

TEORÍA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO

Omar Guerrero
Universidad Nacional Autónoma de México

*Yo he caído en la cuenta de que el término **Estado administrativo** es un pleonismo. La expresión es quizá más útil como una materia con énfasis. Pero los Estados son administrativos o no son Estados.*

Dwight Waldo

**Una Teoría de la Administración Pública
También Significa en Nuestro Tiempo
una Teoría Política**

1990

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN IX

PRIMERA PARTE

GESTACIÓN DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: UNA DISCIPLINA UNINACIONAL

Capítulo 1

DEFINIENDO A LO ADMINISTRATIVO: DE LA PLURIDISCIPLINA
A LA UNIDISCIPLINA 2

LO ADMINISTRATIVO COMO UN FENÓMENO SOCIAL
DIFERENCIADO 3

EN EL PRINCIPIO ERA EL CAOS: EMERGENCIA INDIFERENCIADA
DE LAS CIENCIAS CAMERALES 10

DIFERENCIACIÓN DE LO ADMINISTRATIVO: LA CIENCIA
DE LA POLICÍA 16

Capítulo 2

LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN: CIENCIA DEL INTERÉS
PÚBLICO 28

DE UNA CIENCIA PARA LOS SÚBDITOS A UNA CIENCIA
DE LOS CIUDADANOS 28

ORIGEN DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA 32

EL PÚBLICO MODERNO 39
Emergencia del público. Configuración del interés público.
Las leyes administrativas

OBJETO DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 50

Capítulo 3

**BIENESTAR SOCIAL: LEGITIMIDAD DISCIPLINARIA
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 57**

BIENESTAR SOCIAL Y LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA 57

LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
COMO UNA CRUZADA REPUBLICANA 63

DISEMINACIÓN DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA 70

SEGUNDA PARTE

**DESARROLLO DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO
UNA CIENCIA INTERNACIONAL**

Capítulo 4

**UNIVERSALIZACIÓN DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA 88**

LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, CIENCIA
DEL ESTADO 88

CAMBIAR PARA PERSISTIR 100
La administración pública en la cultura anglosajona.
La administración pública en los regímenes
socialistas

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MOVIMIENTO 117

Capítulo 5

LA ADMINISTRACIÓN SOCIAL 132

CONFIGURACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN SOCIAL 132

TEORÍA DE LA ACCIÓN SOCIAL POSITIVA
Y DIRECTA DEL ESTADO 145

Capítulo 6

LOS CONCEPTOS ORGANIZADORES PRIMIGENIOS DEL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO 158

EL ESTADO 159

LA POLÍTICA 168

Gobierno y administración. Dicotomía política-administración. Interdependencia entre la política y la administración

POLICY 196

Capítulo 7

LA GERENCIA PÚBLICA 206

LA GERENCIA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 206

El influjo temprano de los negocios privados.

El fenómeno managerial

CONCEPTO DE MANEJO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 215

Evolución del concepto de manejo. El manejo como nexo entre policy y ejecución

DIVERSIFICACIÓN CONCEPTUAL DEL MANEJO PÚBLICO 225

El ambiente reinante. El manejo público como opción a la administración pública.

MANEJO PÚBLICO Y MANEJO PRIVADO 301

Capítulo 8

EL CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL ESTADO LIBERAL DE DERECHO 307

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA A TRAVÉS
DEL DERECHO ADMINISTRATIVO 310

LIBERALISMO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 325

TERCERA PARTE
LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA:
UNA CIENCIA MULTINACIONAL

Capítulo 9

TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA:
EL COSMOS DE LA UNIÓN EUROPEA 335

FRANCIA	336
ESPAÑA	348
ALEMANIA	355
ITALIA	361

Capítulo 10

TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA:
EL UNIVERSO ANGLOSAJÓN 365

LOS ESTADOS UNIDOS	365
EL REINO UNIDO	384

Capítulo 11

TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA:
EL MUNDO IBEROAMERICANO 392

ALGUNOS PAÍSES HERMANOS	392
MÉXICO	404

CUARTA PARTE
ACERCAMIENTOS SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:
MULTIDISCIPLINAS Y TRANSDISCIPLINAS

Capítulo 12

LAS CIENCIAS DE POLICY 419

CONCEPTO DE POLICY	420
ORIGEN Y DESARROLLO DE LAS CIENCIAS DE POLICY	429
ANÁLISIS DE POLICY	436

El ocaso del modelo decisorio racional y el origen de análisis de policy. Visualizaciones del análisis de policy. Pre-decisión y post-decisión. Abogacía de policy

Capítulo 13

UNA VISIÓN ADMINISTRATIVA TRANSDISCIPLINARIA DE LA ECONOMÍA NEOLIBERAL 455

EL ANTI-ESTATISMO 455
El Estado administrativo. Una perspectiva anti-estatal

OPCIÓN PÚBLICA 465
El "hombre hacedor de decisiones". Una imagen espectral de la administración pública

NUEVO MANEJO PÚBLICO 471
EL NEOLIBERALISMO ADMINISTRATIVO
COMO TRANSDISCIPLINA 4378

QUINTA PARTE

AGENDA DE TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA :

Capítulo 14

UNA ADMINISTRACIÓN DEL PÚBLICO, POR EL PÚBLICO Y PARA EL PÚBLICO 482

EL HUMANISMO CÍVICO 484
EL ESTADO COMO REPÚBLICA 491

PERSUASION EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 500
Ficción y hermenéutica en el discurso administrativo. Dialéctica y retórica como artes de la administración pública. Las doctrinas administrativas

Capítulo 15

EL ANÁLISIS ADMINISTRATIVO 516

EL ANÁLISIS DE IMPLEMENTACIÓN 516

TERMINACIÓN ADMINISTRATIVA 524

Concepto de terminación. Causas y consecuencias
de la terminación

LA ADMINISTRACIÓN COMO RITUAL PÚBLICO 536

FUENTES 540

INTRODUCCIÓN

I

Este libro comienza con la frase feliz que lo encabeza, en la cual Dwight Waldo, una de las figuras cimeras del pensamiento administrativo público de la segunda mitad del siglo XX, ha declarado sin lugar a dudas que todo Estado es administrativo o no es Estado. Esta frase viene a colación porque hoy en día, cuando comienza un nuevo milenio, el Estado así conceptualizado desde los días de Nicolás Maquiavelo ha cumplido más 400 años de vida y su vigor es tal que parece que seguirá lleno de salud durante los siglos venideros. Pero además la sentencia formulada por Waldo es muy oportuna, porque de antaño existen versiones del estudio de la administración pública sin el Estado,¹ y hoy en día han proliferado enfoques económicos de esa administración pública con bases empresariales privadas que marginan al Estado, tal como es visible en el nuevo manejo público (**new public management**).

La notoria longevidad del Estado obedece a que en su seno se han desarrollado dos fuerzas mutuamente complementarias: la continuidad y el cambio. La primera ha conservado su identidad, pues de tal modo ahora sería algo diverso a lo estudiado sucesivamente por Maquiavelo y Waldo, así como por Tomás Hobbes, Juan Jacobo Rousseau y Max Weber; el cambio, por su parte, propició los comienzos y terminaciones que engendraron una serie de etapas progresivas que dieron fuerza a su transformación.

La materia prima del Estado es la política y la administración. En el ancho mundo del Estado, cuya esencia son los asuntos de todos los ciudadanos, los asuntos del público, se congregan una variedad de ciencias sociales y políticas que lo visualizan a través del color peculiar de su cristal. Tiene aquí su lugar la administración pública, cuyo cultivo científico entraña a la *teoría administrativa del Estado*, o lo que es lo mismo: el punto de vista administrativo del Estado.

