favorece a la comprensión de su papel en la gestión del poder y en los procesos de cambio del Estado. Simultáneamente, este enfoque permite analizar con mayor claridad la gobernanza y observar cómo, en la práctica, se configuran y mantienen los arreglos institucionales en contextos concretos.

Con el propósito de profundizar en esta perspectiva, conviene precisar el objeto de estudio de la disciplina. Dahl (1947, como se citó en Sánchez, 2001) advierte algunas limitaciones relevantes al momento de analizar este campo. En primer lugar, las conclusiones obtenidas a partir del estudio de un Estado en particular no pueden trasladarse de forma automática a otros contextos. Cada nación presenta trayectorias históricas, configuraciones institucionales y dinámicas sociales propias que influyen en la organización de la acción estatal.

En segundo lugar, la premisa de formular principios universales resulta difícil de sostener si se prescinde del contexto de aplicación. Esto implica que muchos planteamientos solo poseen validez dentro de marcos específicos, ya sea a nivel nacional o en entornos comparables. Por esto, cualquier intento de generalización requiere cautela y un análisis previo de las condiciones de producción.

En tercer lugar, el estudio de la Administración pública no debe restringirse a aspectos técnicos o procedimentales. Es fundamental incorporar otras dimensiones —como la histórica, la social o la económica— que permitan dilucidar por qué los sistemas administrativos funcionan de una manera determinada (Sánchez, 2001). Considerar estos elementos conlleva a replantear su análisis; en este sentido, comprenderla como una ciencia aplicada responde a su capacidad para articular herramientas teóricas y metodológicas de distintos campos, como la ciencia política, la sociología o la economía. Esto le permite no solo interpretar la realidad estatal, sino también intervenir en ella mediante la formulación de respuestas frente a problemas concretos.

A diferencia de las ciencias puras, orientadas principalmente a la producción de conocimiento teórico sin una aplicación inmediata, la Administración pública se caracteriza por su énfasis en la resolución de problemas dentro del ámbito estatal (Pardo, 1992). Este enfoque se refleja en la gestión pública, entendida como el conjunto de procesos mediante los cuales el Estado planifica, implementa y evalúa políticas dirigidas a atender necesidades colectivas. En este marco, la relación

entre administración y gestión pública trasciende la simple conexión entre teoría y praxis.

En la práctica, la implementación de políticas públicas no constituye una mera aplicación de ideas preexistentes. Se produce, además, un fenómeno de retroalimentación: dichas ideas se someten a prueba, se corrigen y, en diversos casos, se transforman. Por consiguiente, la gestión pública no es un ente estático, sino un espacio que se ajusta según el contexto y los desafíos que enfrenta el Estado. Esto explica el marcado carácter aplicado de la Administración pública; sin embargo, esto no implica el abandono de lo teórico: exige, antes bien, una revisión constante. De hecho, para consolidarse como ciencia social, no basta con la aplicación de métodos, es necesario cuestionarlos y evaluar su eficacia real.

Asimismo, el análisis de la actividad administrativa requiere rigor. No se trata solo de describir sucesos, sino de hacerlo bajo criterios de transparencia, que permitan comparar casos y extraer conclusiones válidas. Si bien estas no siempre son universales, resultan útiles para orientar el diseño de las políticas públicas. En última instancia, esta mirada más crítica —frecuentemente en disciplinas que se están desarrollando— se vincula con los procesos de modernización del Estado, donde se busca repensar el funcionamiento de la administración en la práctica (Bourdieu, 2001).

A lo anterior se añade que el enfoque epistemológico adoptado modifica sustancialmente la comprensión de la disciplina. Esta no puede concebirse exclusivamente como un espacio de ejecución de normas o procedimientos; en la práctica, también interviene en procesos de cambio que afectan la propia estructura de la sociedad (Sánchez, 2001). Por tanto, su papel excede lo operativo y se vincula con la producción de transformaciones dentro del Estado.