La administración del Estado, pues tal es un sinónimo de administración pública por cuanto el Estado personifica a lo público, ha sido el terreno abonado y cultivado por una sucesión de

¹. El mejor ejemplo de esta postura epistemológica lo representó Juan Ignacio Jiménez Nieto, autor de tres obras muy consultadas en la década de 1970: **Política y Administración** (Madrid, Edit. Tecnós. 1970); **Teoría General de la Administración** (Madrid, Edit. Tecnós. 1975); **Teoría Administrativa del Gobierno** (Madrid, Edit. Tecnós. 1978).

estudiosos cuya labor se inicia a principio del siglo XIX y continúa en nuestros días. Ciertamente, el Estado y su administración se estudiaban desde el siglo XVIII, pero entonces la etapa estatal vigente respondía al absolutismo y a un mundo político habitado por súbditos. Entonces la administración se llamaba policía, en tanto que lo público estaba ausente en materia y espíritu. Fue con la Revolución francesa que el súbdito se convirtió en ciudadano, y de tal modo, como mandante hace de la administración no sólo a su mandatario, sino la forma de servirse a sí mismo como un pueblo titular de la soberanía. Desde entonces el público queda personificado en una organización estatal sometida a la salvaguarda de los derechos del hombre y del ciudadano, en un Estado supeditado a la voluntad general del pueblo.

Estado sin público, por lo tanto, constituye una aberración pues refiere propiamente un despotismo carente de libertades y de vida cívica. Público sin Estado entraña la ausencia de la unidad organizativa indispensable para que un pueblo alcance su destino.

Esta obra tiene como objeto, pues, auscultar a quienes a lo largo de la existencia de este suceso de publicidad estatal, han estudiado y estudian a la administración pública. Ellos constituyen, propiamente, los protagonistas de la teoría administrativa del Estado concebida al mismo tiempo como un proceso científico y una institución social. Es de este modo que hacemos honor al padre de la moderna ciencia de la administración pública, Carlos Juan Bonnin, quien desde 1812 se propuso destacar que los afluentes mediano e inmediato de la administración pública son la sociedad y el gobierno, pero que más allá se tenía que señalar el objeto de su institución dentro de la organización del Estado: "me he consagrado particularmente a demostrar que la administración pública es el principio de todo orden en el Estado".²

II

Este libro se encamina a resaltar la relevancia teórica de la administración pública en tres sentidos. En primer lugar, la tratamos como un conocimiento acumulado desde antaño. Todavía a finales de la década de 1940, Robert Merton reconoció que la sociología sufría la carencia de capacidad acumulativa de conocimiento por parte sus cultivadores y que las aportaciones de fundadores del calibre de Comte o Spencer no sólo eran diversas,

². Bonnin, Charles-Jean. **Principes d'Administration Publique**. Paris, chez Renaudiere Imprimeur-Libraire. 1812 (1808). Tres tomos. Tomo I, p. XXXIII.

sino hasta antagónicas. En contraste con la sociología, la ciencia de la administración pública es acumulativa y existen más puentes de entendimiento entre sus fundadores, que puntos de divergencias. Tal es el motivo por lo cual, estando nosotros dedicados a mostrar una panorámica del estado del arte en la actualidad, no renunciamos a trazar el desarrollo de la ciencia de la administración pública desde sus orígenes.

En segundo lugar, aquí trascendemos algunas de las estrategias expositivas contemporáneas dedicadas a circunscribir el estudio de la administración pública a su puro diseño organizativo y a su mera ingeniería de operación. Alejándonos de las prácticas limitadas a las funciones manifiestas de la administración pública expresadas en los esbozos prescriptivos destinados a la mejoría, a la eficiencia, a la economía o a la efectividad, nos situamos más bien en contexto de su vida que está oculta a los ojos meramente técnicos. Y de manera similar a la paráfrasis de las ceremonias de los indios Hopi para atraer el agua de los cielos, no nos ocupa que llueva, como a los meteorólogos, sino la función latente que refuerza la integración social del grupo.³

Merton advertía sobre el hecho de que los sociólogos se ocuparan solamente de las funciones manifiestas, pues de tal modo su trabajo estaría fijado por hombres prácticos como los industriales o los líderes sindicales, y no los problemas teóricos de la disciplina. Atendiendo únicamente las funciones manifiestas, el sociólogo observaba como problema clave si una actividad o una institución alcanzaban sus objetivos, de modo que su trabajo científico se restringe a la práctica del registro de una norma de conducta que le es familiar.⁴ Su labor, en suma, era meramente la de estimar la implementabilidad de esa actividad u organización. Tal es hoy en día la labor de muchos estudiosos de la administración pública, cuya empleo está regido por finalidades prácticas que resuenan en voces tales como la economía o la eficiencia, ocupando más la labor de ingenieros que de científicos.

El desarrollo disciplinario más prometedor se orienta a la exploración de las funciones latentes, las cuales no interesan al ingeniero administrador, sino al científico que escudriña territorios ignotos, y de manera similar al pensador político alemán Arnold Clapmar activo en el siglo XVII, que indagaba en el mundo subterráneo de las arcas de dominación, aquél penetra en

³. Merton, Robert. **Teoría y Estructura Sociales**. México, Fondo de Cultura Económica. 1972 (1949). pp. 74-75.

⁴. **Ibid**, pp. 75-76.

las fronteras de lo que no está puesto a la simple vista, para develar sus misterios.

Finalmente, queremos señalar que la realidad administrativa no sólo está integrada por las prácticas, sino también por los valores. Tal como lo advirtió Wallace Sayre hace medio siglo, la voz administración pública también entraña un valor enaltecido, y el acento que desde entonces se pone sobre el *público* -que él advierte haber enfatizado deliberadamente al ponerlo en cursivas- se debía al rescate de la administración desde la estrechez manejarial y el habersele reubicado en el seno de la **policy**.⁵ Fue de tal modo que el hombre administrativo fue movido desde su condición de mero ente reactivo a los imperativos técnicos manejariales, hacia la perspectiva de la conducta humana dentro de la acción cooperativa.

De tal modo se refuerza la idea de que la práctica no se debe deslindar de los valores, así como los valores no deben divorciarse de la práctica, estableciendo firmemente no sólo que el estudio y la acción son inseparables, sino el que en una sociedad democrática la administración por cuanto pública es ineludiblemente responsable ante el pueblo del que emana, y que está sujeta a la rendición de cuentas (**accountability**).⁶ Como corolario, Sayre sentenció que el estudio de la administración pública del tal modo se elevaba más allá de ser una ciencia, para significar también una teoría del gobierno que el pueblo se ha dado a sí mismo.

III

Este libro constituye la culminación de casi tres décadas de labor docente e investigación de quien escribe estas líneas, particularmente como profesor de la asignatura Teoría de la Administración Pública impartida en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. De hecho constituye la secuela de dos libros,⁷ a los que ahora

⁵. Sayre, Wallace. "Trends of a Decade in Administrative Values". United States, **Public Administration Review**. Vol. 2. 1951. p. 4.

⁶. **Ibid**, p. 9.

⁷. Guerrero, Omar. **Introducción a la Administración Pública**. México, Haper and Row Latinoamericana. 1984. Y **La Teoría de la Administración Pública**. México, Haper and Row Latinoamericana. 1987.

substituye, y cuya preparación obedeció a una generosa invitación hecha tiempo atrás por mi dilecto amigo el Dr. Leonel Perznieto Castro. Esas obras ya no serán editadas, pero creo que pervivirán en biblioteca, en librería de segunda mano y en las colecciones bibliográficas privadas.

El lector encontrará aquí a profesantes y pensamientos ya conocidos, pues parte del libro recuperó materiales utilizados en las obras mencionadas. De suyo, **Teoría Administrativa del Estado** es una obra antigua pues muchos fragmentos de su discurso han sido reconfigurados desde las obras señaladas. Y es un trabajo nuevo porque se ha puesto al día, ha mudado su formato de exposición y ha incluido los progresos actuales del pensamiento administrativo público.

Nuevo aquí es el estudio de la **policy** en administración pública, y de las ciencias de **policy** con el énfasis en los temas de implementación y terminación administrativa; del mismo modo que el examen del manejo público (**public management**) y del nuevo manejo público (**new public management**). Nuevo, igualmente, es el tratamiento de la opción pública de cara a nuestra disciplina y de los enfoques de la economía neoclásica sobre la administración pública, así como el temario referente a la persuasión en el análisis de **policy**, el argumento administrativo y el uso de la hermenéutica. En fin, nuevo es el formato del discurso del libro en atención a temas y problemas de interés en la teoría de la administración pública contemporánea.

IV

En este punto es menester referirnos al uso de los vocablos ingleses **policy** y **management**, y el modo que se traducen en la obra, así como la voz *implementación*.

La voz inglesa **policy** por lo general es indebidamente vertida al español como "política", pues esta última semántica y conceptualmente corresponde al vocablo **politics**. Una traducción en la cual **policy** se vierte como "política" genera no sólo notables desarreglos idiomáticos y semánticos, además de notorios errores conceptuales. En los Estados Unidos y otros países anglófonos se utilizan las palabras **politics**, **policy** y **policies** con significados diversos, y las traducciones al español de la primera y la tercera no causan problema: política y policía; pero no la segunda, que no tiene equivalente en nuestro idioma y obviamente "política" no es la adecuada. Por lo tanto, optamos por dejar las voces **policy** y **policies** en inglés en atención a sus raíces greco-latinas propias

también del español, tal como lo explicamos y proponemos en otro lugar.⁸

La voz *implementación* se comenzó a utilizar en administración pública hacia principios de la década de 1970, pero el fenómeno que entraña ya había sido identificado previamente a través de otras nociones. Algunos autores usaban *aplicación de policy* o *ejecución de policy*, en tanto que otros optaron por *activación de planes*, o *subfase de sanción y control*. Unos más prefirieron mencionar *seguir a través (follow-through)* o *llevar a cabo (carrying-out)* las *policies*. Pero *implementación* es una categoría más precisa, pues entraña la idea de producir, hacer, llevar a cabo, ejecutar, desempeñar, realizar, completar, efectuar, realizar y aproximar. Igualmente, entraña llevar a cabo, acabar, cumplir con, dar efecto práctico a algo; o bien, asegurar la realización real por medidas concretas.⁹ Dentro del temario de implementación es frecuente que se traten temas referentes a la comprensión de los objetivos y la confianza puesta en el departamento, organización o persona identificada con él. Trata con el flujo de recursos financieros procedentes de asignaciones presupuestales o procedentes del mercado, y el aparato administrativo necesario para realizar cualquier actividad hacia los resultados. Igualmente, comprende la provisión de los servicios y el cumplimiento de las regulaciones.¹⁰

En español la voz es usada de manera frecuente en los procedimientos de la administración pública, así como entre los académicos. Incluso Carlos Fuentes la utiliza en su trabajo periodístico.

Por otro lado, en el idioma español el vocablo inglés **public management** ha sido trasladado de diversos modos: gerencia pública, gestión pública, dirección pública y administración pública; o simplemente deslizado dentro de nuestra lengua como *management público*. El autor de estas líneas ha propuesto su traducción por manejo público, pero es menester explicar que no dejamos de percibir un efecto chocante en esa voz manejo, tanto en su

⁸. Guerrero, Omar. "Las Políticas Públicas como Ámbito de Concurrencia Multidisciplinaria". **Revista de Administración y Desarrollo** núm. 29. Diciembre, 1991. Santa fe de Bogotá. Escuela Superior de Administración Pública. pp. 11-33.

⁹. Jeffrey Pressman and Aaron Wildawsky. **Implementation**. Berkeley, University Press. 1979 (1973).

¹⁰. Bunker, Douglas. "Policy Sciences Perspectives Implementation Process". **Policy Sciences**. Num. 3. 1972. pp. 72-73.

escritura como en su sonoridad. Sin embargo, el término así traducido tiene antecedentes dignos de mención que nos estimulan a seguir por este camino. Como muestra ofrecemos un conspicuo botón donde la categoría manejo es central en el uso del concepto de administración pública: "la Ciencia Administrativa es el conocimiento de los principios, en virtud de los cuales debe arreglarse la acción de las autoridades a quienes se encargue el **manejo** de los intereses y negocios sociales, que tengan el carácter de públicos" (...) "la administración pública es la acción de las autoridades sobre los intereses y negocios sociales, que tengan el carácter público, ejercida conforme a las reglas que se hayan establecido para **manejarlos**".¹¹

Sin embargo, en atención del contexto singular del caso dentro del libro, usamos indistintamente manejo y **management**. Igualmente, empleamos como sinónimo la voz gerencia.

V

La obra fue culminada gracias a la colaboración de varias personas, entre ellas el Lic. José Hernández Riges, amigo y discípulo de los estudios de posgrado; así como mis alumnos Luis Felipe León, Jorge González García y Rommel Rosas Reyes, quienes contribuyeron decisivamente en la corrección del manuscrito y las pruebas mecánicas. Un reconocimiento afectuoso al Dr. Leonel Pereznieto Castro por refrendarme la posibilidad de continuar trabajando sobre la teoría administrativa del Estado, promoviendo esta publicación ahora en la prestigiada casa editorial Oxford University Press, a cuyos directivos extiendo mi gratitud. Este libro se engalana con la participación del Lic. Ignacio Pichardo Pagaza, Presidente del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, quien hace la *Presentación* del mismo y a quien rindo tributo de mi amistad.

Una expresión final de amor para Rita y Omar Augusto, fieles compañeros de mis viajes investigativos a través de la teoría administrativa del Estado.

¹¹. González, Florentino. **Elementos de Ciencia Administrativa**. Bogotá, Imprenta de JA Cual. 1840. Dos tomos. Tomo I, p. III; p. 1 (hay una edición actual publicada por la Escuela Superior de Administración Pública de Colombia, en 1994).

PRIMERA PARTE
**GESTACIÓN DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA: UNA DISCIPLINA UNINACIONAL**

Capítulo 1

**DEFINIENDO LO ADMINISTRATIVO:
DE LA PLURIDISCIPLINA A LA UNIDISCIPLINA**

Hace más de siglo y medio, Florentino González explicó que "la administración pública es la acción de las autoridades sobre los intereses y negocios sociales, que tengan el carácter público, ejercida conforme a las reglas que se hayan establecido para manejarlos".¹ Esta frase constituye una definición que marca los límites conceptuales de un fenómeno social. La expresión fue formulada en Santafé de Bogotá, Colombia, en 1840. Casi cien años después, el estadounidense Leonard White conceptuó a la "administración pública como el manejo [**management**] de hombres y materiales para lograr los propósitos del Estado".² En 1972, varias décadas después de publicada la obra de Leonard White, en Francia, Charles Debbasch expresó que "la administración pública es el aparato de gestión de los asuntos públicos".³

Las tres categorizaciones comparten la idea de lo socialmente común, pues la primera y la tercera se refieren a lo público, en tanto que la segunda menciona al Estado; del mismo modo que la tríada apunta con énfasis al "manejo" (o "gestión") como elemento nodal de cada definición. Empero, la primera y la tercera concepciones priorizan la externación de la administración pública sobre los intereses sociales, en tanto que la segunda se centra en la interiorización gestonaria, es decir, el modo como se organizan y manejan los seres humanos con miras a lograr los fines del Estado por ellos integrado.

Media entre las definiciones un gran período de tiempo, ellas fueron producidas en países cuyas culturas cívicas son diversas y el punto de desarrollo de la ciencia de la administración pública en cada período es muy distinto. Dicho período muestra ingredientes que han permanecido, así como material de nuevo cuño, pues de otro modo no se podría percibir el carácter mutante del fenómeno social referido: la administración pública. El que existan en las definiciones ingredientes comunes, y al mismo tiempo materias

¹. González, Florentino. **Elementos de Ciencia Administrativa**. Bogotá, por Imprenta de J.A. Cualla. Dos tomos. 1840. Tomo I, p.1.