Desde esta perspectiva, la gestión pública no cumple una función unívoca. Por un lado, se ocupa de la ejecución de políticas para cubrir necesidades colectivas; por otro, implica interacción, tensiones y

negociación entre distintos actores sociales, políticos y económicos. Dicha dualidad dificulta su comprensión desde una visión meramente técnica; en consecuencia, su estudio como ciencia social requiere asumir esta complejidad.

No es suficiente observar procedimientos o estructuras; también es necesario considerar el contexto y los agentes que integran dichos procesos. De este modo, conviene señalar que entender la Administración pública bajo este prisma implica una revisión permanente. No se trata solo de aplicar métodos dados, sino de cuestionar si estos logran explicar la relación existente entre el Estado y la sociedad. En este trayecto, el diálogo interdisciplinario y la incorporación de nuevas miradas resultan inevitables.

De ahí que este estudio permita aproximarse a la acción del Estado como un fenómeno complejo, sin limitarse al plano empírico. Más bien, el enfoque utilizado combina dicha dimensión con una base teórica que orienta la toma de decisiones y la formulación de políticas. En última instancia, ese equilibrio es lo que permite aportar a la resolución de problemas concretos y a los procesos de cambio orientados a mejorar las condiciones colectivas.

2. EL CAMPO CIENTÍFICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La constitución del campo científico de la Administración pública parte de la premisa de que toda sociedad —ya sea antigua, moderna, vigente o extinta— ha sido y es necesariamente administrada; noción fundamental para su desarrollo¹ (Guerrero, 2010). En este contexto, la conceptualización contemporánea de la disciplina se enmarca en un conjunto de discursos fragmentados que aportan visiones particulares sobre el Estado y su funcionamiento.

1 En su obra *La administración pública a través de las ciencias sociales* (2010), Guerrero destaca el concepto de *mundo administrado*, al concebir a toda colectividad como una sociedad administrada.

Desde una perspectiva más amplia, es posible identificar ideas generales en torno a los distintos enfoques del área. En el caso de los juristas, el análisis gravita principalmente sobre el Estado y las normas que regulan su operatividad. El derecho y la legalidad constituyen los puntos de partida para comprender el orden administrativo; de este modo, la atención se centra en la normativa y en su capacidad para organizar la acción estatal. Sin embargo, desde una vertiente sociológica —basada particularmente en el modelo burocrático de Max Weber—, el enfoque cambia un poco. La administración se comprende entonces como una forma de organización orientada a la eficiencia, donde la racionalización y la formalización de los procedimientos adquieren una relevancia central (Guerrero, 2010).

Resulta igualmente pertinente considerar la visión de los propios funcionarios públicos, debido a que son ellos quienes ejecutan la gestión cotidiana y su experiencia permite visibilizar aspectos que no siempre figuran en los marcos teóricos, tales como la limitación de recursos, los tiempos administrativos o las presiones políticas en la toma de decisiones. En este sentido, su perspectiva demuestra que las políticas no se aplican de forma automática, sino que atraviesan procesos de ajuste y reinterpretación en la práctica. A partir de esta óptica, el aporte de la ciencia política adquiere mayor claridad, ya que permite analizar cómo dichas decisiones no son neutrales, sino que están condicionadas por relaciones de poder, intereses y niveles de legitimidad. Así, la Administración pública deja de concebirse exclusivamente como un espacio técnico para entenderse como un ámbito de negociación y disputa sobre las orientaciones del Estado.

Dado que los enfoques expuestos, sumados a otras perspectivas provenientes de las ciencias sociales, ofrecen visiones diversas, resulta fundamental articularlos para construir una comprensión integral de la ciencia administrativa. Este abordaje multidisciplinario permite concebir la administración no solo como un conjunto de prácticas técnicas, sino como un campo heterogéneo donde convergen e interactúan diferentes discursos y teorías.

Finalmente, al reconocer el carácter heterogéneo pero interconectado de estos discursos, es posible afirmar que sobre esta base dinámica se construye un cuerpo de conocimiento científico (Chevalier, 1983). Dicho saber no solo integra las disciplinas que abordan la materia, sino que establece un objeto de estudio distintivo, consolidando la ciencia administrativa dentro de una conceptualización epistémica que busca capturar la complejidad y diversidad inherentes a la Administración pública.