². White, Leonard. **Introduction to the Study of Public Administration**. New York, The McMillan Co. 1926. p. 2.

³. Debbasch, Charles. **Science Administrative: Administration Publique**. Paris, Dalloz. 1989 (1972). p. 1.

diversas, quiere decir que entre ellas ha ocurrido un suceso caracterizado al mismo tiempo por la continuidad y por el cambio. El hecho de que en ellas conviva lo que permanece y lo que se transforma, es lo que hace posible la pervivencia de un fenómeno a lo largo del tiempo, por más de cien años.

Las definiciones también transpiran la energía vital de una disciplina científica que no estando amenazada por caducidad alguna, se nutre del cambio para fortificar la permanencia de lo esencial. La trípole de definiciones de administración pública, en suma, trata de algo que es de suyo diferenciado, que disfruta de autonomía conceptual y que tiene fronteras reconocibles dentro de los fenómenos sociales. Ellas se refieren a la administración pública, fenómeno que definen y separan a partir de elementos que le son inherentes, en contraste los propios de otros fenómenos sociales.

En el fondo de las tres definiciones, que reflejan tres etapas de tiempo espaciadas -1840, 1926 y 1972-, yace la persistencia vital de lo *administrativo*

LO ADMINISTRATIVO COMO UN FENÓMENO SOCIAL DIFERENCIADO

Las voces reflejan esencialmente el contenido de un fenómeno, pero ese reflejo no es idéntico ni perpetuo, sino móvil y mutante. Tal es el caso del vocablo *administración*, un término que se usaba corrientemente en la antigua Roma dentro de los asuntos de gobierno. La evidencia más prístina que se conoce se debe a Sexto Julio Frontino, un funcionario romano que tuvo a su cargo de la gestión del agua potable de la ciudad. En un documento donde describió sus labores, que se remonta al año 70 d. C., Frontino explicó que estaba desempeñando una función delegada por el emperador, cuyo objeto era la administración (***administratum***) de los acueductos de Roma.⁴ La administración ya reflejaba desde entonces a un fenómeno diferenciado, pero su diferenciación era relativa, pues entonces las funciones públicas estaban confiadas en cargos y no en órganos, toda vez que sus titulares realizaban otros cometidos paralelos tales como la justicia, la fiscalización y la contraloría, así como deberes económicos. Tampoco existía un desarrollo pleno de la separación entre el funcionario y los medios

⁴. Frontin. **Les Aqueducs de la Ville de Roma**. Paris, Societé d'edition *Les Belles Lettres*. 1944. p. 1. Se trata de una edición bilingüe, en francés y latín.

de administración, persistiendo un fuerte contenido patrimonial en el desempeño de tareas gubernamentales.

La voz administración recorre muchos siglos desde la era romana y la encontramos viva en el siglo XVIII dentro del lenguaje administrativo de las naciones europeas, sobre todo las herederas del latín, además de Alemania. Sin embargo, administración consistía en un suceso coloquial relacionado con los usos y las costumbres de los servidores públicos, era parte del tejido inherente al ritual gestor de sus actividades cotidianas. Ella no tenía aún la altura suficiente para ser conceptuada, de modo que la fortuna académica tocó a una voz emparentada: la *policía*.

Desde su origen y hasta el siglo XVII, lo administrativo estuvo confundido con otras materias gubernativas tales como la justicia, la economía, las finanzas, y aún con aquello que los alemanes llamaban arte del Estado (**staatskunst**). Por este motivo cada organización del gobierno tenía una índole plurifuncional y realizaba al mismo tiempo actividades administrativas, económicas, jurisdiccionales y financieras. Hacia el siglo XVIII, un movimiento administrativo conocido como *Cameralismo* inundó a Europa e incitó una fuerza intelectual de definición de lo propiamente administrativo a través de la *policía*. Gracias a este suceso, lo administrativo adquirió autonomía y posibilitó un desarrollo científico autónomo.

Por otro lado, los fenómenos políticos han sido de antaño un tema de gran interés para la administración pública desde la época de Platón y Aristóteles. Sus obras clásicas, tituladas respectivamente **Politeia y Política**, tratan de la *polis*, entonces referida al Estado y la ciudadanía. Ambos términos: política y politeia, permanecieron en la civilización occidental como herencia de la cultura helénica. Entre los griegos la política denotaba las cosas inherentes a la polis, en tanto que politeia significaba la organización gubernamental específica en ella instituida. La cultura románica asimiló a la politeia y transformándola en *politia*, la legó a los idiomas europeos como **policía, police, policey y policy**, respectivamente en español, francés, alemán e inglés.

En Alemania, a mediados del siglo XVIII, Juan Enrique von Justi diferenció a la **policey** ante otros fenómenos gubernamentales, como la economía, las finanzas y la política,⁵ y así facilitó la

⁵. El título de la obra en alemán es: Justi, Johann Heinrich Gottlob von. **Grundsätze der Policey-Wissenschaft**. Gottingen, im Verlang der Wittwe Vandenoef. 1756. Esta obra fue traducida al

definición primigenia de lo que después sería la administración. De aquí también surgió la ciencia de la policía (**Policey-Wissenschaft**) como eje de los estudios administrativos, que entonces se conocían como *ciencias camerales*. La ciencia de la policía era aquella disciplina cuyas enseñanzas estaban destinadas a preparar a los estadistas y los funcionarios públicos para comprender el modo como se podía incrementar el poder del Estado y acrecentar a sus fuerzas interiores.

Esa disciplina se siguió cultivando en Alemania hasta bien entrado el siglo XIX, tal como se puede constatar a través del libro de Robert von Mohl, **La Ciencia de la Policía (Die Policey-Wissenschaft**, cuya primera edición se remonta a 1832, y volvió a imprimirse en 1866).⁶ Sin embargo, la ciencia de la policía se encontraba en vía de extinción pues ya estaba activo Lorenz von Stein, cuya obra **Teoría de la Administración (Die Verwaltungs-Lehre)** se había comenzado a publicar en 1864.⁷

Sin embargo, el tránsito del uso de la voz policía hacia el vocablo administración ya se había iniciado hacia mediados del siglo XVIII, tal como es observable en la traducción francesa de la obra de von Justi. En efecto, al referirse a la policía como una fuerza que incrementa el poder del Estado, utiliza el vocablo administración con referencia a la necesidad de hacer un uso inteligente de los recursos económicos y financieros.⁸ Pero la muestra más nítida del cambio mencionado se ofreció posteriormente: un anónimo autor explicó en 1786, que "la administración (...) es esa dirección general que mantiene el orden de la sociedad política. Se relaciona con la naturaleza y principio del gobierno que busca establecer o restablecer. Es relativa a la situación

francés como **Elémens Génèraux de Police** (Paris, chez Rozet, Libraire, rue S. Severin, a la Rofe d'or. 1769); y al español como **Elementos Generales de Policía** (Barcelona, por Eulalia Piferrer, Viuda, Impresora del Rey nuestro Señor. Plaza del Ángel. Año 1784).

⁶. Robert von Mohl fue el último gran cultivador de la vieja ciencia de la policía. Su libro se tituló en alemán: **Die Policey-Wissenschaft**. Tubingen, Verlang der H.Laupp'fchen Buchhandlung. 1866. Tres tomos.

⁷. Lorenz von Stein es el primer tratadista de ciencia de la administración en Alemania. El título de su obra en alemán es: **Die Verwaltungs-Lehre**. Sttuttgart, Verlang der F.G. Gottafchen Buchhandlung. 1864. Diez volúmenes.

⁸. Von Justi, **Elémens Génèraux de Police**, p. 18.

física del país, a su clima frío o caliente, al temperamento de los habitantes y la calidad de las tierras. Ella está interesada por la grandeza del país, por su producción y riqueza, así como por el genio del pueblo, por sus costumbres y maneras, y por las artes, comercio e industria de sus habitantes".⁹ La voz administración no se ha independizado aún del contenido de policía, que se preserva plenamente, pero el paso ya se ha dado.