3. LA FRAGMENTACIÓN Y HETEROGENEIDAD DEL CAMPO CIENTÍFICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En el marco de los discursos fragmentarios que configuran la ciencia administrativa, es evidente que esta se halla en una posición compleja debido a su actual segmentación. Sobre la base de esta premisa, Chevalier (1983) sostiene:

Cuando consideramos el estado actual de la ciencia administrativa, nos impresiona su carácter complejo y fragmentado; complejo por la heterogeneidad de las aportaciones sucesivas que la han constituido; fragmentado porque las corrientes que la atraviesan abordan el estudio de la administración con preocupaciones demasiado diferentes para poder fundirse espontáneamente en una disciplina integrada. (p. 11)

A la luz de lo expuesto, la división de enfoques en la ciencia administrativa no solo resulta manifiesta, sino que se ve intensificada por la diversidad de contextos nacionales en los que se ha gestado. Cada tradición estatal ha incidido en la disciplina de acuerdo con sus circunstancias particulares, lo que deriva en orientaciones variadas dentro de un mismo ámbito académico.

Para ilustrar lo anterior, en el escenario europeo, la ciencia administrativa suele adoptar una orientación jurídica, centrada en la estructura normativa de la Administración pública; por el contrario, en

Estados Unidos predomina un enfoque pragmático, vinculado al estudio de las organizaciones y a la formación en gestión². Esta divergencia demuestra que la disciplina no responde a una interpretación unívoca, sino que se ha consolidado a partir de trayectorias distintas.

Pese a esto, tal distinción no implica que sus planteamientos sean incompatibles, dicha pluralidad abre, en cambio, la posibilidad de concebirlos de forma conjunta. En tal sentido, resulta provechoso adoptar una perspectiva integradora que permita articular estos aportes y capitalizar las virtudes de cada uno. Así, en lugar de profundizar en la división del campo, es posible avanzar hacia una comprensión más integral del fenómeno administrativo.

4. LA DIVERSIDAD DE OBJETOS

En los inicios del desarrollo de la ciencia administrativa, es posible identificar dos líneas de investigación claramente diferenciadas, delimitadas por la naturaleza de su objeto de estudio. Por una parte, surgió en Europa una corriente centrada en la Administración pública, concebida como un campo acotado y estrechamente vinculado al Estado. En contraposición, una vertiente más reciente amplió dicho horizonte hacia el estudio de las organizaciones en general, tanto públicas como privadas. En este punto, el concepto de *administración* adquiere una mayor amplitud: deja de referirse exclusivamente al ámbito público para abarcar la capacidad de organizar diversos tipos de actividades; noción que se halla en autores como Henri Fayol, quien definía la disciplina precisamente bajo estos parámetros³.

2 Jacques Chevalier (1983) analiza la influencia de los contextos nacionales en el desarrollo de la ciencia administrativa, lo cual origina enfoques diferenciados según el entorno en que estos se configuran.

3 Henri Fayol, en su obra *General and Industrial Management* (1949), postula la *administración* como una función que abarca todas las áreas de la organización.

4.1. EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN

El estudio de la Administración pública en Europa ha concitado un especial interés, tanto en la esfera teórica como en la práctica. Esto no es azaroso, sino que responde a la dilatada tradición administrativa desarrollada por las naciones de este continente⁴. En este contexto, la ciencia administrativa no emerge de forma aislada; por el contrario, se gesta en paralelo a procesos como la consolidación del Estado-nación y la modernización de sus estructuras institucionales (Chevalier, 1983).

Durante el periodo del absolutismo monárquico, se inició el desarrollo de un enfoque aplicado de la administración, orientado a la descripción y optimización de las funciones estatales. En Francia, este esfuerzo se materializó bajo la denominación de *ciencias de la policía*, un término que aludía a una Administración pública destinada a garantizar el orden y el funcionamiento de los servicios mediante un paradigma de coacción. Los códigos de policía y los tratados de la época constituían recopilaciones empíricas diseñadas para orientar el ejercicio administrativo cotidiano.

Simultáneamente, en los países de habla alemana, emergió una perspectiva análoga denominada *Polizeiwissenschaft*, con una orientación práctica similar a la gala. Con la evolución de estas corrientes, figuras como Charles-Jean Bonnin en Francia y Lorenz von Stein en Alemania propiciaron la transición de la Administración pública desde un compendio de normas hacia una auténtica ciencia social. Sus obras sentaron los pilares teóricos de la acción administrativa al integrar la dimensión operativa con un marco conceptual robusto (Chevalier, 1983).

4 Jacques Chevalier focaliza su análisis de la administración en las Ciencias de la Cámara en Prusia y en las de la policía desarrolladas en Francia. De igual modo, aborda la obra *Los principios de la administración pública* (1808), de Charles-Jean Bonnin, considerada el primer tratado de la disciplina.

Por el contrario, en los Estados Unidos, la Administración pública no captó inicialmente la atención académica, por lo que permaneció en un estado embrionario con escasas controversias teóricas. Las aceleradas transformaciones socioeconómicas de un país en constante mutación planteaban urgencias que postergaron el debate administrativo. Fue la transición de un modelo agrario a uno urbano e industrial lo que evidenció la necesidad de estructuras administrativas, agentes competentes y métodos de gestión modernos.

Bajo esta premisa, la administración pública estadounidense —pese a compartir ciertas preocupaciones con la europea— difiere de la tradición continental tradicional en aspectos como su carácter pragmático y la convergencia entre la gestión estatal y la empresarial, lo cual dio origen a la teoría de las organizaciones. En contraste, en los países socialistas, la disciplina se desarrolló en un escenario donde inicialmente no se consideraba un objeto de estudio prioritario; sin embargo, la expansión de las competencias estatales impulsó la necesidad de reflexionar sobre la problemática administrativa (Langrod, 1965).

En síntesis, se colige que la administración se mantuvo divergente según la región y el hito histórico. Mientras que en Europa su evolución estuvo estrechamente vinculada a la consolidación del Estado y la modernización de las estructuras administrativas, en Estados Unidos respondió a la mutación de una sociedad rural hacia una industrializada. De igual modo, en los países socialistas, la disciplina cobró relevancia a medida que el Estado asumía funciones más amplias, lo que exigió un análisis profundo sobre la gestión de los asuntos públicos.

4.2. LAS INVESTIGACIONES SOBRE LA ORGANIZACIÓN

Históricamente, la evolución del concepto de administración ha estado ligada a la gestión estatal, lo que condujo a que la vertiente pública fuese considerada como la forma legítima de ejercicio administrativo.

Durante un periodo prolongado, este enfoque centrado en las funciones estatales reforzó la noción de que dicha actividad era única e incomparable con otras estructuras. No obstante, este paradigma se transformó al abordarse el estudio de la organización desde una perspectiva más amplia, identificando similitudes operativas en diversas entidades, independientemente de su naturaleza. Al respecto, Chevalier (1983) afirma:

Cuando se intenta identificar las primicias de la ciencia de las organizaciones, se halla uno enfrentado a una multitud de investigaciones de apariencia muy heteréclita. Su único denominador-común es el de haber no solamente entrevistado sino, sistemáticamente, puesto el acento sobre la importancia de la organización en la época moderna. (p. 17)

De acuerdo con esto, es preciso indicar que la ciencia de las organizaciones emergió con dificultad en Europa, debido a la robusta tradición administrativa del continente. Por otro lado, en Estados Unidos, donde dicha tradición estaba menos arraigada, esta disciplina se desarrolló con mayor celeridad. En este último país, los estudios organizacionales surgieron en un contexto socioeconómico específico, caracterizado por la evolución del capitalismo y la adaptación a crisis como la de 1929⁵.