La actual conceptualización de la voz administración hubo de esperar hasta la emergencia de los regímenes constitucionales, cuando en 1808, Carlos Juan Bonnín le dio un contenido distinto del que tuvo la policía, y le agregó significativamente el calificativo de "pública".¹⁰ Al referirse a la policía -a la que Bonnín ya le atribuía el sentido de seguridad pública-, explicó que es fácil reconocer que ella ya no era la inquisición política establecida por el absolutismo, ese monstruo alimentado y formado por las monarquías absolutistas.¹¹ Se había extinguido el uso de policía como ciencia y arte del gobierno en las sociedades absolutistas de Europa occidental, usándose desde entonces la noción de administración, que como pública se concebía como propia de un Estado basado en los derechos del hombre y el ciudadano. El Estado había sido edificado con los materiales provistos por lo público y era propiamente su personificación.

Bonnín creía que es la administración la que forma la acción propiamente del Estado, pues abraza todo lo que constituye las relaciones de los administrados con el Estado dentro del interés del orden social.¹² La administración no es un mero instrumento, está dotada de autoridad, pero no se trata de una autoridad ordenante sino ejecutiva: es pasiva como voluntad, pero activa como ejecución, pues administrar es obrar directamente.¹³

⁹. Anónimo. **L'Administration de Sebastien-Joseph de Carvalho et Melo, comte d'Oeryas, marquis de Pombal.** Amsterdam. 1786. p. 1.

¹⁰. Bonnín, Charles-Jean Baptiste. **Principes d'Administration Publique.** A Paris, chez Renaudiere, Imprimeur-Libraire. 1812 (1808). Tres tomos.

¹¹. Bonnín, C. J. B. **Compendio de los Principios de Administración.** Madrid, Imprenta de José Palacios. 1834. p. 89.

¹². Bonnín, **Principes d'Administration Publique,** p 88.

¹³. **Ibid,** pp. 88-89.

Con base en estas ideas, Carlos Juan Bonnin formuló la primera definición de administración pública, que aunque transformada hacia el presente, se conserva como válida desde muchos aspectos: "la administración pública es la autoridad común que ejecuta las leyes de interés general, que se estatuyen sobre las relaciones necesarias de cada administrado con la sociedad, y de la sociedad con cada uno de ellos; así como sobre las personas, los bienes y las acciones, como interesantes al orden público".¹⁴

Atendiendo sus raíces greco-latinas, tanto en lo tocante a la polis como a la politeia, resulta evidente que la administración pública está caracterizada por atributos propiamente estatales como una emanación de lo público, pues el concepto así formulado la define a partir de ese público y de todo lo trascendental que entraña. Dicha administración, por principio, es una cualidad del Estado y sólo se puede explicar a partir del Estado como organización política de la sociedad. Aunque esa cualidad comprende un conjunto complejo de atributos, el carácter distintivo de la administración pública consiste en la capacidad del Estado para producir esa utilidad común, que a partir del siglo XVIII se proyectó a través del desarrollo de la sociedad. Tal como lo expuso un pensador, la administración propiamente dicha se opone a la justicia civil, la penal y administrativa, porque esta protege al derecho que es turbado, en tanto que "aquella busca y realiza lo útil".¹⁵

El objeto de la administración pública consiste en facilitar el desarrollo libre y perfecto del hombre en su singularidad, pero tal desenvolvimiento está condicionado por el grado de comunidad cooperante que pueda alcanzar una sociedad, pues es lo público el continente sustancial de la vida asociada. Lorenz von Stein explicó que la prosperidad de la singularidad humana depende directamente del "subsidio" que le ofrece la colectividad, que no es otra cosa que el rendimiento efectivo de la publicidad humana.¹⁶ Ese subsidio es la materia prima con que trabaja la administración, pública por antonomasia.

Resulta evidente que la administración pública es un suceso diferenciado dentro del más complejo orden de los sucesos del

¹⁴. **Ibid**, p. 91.

¹⁵. Bluntschli, M. **La Politique**. Paris, Librairie Guillaumin. 1879. p. 301.

¹⁶. Stein, Lorenz von. **La Scienza della Pubblica Amministrazione**. Torino, Unione Tipografico-Editrice. 1897. p. 37.

gobierno. Hacia 1876, se diferenciaba claramente de la constitución, la política, la justicia y la administración privada. Por administración se entendía una "expresión opuesta a la constitución o a la ley, dado que designa la actividad concreta y variada del Estado, considerada en detalle, por oposición al orden público y jurídico general y permanente".¹⁷ Esto designa por qué la constitución determina la forma de gobierno, en tanto que la administración se expresa, por ejemplo, en el nombramiento de un ministro. Puede afirmarse que en tanto la constitución plantea los principios de la representación nacional, la administración convoca a las elecciones.

Lo anterior es mejor explicable si nos remontamos a la idea de Juan Jacobo Rousseau acerca de la oposición psicológica entre voluntad y acción, así como a Lorenz von Stein, que en ella fundamenta su concepto de administración. En realidad la ley y la administración se oponen como la voluntad general y la voluntad particular, así como el orden general y la disposición especial: la ley fija los principios y los límites de la administración, la cual se mueve libremente en este cuadro legal, no siendo una simple aplicación de la ley.¹⁸

Pero, como lo afirma Bluntschli, "la administración se opone también a la política; ésta comprende entonces la alta dirección general del Estado; aquella la actividad detallada inferior; la una es la misión del hombre de Estado; la otra de los funcionarios técnicos".¹⁹ El gobierno decide sobre la paz y la guerra, y la administración organiza y regula los detalles de estos actos. Sin embargo, esto amerita una aclaración inmediata de Blunstchli: tal oposición es naturalmente muy elástica, la política es incapaz de caminar sin el auxilio de la administración y en realidad muchos actos administrativos toman un carácter político, por su importancia general.²⁰ Así, los actos administrativos también reclaman la atención del estadista.

Finalmente, ante la administración del Estado existe también una administración de la iglesia, otra del culto y una más de una corporación privada. Por lo tanto, debe "oponerse la administración

¹⁷. Bluntschli, M. **Derecho Público Universal**. Madrid, J. Góngora Impresor. Sin año (1876). Dos tomos. Tomo II, p. 247.

¹⁸. **Ibid**, p. 248.

¹⁹. **Ibid**, p. 247.

²⁰. **Ibid**, p. 248.

privada a la pública", pues "la administración pública se basa en el derecho y el deber públicos; la administración privada tiene su base en el derecho privado y se deja al arbitrio de los particulares".²¹ La administración privada es considerada como un deber de la familia, de la asociación o de una religión, pero nunca como un deber hacia el Estado. De la administración pública se encargan funcionarios, de la privada los particulares.

Hasta aquí hemos delineado el curso tomado por la voz administración, la manera como se definió como una categoría singular, por qué adquirió el trascendental calificativo de pública y qué es lo administrativo. Pero aún no explicamos cómo se diferenció de otras materias inherentes al Estado, de qué manera se delineó un centro conceptual que facilitó la recreación perpetua de límites disciplinarios necesariamente mutantes, cuándo ocurrió semejante suceso y dónde tuvo lugar.

²¹. **Ibid**, p. 249.

EN EL PRINCIPIO ERA EL CAOS: EMERGENCIA INDIFERENCIADA DE LAS CIENCIAS CAMERALES

Antes de la diferenciación de lo administrativo dentro del gobierno durante la segunda mitad del siglo XVIII, ese fenómeno estaba confundido con otras materias igualmente obscuras e ignotas. No se podía estudiar como una entidad singular, no era posible estimar su alcance cognoscitivo ni delinear las fronteras de su objeto. Todo era un caos. Incluso el consenso habido entre los pensadores administrativos en torno a la idea general de ciencias camerales como ciencias del Estado, no existió cuando se refieren a cada disciplina en lo particular. Ocurre lo mismo cuando se trata de dar el peso que a cada una corresponde, con relación al desarrollo del Estado.