Por otra parte, en el marco del desarrollo ideológico sobre la organización, orientado al orden político y social, Marx y Engels destacaron en el *Manifiesto comunista* la importancia de un partido obrero organizado para asegurar el éxito de la revolución socialista. Posteriormente, Lenin subrayó que un movimiento revolucionario

5 La dificultad de Europa para adoptar la ciencia de las organizaciones obedeció a su sólida tradición administrativa, la cual priorizaba el estudio del aparato estatal sobre la organización en términos generales. Por el contrario, en Estados Unidos, la ausencia de una tradición administrativa arraigada propició que la ciencia de las organizaciones se desarrollara con celeridad, impulsada por las exigencias derivadas de la crisis del capitalismo emergente.

sólido requería de una estructura estable, argumentando que, a mayor masa en lucha, mayor era la necesidad de dicha organización (Langrod, 1965).

En esa línea, el sociólogo Robert Michels analizó las tendencias oligárquicas que suelen manifestarse en instituciones con determinado grado de poder, como los partidos políticos y los sindicatos. Según su planteamiento, a medida que las sociedades ganan complejidad, este tipo de organizaciones tiende a adoptar estructuras más burocráticas y jerárquicas. Pese a lo anterior, Michels no reduce su análisis a una crítica; también reconoce que estas cumplen un papel relevante dentro del movimiento obrero, ya que, aun con su burocratización, pueden funcionar como un contrapeso frente a los sectores dominantes (Guerrero, 2010).

Simultáneamente, Max Weber (1991) introdujo el concepto de burocracia como una forma ideal de organización administrativa, definida por la profesionalización, la jerarquía y la impersonalidad de las reglas. Weber argumentó que la burocratización es una tendencia universal e inevitable, extendiendo su análisis tanto a entidades públicas como privadas. Sobre este punto, Langrod (1965) menciona que:

La descomposición de la Administración pública en sectores heterogéneos y la dispersión que de ello resulta justifican la comparación del administrador moderno con el cirujano, quien, al igual que este, penetra en casi todos los rincones del cuerpo social y está llamado a intervenir en la totalidad del cuerpo humano. Esta comparación ilustra las dificultades inherentes a la comprensión del «conjunto coherente» de la administración pública. (p. 20)

Como se colige de la cita anterior, estas conceptualizaciones sugieren que, así como un cirujano requiere un conocimiento integral del cuerpo humano para operar eficazmente, el gestor contemporáneo enfrenta la tarea de coordinar múltiples sectores dispares dentro del

aparato estatal. Esta dispersión y especialización, aunque necesarias para la eficiencia operativa, complican la percepción de la administración como un sistema cohesionado. La metáfora ilustra la importancia de que el administrador mantenga una visión holística y unificada para asegurar que los componentes del sistema público trabajen en armonía.

Igualmente, el desarrollo de la ciencia administrativa también recibió aportes de Henri Fayol, quien se centró en la gestión empresarial y en la necesidad de racionalizar los métodos de dirección. Desde su perspectiva, los principios administrativos no eran exclusivos de un ámbito, sino aplicables tanto al sector público como al privado, lo que sugería una ciencia administrativa de alcances generales. De manera análoga, Frederick Taylor, en Estados Unidos, propuso mejorar el rendimiento organizacional mediante la estandarización de métodos de trabajo; su enfoque influyó significativamente en la teoría de las organizaciones, aunque generó críticas y adaptaciones posteriores.

En este marco, analizar el impacto de los movimientos feministas en la ciencia de las organizaciones permite trascender la lectura meramente descriptiva. Lejos de limitarse a promover la incorporación de las mujeres en estas estructuras, dichos movimientos impulsaron cambios en la configuración y funcionamiento institucional. Esto supuso cuestionar esquemas tradicionales y jerárquicos para introducir progresivamente una perspectiva de género. En esa línea, Martínez (2021) señala:

A mediados del siglo XX, los gobiernos de todo el mundo discutieron la incorporación de la perspectiva de género en el proceso de creación de políticas públicas; este interés se incrementó en las últimas décadas y más adelante, en el siglo XXI, la integración de este enfoque se vio reflejada principalmente en la colaboración de organizaciones internacionales con la Administración pública de distintos países. (p. 13)

Esta evolución ha generado transformaciones sustanciales en la estructura pública. La inclusión de la perspectiva de género no solo ha modificado la composición de los equipos, sino que ha incidido en la toma de decisiones y la distribución del poder. No obstante, la consolidación de estos cambios aún enfrenta importantes desafíos, como la resistencia institucional y la necesidad de una transformación cultural que trascienda la formalidad normativa.

A partir de lo expuesto, la ciencia de las organizaciones amplió progresivamente su campo de análisis. Esta evolución permitió trascender la racionalización técnica para integrar dimensiones humanas y sociales, tales como las relaciones interpersonales en el entorno laboral y el papel desempeñado por la moral y las motivaciones en la productividad. Dicho desplazamiento implicó superar una perspectiva estrictamente técnica para avanzar hacia un enfoque más integrador, capaz de articular la estructura formal con las dinámicas informales que atraviesan las organizaciones⁶.

En el escenario europeo, la incorporación de estos enfoques no se produjo de forma inmediata. Por el contrario, se halló condicionada por diversos factores, entre ellos un contexto epistemológico e ideológico que no favorecía plenamente tales desarrollos. Como advierte Chevalier (1983), nociones como eficacia y eficiencia debieron consolidarse primero en el ámbito privado antes de trasladarse al funcionamiento de la administración estatal.

Con el transcurso del tiempo, y en consonancia con las transformaciones económico-sociales de los países capitalistas europeos, el interés por la organización y la gestión adquirió mayor relevancia. Este fenómeno se vincula, en gran medida, con la creciente intervención del Estado y la necesidad de disponer de instrumentos más sistemáticos

6 Dicha evolución de perspectiva obedece al reconocimiento de que la productividad y la efectividad organizacional no se hallan supeditadas solo a factores técnicos, sino que integran dimensiones humanas tales como las motivaciones, las percepciones y las dinámicas de interacción institucional.

para la acción administrativa. Bajo este escenario, la denominada ciencia de las organizaciones fue consolidándose de manera más nítida.

Esta no se presenta como un campo único o cerrado, sino como un espacio de convergencia de distintos enfoques y perspectivas que abarcan tanto los aspectos técnicos como las dimensiones humanas del funcionamiento organizacional. Su desarrollo responde a múltiples factores —históricos, sociales y económicos— y ha posibilitado una comprensión más amplia de la administración, tanto en la esfera pública como en la privada.

5. LA CIENCIA ADMINISTRATIVA COMO CIENCIA SOCIAL

Más que constituir un campo plenamente unificado, la ciencia administrativa —que aún se encuentra en proceso de consolidación— se caracteriza por la coexistencia de distintos enfoques que no siempre guardan armonía entre sí. Por tal motivo, antes de concebirla como un cuerpo teórico único, puede entenderse como un espacio donde convergen diversas perspectivas, a menudo carentes de un criterio integrador que las articule. Bajo esta premisa, resulta discutible hablar de una sola ciencia administrativa; el campo, en rigor, se ha configurado a partir de aproximaciones heterogéneas que conviven dentro de un dominio todavía impreciso (Chevalier, 1983).

Sin embargo, esto no implica la ausencia de avances hacia una mayor coherencia. Con el tiempo, se advierte la configuración de una base común, aunque no sea un sistema cerrado. Dicho de otro modo: antes que una disciplina ya definida, la ciencia administrativa puede entenderse como un campo en construcción. Si bien introduce cambios respecto a sus orígenes, mantiene vínculos sustanciales con desarrollos previos. En tal sentido, su objeto de estudio no se presenta como un elemento predefinido desde el inicio, sino que se delimita progresivamente a partir de los enfoques teóricos que se adoptan.

5.1. LA CONSTRUCCIÓN DEL OBJETO

Una de las problemáticas centrales en este proceso radica, precisamente, en la definición del objeto de estudio de la ciencia administrativa. Al no existir una respuesta unívoca, surgen diversas posturas: por un lado, ciertos autores consideran que el análisis debe restringirse a la Administración pública; por otro, existe una visión más amplia que propone incluir a todas las organizaciones que operan en la sociedad. Esta divergencia no constituye solo una cuestión de amplitud, sino que refleja formas distintas de entender la disciplina. Dependiendo de cómo se delimite dicho objeto, variarán también los problemas considerados prioritarios y las herramientas analíticas empleadas.