Dentro de la literatura cameralista publicada a lo largo de ese siglo, es fácil observar la borrosa línea fronteriza de los campos del saber administrativo entonces cultivados. Esto fue patente en la economía, de la que Juan Pedro Ludewig afirmó que se refiere a la dirección de la corte y del país,²² en tanto que Justo Cristobal Dithmar señaló que ella enseña cómo pueden ser obtenidos el bienestar y la riqueza gracias a la actividad económica rural y urbana, así como por la consecución de la felicidad temporal.²³ Por su parte, el cameralista sueco Andreas Berch propuso una concepción global de la economía en la cual fueron comprendidas la economía en sentido estricto, la policía y la cameralística.²⁴ Más de dos décadas después (1764), Daniel Schreber siguiendo esta misma versión, afirmó que la economía comprende los principios de las disciplinas económicas generales y especiales, así como la policía rural y urbana, y también a la cameralística (ciencia financiera y tributaria).²⁵ Finalmente, Jorge Zincke comentó que la economía es una ciencia práctica con base en la cual se aplican con sabiduría, inteligencia y pericia, casi todas las ciencias que tienen como fin la justa actividad productiva que es desarrollada por las fuerzas del cuerpo y el espíritu, para obtener existencia suficiente y

²². Párrafo reproducido y traducido por Schiera, Pierangelo. **Il Cameralismo e l'Assolutismo Tedesco**. Milano, per i tipi dell'editore dott. Antonio Giufre. 1968. p. 345.

²³. Párrafo reproducido y traducido por Small, Albion. **The Cameralists: The Pioneers of German Social Policy**. The University of Chicago Press. 1909. p. 226.

²⁴. **Ibid**, p. 338.

²⁵. **Ibid**, p. 333.

tranquila; y lo que se considera superfluo para los casos de necesidad.²⁶ Subsecuentemente la dividió en economía pública y economía privada, pero explicó que la primera no era otra cosa que la ciencia de la policía.

Los cameralistas no siempre entendieron a la economía de manera unívoca. Algunos como Juan Enrique von Justi, al hablar de economía de Estado presagiaron el uso de la noción de economía política; otros lo hicieron como un mero desdoblamiento de la economía doméstica hacia la economía más general del Estado. Pero la mayoría la confundió con la dirección o con el manejo. Tampoco las voces fueron uniformes. Hay quienes usan latinismos como **oeconomie** o quienes utilizan palabras alemanas emparentadas con ella, como **wirtschaft** o **haushaltungs**. Algunos más germanizan los vocablos latinos y hablan de **ockonomie**. Al final, el caos conceptual cameralista impide diferenciar a la economía de otras disciplinas afines.

La cameralística fue un de los ámbitos del saber mejor definidos. Esta fue para Pedro Simón Gasser la ciencia mediante la cual un joven estudiante puede ser puesto en aptitud de servir útilmente a su señor,²⁷ en tanto que a los ojos de Dithmar ella enseñaba cómo se pueden aumentar y mejorar los ingresos del Estado mediante el buen uso de los dominios y las regalías, así como de las prestaciones obligatorias de los súbditos y otros fondos públicos; y cómo tales ingresos deben ser empleados para la conservación de la comunidad.²⁸ Darjes esgrimió una versión similar: la cameralística es la ciencia que enseña la forma razonable de preservar, aumentar y aplicar los ingresos anuales del príncipe, ella es la ciencia de la dirección razonable de un príncipe.²⁹ Finalmente, Zincke explicó que la cameralística y la hacienda eran una sola disciplina que se llama ciencia cameral y financiera. Es una ciencia práctica destinada a producir, aumentar y mantener los medios de vida de un señor y de un Estado a través de un buen

²⁶. **Ibid**, p. 403.

²⁷. Párrafo reproducido y traducido por Schiera, obra citada, p. 31.

²⁸. **Ibid**, p. 368.

²⁹. Párrafo reproducido y traducido por Small, obra citada, p. 280.

manejo económico del país, así como una buena administración para el bien del príncipe y del Estado.³⁰

Tal como se puede constatar en las exposiciones anteriores, la cameralística era entendida en lo fundamental como una ciencia que produce ingresos financieros al Estado, según la interpretación de Dithmar y Zincke. Darjes y Justi, en contraste, la consideraron en el ciclo financiero completo: ingresos, administración y aplicación, si bien von Justi no habla de finanzas sino de medios; es decir, tiene una versión aún más general. En suma: tampoco hay unanimidad ni consenso de criterio para definir a la cameralística. Por lo general era entendida como la administración patrimonial del Estado, como la administración de los bienes del Estado y como un sujeto de derecho privado.

La cameralística tendió a confundirse con las finanzas públicas. Estas fueron una innovación postrera en el esquema de las ciencias camerales. Von Justi fue quien la separó de otras materias y la concibió como disciplina cameral específica. En 1766 publicó su última obra, **Sistema de Finanzas**, donde realizó esa destacada labor. Por su parte, José Sonnenfels, el último gran cameralista, propuso tres ciencias camerales: policía, comercio y finanzas, y a cada una reservó un volumen en la obra que lleva el mismo nombre. El sentido que le dan Justi y Sonnenfels es muy similar al que hoy día tienen, porque para ellos implicaba tanto lo relativo a ingresos, como lo correspondiente a su gasto, no sin dejar de incluir su administración.

La policía tuvo también hondas dificultades conceptuales. Dithmar explicó que la ciencia de la policía enseña cómo mantener el sistema interno y externo del Estado con buena policía, en función de la felicidad general. La policía era la vida y el alma del Estado.³¹ Daniel Schreber sostenía una versión similar, pensaba que la policía se refiere a la adecuada organización de los hombres y los recursos económicos con miras a la consecución de la felicidad de la sociedad. Por su parte, Andreas Berch afirmó que a través de la policía, los miembros de la comunidad se mantienen en buen orden y pueden de tal modo perseguir con mayor eficacia sus asuntos individuales, que pertenecen a la esfera económica.³² En 1752 Zincke señaló que la policía tiene la tarea de dirigir y

³⁰. Párrafo reproducido y traducido por Schiera, obra citada, pp. 405-406.

³¹. **Ibid**, p. 367.

³². **Ibid**, p. 338.

promover los medios de vida y la dirección del pueblo.³³ Finalmente, Sonnenfels comentó que, cuando las decisiones y los proyectos están unidos y se refieren a ciertas máximas derivadas de los principios sociales, nace la ciencia del mantenimiento de la seguridad interna del Estado: la ciencia de la policía.³⁴

A excepción de Dithmar y Zincke, las nociones de policía mencionadas tienen más relación con el concepto de conservación, que con el de desarrollo. Por eso, el verdadero salto cualitativo ocurrió con la definición de policía formulada por Justi en 1756, de la que trataremos más adelante.

Pero existió un campo del saber todavía más nebuloso: se trata de **haushaltungskunst**, un concepto alemán que Albion Small tradujo al inglés atinadamente como **management** -*manejo* en español para nosotros- y que constituye un ámbito de enorme valor, pero que no mereció una explicitación relativamente individualizada en tanto ciencia concreta, tal como la economía, la cameralística o la policía. Sin embargo, su cultivo y desarrollo como tema del cameralismo fue de gran relevancia. Fue Julius von Rohr, uno de los precursores de las ciencias camerales, quien en el temprano año de 1716 hizo una de las primeras sistematizaciones de ese concepto primigenio de manejo. Explicó que el "arte del manejo de la casa (**haushaltungskunst**) es una ciencia práctica que enseña cómo, en forma apropiada, se puede adquirir el dinero y los bienes, y cómo conservar y ampliar lo adquirido para la promoción y el mantenimiento de la felicidad temporal".³⁵ Aquí su proximidad a la categoría de cameralística es evidente. Rohr dividió al manejo en económica (**oeconomica**) de los príncipes y en económica de los particulares. La primera es la ciencia cameral, de finanzas y de dominios: "consiste en la prudencia para dirigir los medios e ingresos propios, así como los del país; en mantener a la comunidad y en aumentar el dinero y los bienes de los súbditos".³⁶ Esta parte del manejo enseña a los príncipes no meramente a conservar y aumentar sus medios, sino a promover la felicidad de los súbditos y organizar a la economía. La segunda, por su parte, es "el manejo

³³. Párrafo reproducido y traducido por Small, obra citada, pp. 251-252.