La primera perspectiva se fundamenta en que la gestión pública posee rasgos intrínsecos que la distinguen de otras actividades sociales. La segunda, en cambio, enfatiza las similitudes entre diversas estructuras organizativas y cuestiona la existencia de una separación nítida entre lo público y lo privado. Ambas visiones aportan elementos relevantes: la Administración pública ocupa una posición particular en el entramado social, lo que justifica un análisis específico; pero, no puede comprenderse al margen de su entorno, ya que comparte características con otras organizaciones. En tal sentido, un enfoque comparativo permite dar cuenta de estas conexiones sin omitir sus diferencias.

En esa línea, conviene examinar la Administración pública como parte integrante del aparato estatal. Dicha concepción ha sido objeto de debate, especialmente al intentar precisar aquello que la distingue de otras formas de organización social (Chevalier, 1983). Desde la tradición liberal, se le asigna una posición particular debido a su ubicación en la esfera pública, lo que la separa —al menos teóricamente— de las actividades privadas y de los intereses de la sociedad civil. Bajo este enfoque, la sociedad civil se presenta como un espacio atravesado por intereses diversos y contradictorios, cuya articulación depende, en gran medida, de la intervención del Estado.

Así, la Administración pública se concibe como un instrumento orientado al interés general, lo que ha llevado a considerarla una instancia neutral y objetiva, dotada de medios de acción y de un estatus especial; aunque, es relevante subrayar que esta interpretación presenta limitaciones. Si bien la teoría liberal plantea una visión clara entre administración y política —ubicando a la primera como un aparato técnico subordinado a la segunda—, en la práctica dicha distinción resulta difusa.

Como señala Guerrero (2010), ambas esferas no funcionan de manera aislada, sino que mantienen un vínculo constante; más que una relación de simple subordinación, se observa una dinámica de interdependencia. Administración y política no solo convergen, sino que comparten espacios de decisión y responsabilidad. Por esto, resulta difícil sostener la idea de una administración completamente despolitizada, toda vez que no se limita a ejecutar decisiones, sino que participa activamente en su definición.

Aunado a lo anterior, una crítica relevante a esta concepción proviene de las teorías marxistas, que rechazan la neutralidad del Estado y su administración. Para Marx y Engels⁷, el Estado no es un poder separado de la sociedad, sino un producto de las relaciones sociales, y la administración constituye un instrumento de dominación al servicio de los intereses de la clase dominante. De este modo, la Administración pública no puede analizarse como un ente externo, sino como parte integral de las relaciones sociales que ejerce su influencia mediante la coacción, tanto física como jurídica.

Desde otro enfoque, se aborda la Administración pública desde el derecho administrativo, estableciendo una correlación donde la

7 Si bien la teoría liberal postula una separación entre administración y política, en la práctica dicha distinción no siempre se manifiesta de forma nítida. Como advierte Guerrero (2010), ambas esferas guardan una vinculación más estrecha de lo que habitualmente se presume, toda vez que la administración no se restringe a la ejecución de decisiones, sino que también incide en su formulación.

conceptualización de la administración es un requisito previo para la existencia del derecho. Al respecto, Hernández (2012) sostiene:

La elaboración del concepto de Administración pública se ha prestado especial interés al principio de separación de poderes, a fin de diferenciar entre el criterio orgánico y el criterio funcional de Administración. Lo que trae consigo resolver un problema cardinal: si reducir el ámbito del Derecho administrativo solo a la Administración, órgano o, también, a la función administrativa. (p. 204)

Este planteamiento sigue una lógica en la que la Administración pública y el derecho administrativo mantienen una relación de dependencia conceptual recíproca. El derecho administrativo regula la actividad de la administración, estableciendo sus competencias, principios y límites; no obstante, para delimitar su objeto, es imprescindible definir previamente qué se entiende por Administración pública. En este sentido, el derecho administrativo requiere una noción clara de la administración, pero, simultáneamente, esta última se encuentra configurada por las normas y principios que el derecho impone.

En este contexto, la relación trasciende la dependencia terminológica para constituirse en un problema epistemológico: ¿es posible la existencia del derecho administrativo sin una Administración pública previamente delimitada? La respuesta tiende a ser negativa, puesto que toda regulación jurídica presupone un objeto de regulación. Aun así, resulta válido cuestionar hasta qué punto la conceptualización de dicha administración depende exclusivamente del ámbito jurídico o si, por el contrario, disciplinas como la ciencia de la administración o la teoría del Estado poseen la capacidad de incidir en su definición.

Desde una perspectiva crítica, sostener que la Administración pública solo puede existir en la medida en que existe el derecho administrativo implica una postura formalista que soslaya el desarrollo empírico e histórico de la administración como una realidad operativa

anterior a su regulación jurídica. En efecto, la administración, entendida como práctica estatal, se ha manifestado bajo diversas modalidades a lo largo del tiempo, incluso en sociedades carentes de una estructuración definida del derecho administrativo como disciplina. Un ejemplo de eso se halla en los sistemas políticos premodernos, donde la gestión de los asuntos colectivos se desarrollaba sobre la base de costumbres, jerarquías y mecanismos de control, que no respondían a una codificación jurídica formal (Guerrero, 2010).

Por otra parte, existe una aproximación alternativa a la Administración pública que trasciende su estructura y los fines que formalmente declara. En su lugar, enfatiza la capacidad de ejercer coerción en representación del Estado. Bajo esta perspectiva, dicho control es el factor que la distingue de otras organizaciones sociales y justifica su posición dentro de la ciencia administrativa (Chevalier, 1983). A partir de esta óptica, el vínculo entre administración y política se torna menos lineal de lo habitual⁸: la administración no se presenta solo como un aparato subordinado, sino como un componente del propio entramado político que participa —aunque no siempre de forma explícita— en su funcionamiento y en ciertos procesos de decisión.

En síntesis, resulta insuficiente concebir la Administración pública exclusivamente como un conjunto de reglas o procedimientos. Su actuación se halla permeada por dinámicas políticas y sociales de mayor alcance, las cuales condicionan tanto sus márgenes de maniobra como sus efectos. Desde esta premisa, su estudio demanda reconocer, simultáneamente, su especificidad y su vínculo con otras estructuras organizativas. De ahí que el enfoque comparativo no sea meramente accesorio, sino fundamental para identificar convergencias sin desatender su rol en la gestión del poder estatal.

8 Cuando se habla del papel central de la Administración pública, no basta con verla solo como una estructura burocrática, también está vinculada al ejercicio del poder. En ese punto, Weber (1993) señala que el monopolio de la coerción no solo permite al Estado imponer orden, sino que también contribuye a que su autoridad sea reconocida como legítima.

REFERENCIAS

- Bourdieu, P. (2001). *El oficio de científico. Ciencia de la ciencia y reflexividad*. Anagrama.
- Chevallier, J. (1983). *La ciencia administrativa*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Langrod, G. (1965). La ciencia administrativa y su lugar entre las ciencias sociales. *Estudios*, 86, 18-40. <https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/download/2515/2570>
- Guerrero, O. (2010). *La Administración pública a través de las ciencias sociales*. Fondo de Cultura Económica.
- Hernández, J. I. (2012). El concepto de Administración pública desde la buena gobernanza y el derecho administrativo global. Su impacto en los sistemas de derecho administrativo de la América Española. *AFDUC*, 16, 197-223. <https://core.ac.uk/download/pdf/61909946.pdf>
- Martínez, Z. (2021). Las mujeres en la Administración pública: historia, avances y retos. *Revista IAPEM*, (109), 109-114.
- Pardo, M. C. (1992). *Teoría y práctica de la administración pública en México (Lecturas básicas)*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Sánchez, J. J. (2001). *La Administración pública como ciencia. Su objeto y estudio*. Plaza y Valdés.
- Weber, M. (1993). *Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva* (J. Winckelmann & J. Medina, Eds.; J. Medina, Trad.). Fondo de Cultura Económica.
- Weber, M. (1991). *¿Qué es la burocracia?* Leviatán.