³⁴. **Ibid**, p. 505.

³⁵. **Ibid**, p. 188.

³⁶. **Ibid**.

doméstico de las personas privadas", y se divide en manejo de la ciudad y del país.³⁷

Daniel Schreber ofreció una concepción totalmente diversa a la de Von Rohr. En su opinión, la economía y la cameralística son la base en la que descansa la ciencia general del manejo (**Allgemeine Haushaltungswissenschaft**). Es la disciplina mediante la cual se revela cuáles son los males y las carencias del Estado en relación con la riqueza y al poder de los medios que necesita; se ocupa del estado de salud o enfermedad del cuerpo estatal y de sus diversas partes, y desde de su conocimiento se puede definir la patología y terapia del Estado. En suma: "el manejo es la ciencia que enseña cómo fundar, incrementar y mantener el bienestar de los estados".³⁸

Por lo visto, tampoco el manejo logró unidad de criterio.

El comercio fue incorporado por Sonnenfels como ciencia cameral independiente. Todos los cameralistas lo habían tratado con abundancia, inclusive los fiscalistas austriacos, de donde les viene la fama de "mercantilistas". Justo mismo lo consideraba como materia que debería impartirse junto con la policía. Pero como dijimos, fue Sonnenfels quien consideró al comercio por separado y lo estudió con extraordinaria profundidad en el segundo volumen de su obra. La idea original de los cameralistas no discrepa mucho del concepto actual, salvo que el comercio era entendido en cuanto ciencia cameral, como uno de los mecanismos para fortalecer el poder del Estado y nada más.

El que en las ciencias camerales no existiera tal unanimidad ni el consenso, no es un defecto, sino una condición real que propició el debate que condujo a su adecuada diferenciación. El que las ciencias camerales se desarrollaran del modo como ocurrió fue porque el diálogo, la crítica y el intercambio de ideas alimentaron ese desarrollo.

El carácter conceptual caótico del cameralismo pre-justiano ha sido resaltado por eminentes pensadores administrativos contemporáneos. Georges Langrod hablaba del "caos cameralista";³⁹

³⁷. **Ibid.**

³⁸. Schiera, obra citada, p. 338. Schiera traduce a **haushaltungs** como dirección.

³⁹. Langrod, Georges. **El Pensamiento Administrativo No-jurídico: Vicisitudes y Renacimiento**. Madrid, Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios. 1964. p. 12.

en tanto que Mariano Baena del Alcázar le reconoce el mérito de haber sentado las bases de la individualización del estudio de la administración pública "a pesar de sus imprecisiones".⁴⁰

⁴⁰. Baena del Alcázar, Mariano. *Prólogo*. Guerrero, Omar. **Las Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista**. México, Edit. Fontamara. 1987. p. XXIX.

DIFERENCIACIÓN DE LO ADMINISTRATIVO: LA CIENCIA DE LA POLICÍA

Tal era la situación general de las ciencias camerales cuando comenzó su actividad intelectual Juan Enrique von Justi, quien comenzó el estudio de la administración pública hacia mediados del siglo XVIII. Su labor intelectual se realizó dentro de su estadio más progresivo y cuando el carácter general del Estado, tal como ha trascendido hasta nuestros días, fue marcado por la asunción de la administración integral de la sociedad desde los complejos procesos económicos, hasta los delicados asuntos morales, pasando por la administración de justicia, la salud y la religión.

Justi no es teórico de una forma de Estado, sino del Estado moderno cuyo carácter es, a partir de su tiempo, el usufructo de las condiciones producidas por una expropiación general culminada de la antigua sociedad medieval, propiciando la expansión de sus fuerzas interiores y promoviendo el desarrollo de una nueva sociedad a la que estaba construyendo. El signo del Estado es una intervención racional de los procesos económicos a los cuales liberaliza, pero regula con frío cálculo. Propio de su esencia es el fisco, faz estatal de tributación y planificación del gasto público productivo y rentístico; y de suyo es igualmente la administración de una justicia en la que se cimenta la seguridad interior. Se trata de un Estado inteligente que aprende y que enseña a sus pobladores haciéndolos ciudadanos más virtuosos, trabajadores más productivos y súbditos más obedientes.

El motor y la fuerza del Estado es la policía, cuya existencia y función parte de principios que definen a los campos de acción donde se desempeña, y anticipan los resultados esperables y los obstáculos a vencer. Los principios de la policía se basan en su objeto mismo, es decir: afirmar y aumentar el poder interior del Estado. Este poder estatal no consiste solamente en la República como tal, así como en cada uno de los miembros que la componen, sino en las facultades y los talentos de todos aquellos que la integran. Por consiguiente, "todas sus máximas, pues, deben estar fundadas sobre el conocimiento que tiene ella de las facultades del público, tanto en general como en particular".⁴¹ El Estado absolutista antecede al Estado de derecho por cuanto al valor del público como semilla primigenia de su emanación, pero no concibiendo sino súbditos, aún no alcanza la trascendencia que obtiene bajo el peso de la ciudadanía.

⁴¹. Este pasaje de la obra **Economía de Estado (Staats-Wirtschaft**, 1755) de Justi, fue traducido por Albion Small, obra citada, p. 372.

En el siglo XVIII se hacía uso del concepto de "máxima de Estado". La palabra máxima significaba un decreto de la voluntad humana con base en la cual obra, sin exceptuar personas, casos y circunstancias; y se desenvuelve con la anteposición de manifiestos, fundamentos y declaraciones, a través de los cuales se razona previamente a su ejecución.⁴² Tal determinación es el resultado del conocimiento de la causa de la que procede la obra. Una vez que un gobierno descubre algo útil para su principal objeto, que es el bien del Estado, debe hacer un uso adecuado de la máxima para alcanzar el fin que se propone. La prontitud y precisión con la que concibe el fin, y la vivacidad de penetración que faciliten el uso de ese bien ofreciéndole la ejecución más fácil y el método menos complicado, son el fruto que ofrecen las máximas de Estado como un producto de la relación entre la penetración y el entendimiento.

Las máximas de Estado conservan los beneficios de estas operaciones y descubrimientos, y hacen que se saque provecho del pasado en beneficio de lo presente. La máxima de Estado está basada en un principio verdadero que es la semilla del bien del Estado, en tanto que el fin del Estado es el bienestar de los súbditos que gobierna, de modo que la máxima de Estado tiene por propósito este mismo fin.

Justi había previsto en su **Economía de Estado** que haría una obra exclusiva destinada al estudio de la policía y así distinguiría a las dos materias. Pero además de su inquietud en torno a la mutua definición de los campos académicos de la policía y la economía, le preocupaba la ignorancia existente acerca de la primera y tomó la decisión de poner remedio al problema. Él creyó que la policía era todavía una ciencia poco conocida, lisonjeándose de ser el primero que le dio un sistema fundado sobre la naturaleza misma de la cosa, y quien la trató profundamente con independencia de las otras ciencias que tienen alguna relación con ella.⁴³ Pensaba que la mayor parte de los errores que cometieron al respecto provinieron de haberse confundido la policía y la política.⁴⁴ Justi explicó que en los muchos libros de política que

⁴². Donato, Nicolás. **El Hombre de Estado**. México, Tipografía Popular. 1904. Tres tomos (**L'uomo di Governo**. Venezia, 1860). Tomo III, p. 38.

⁴³. Justi, **Elementos Generales de Policía**, pp. XI-XII.

⁴⁴. Nicolás Delamare, de nacionalidad francesa, había proclamado años antes haber fundado el estudio de la policía: "nadie hasta ahora se había cuidado de escribir sobre ella, nadie

consultó, sus materias se confundían con las cosas relativas a la policía. Hay que explicar que Justi se refiere a la confusión entre **policey** y **staatskunts**, cuya traducción literal de la última significa "arte del Estado". El traslado de **staatskunts** por "política" se debe a M. E., iniciales del nombre del traductor francés de quien se ha perdido la identidad.⁴⁵ La traducción es correcta, la política es entendida por von Justi como el arte de asegurar la existencia del Estado ante las asechanzas y amenazas de sus enemigos interiores y exteriores, y facilitar la convivencia pacífica de sus miembros.

Se debe pues diferenciar a la política y la policía, pues como lo sentenció Justi, "cada una de ellas tiene sus extensiones y limitantes". En efecto: "la política tiene por fin la seguridad de la República tanto por fuera como por dentro, y es su principal ocupación instruirse de la conducta, de las acciones y de los objetos, o intentos de las potencias extranjeras, ponerse a cubierto de sus empresas; como también establecer un buen orden entre los súbditos, conocer los sentimientos que unos tienen hacia los otros; igualmente que para el gobierno ahogar los partidos y las sediciones que se forman, y tomar medidas necesarias para prevenirlas. Al contrario, el fin de la policía es asegurar la felicidad del Estado por la sabiduría de sus reglamentos, y aumentar sus fuerzas y su poder tanto como sea posible. Para este efecto ella vela en la cultura de las tierras, a procurar a los habitantes las cosas de que tienen necesidad para subsistir, y a establecer un buen orden entre ellos, y aunque respecto de esta última se emplee y se ocupa aún a provocar la seguridad interior del Estado, sin embargo en ello no es más que un instrumento de la política, y nota las ofensas que no hieren a la constitución y al mantenimiento del Estado".⁴⁶

Toca a la policía potenciar las fuerzas materiales, morales e intelectuales, que situadas en el seno de la sociedad, incrementan el poderío del Estado y el bienestar de la sociedad. La política, por su parte, está interesada en las medidas necesarias para defender al Estado de las agresiones externas, o bien, de las

había reunido sus leyes para procurar su conocimiento o facilitar su estudio". Citado por Jordana de Pozas, Luis. "Los Cultivadores Españoles de la Ciencia de la Policía". **Centenario de los Iniciadores de la Ciencia Jurídico-administrativa Española**. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local. 1944. pp. XI-XII.

⁴⁵. Justi, **Elémens Généraux de Police**, ya citados.

⁴⁶. Justi, **Elementos Generales de Policía**, pp. XI-XII.

conjuraciones interiores. La policía es un impulso progresivo que vela por la salud, nutrición y vigor completos del Estado, en tanto que la política es una fuerza pronta a prevenir las guerras con los estados extranjeros o las sediciones intestinas, o activar medidas punitivas contra los mismos. Michel Foucault ha explicado esta distinción de Justi, argumentando que la política asume una tarea fundamentalmente negativa: defender al Estado de sus enemigos, en tanto que la policía se atribuye la función positiva de nutrir, paralelamente, la vida de los súbditos y la fuerza del Estado.⁴⁷

Más allá de una distinción tan necesaria, debemos declarar que la separación entre la policía y la política no implica que sean opuestas, sino que marchan de la mano.⁴⁸ En tanto que la política crea las condiciones de seguridad apropiadas para la activación de la policía, ésta produce las condiciones materiales, morales e intelectuales que posibilitan la acción de la política. No se pueden concebir sino juntas, unidas al propósito común de velar por la existencia y progresión del Estado absolutista.

La policía tiene una función singular en el Estado: su objeto es afirmar y aumentar el poderío interior del Estado, por medio de la sagacidad de sus reglamentos. Pero como este poder consiste no solamente en la República como unidad, y en cada uno de los miembros que la componen singularmente, sino también en las facultades y los talentos de todos ellos, la policía se ocupa de estos medios y de hacerlos servir para la felicidad pública.⁴⁹ El poderío del Estado no puede obtenerse sino a través del conocimiento que tiene de las diferentes ventajas que se pueden obtener. Así, Justi discierne que "la ciencia de la policía consiste en arreglar todas las cosas relativamente al estado presente de la sociedad, en afirmarla, mejorarla y fortalecerla, que todo concurra a la felicidad de los miembros que la componen".⁵⁰

⁴⁷. Foucault, Michel. "Dioses, Hombres y Pastores: el Origen de la Tecnología del Poder y la Razón de Estado". **Revista Siempre**. Sobretiro Cultural, octubre 27 de 1982. p. IX.

⁴⁸. No está demás alertar sobre el equívoco de observar aquí un símil de la dicotomía entre política y policía, tal como ha sido planteado entre la política y la administración en los siglos XIX y XX, de lo que tratamos páginas adelante.

⁴⁹. Justi, **Elementos Generales de Policía**, p. XII.

⁵⁰. **Ibid.**

Pero la policía entraña una paradoja: expandir las fuerzas del Estado y estimular la prosperidad de la sociedad. Foucault comentó que para Justi la policía es lo que capacita al Estado para incrementar su poder y ejercer su fuerza al máximo. Por un lado, la policía debe mantener felices a los súbditos, concebida la felicidad como supervivencia, vida y bienestar: esto "define perfectamente lo que creo es el propósito del arte moderno del gobierno, o racionalidad estatal; es decir, desarrollar los elementos constitutivos de la vida de los individuos, de modo tal que su desarrollo nutra a su vez el desarrollo de la fuerza del Estado".⁵¹

He aquí no sólo la causa existencial de la policía, sino su legitimación científica, pues la felicidad tocante a la supervivencia, vida y bienestar de la sociedad, constituye su motivo y su función como una ciencia social.

Mas no basta la distinción entre policía y política, y Justi se propone diferenciar a la primera y la hacienda, materia con la que dice que muchos autores la confunden. Ciertamente ambas están muy relacionadas: la policía es el fundamento y la base de la ciencia de la hacienda y le toca calcular hasta qué punto puede incrementarla sin vejación del público. Pero ambas ciencias son diferentes, pues la policía trabaja para conservar y aumentar las rentas del Estado mediante la sabiduría de sus reglamentos, en tanto que la hacienda se ocupa en descubrir los medios empleados del modo más ventajoso para subvenir a los gastos en los tiempos de necesidad o en la ocasión oportuna. Como el caso de la política, la versión francesa se refiere a las finanzas y de aquí Antonio Francisco Puig y Gelabert la trasladó como "hacienda". Justi se refiere a la cameralística o ciencia de las finanzas (**Cameral oder Finanzwissenschaft**). La policía es una potencia activa orientada a contribuir al fin de toda República, que es el bien de toda la sociedad, y en ello está lo "que hace propiamente su eficiencia". En ello se compromete un uso sagaz e inteligente de los fondos públicos y su prudente utilización en beneficio de la República; este es el fundamento de la economía y la hacienda, en tanto que el objeto de la policía es afirmar, fortalecer y aumentar el poder del Estado proporcionalmente al de sus vecinos. Así, en tanto la hacienda debe manejar los fondos para costear las acciones de los responsables del Estado y la policía, ésta debe tender a incrementar y conservar los fondos públicos hasta donde la constitución interior del Estado lo permita.

⁵¹. Foucault, obra citada.

Existe, asimismo, una confusión entre la policía y la economía. Justi censura que en tal caso está Jorge Zincke, consejero del Tribunal de Hacienda, que deduce los principios de la policía a partir de los correspondientes a la economía, aún cuando la primera tiene de mayor extensión. Ocurrió igual con el canciller Christian Wolff, quien confundió a la policía y la moral, por lo que su libro no puede ser concebido como un tratado de policía.

Pero todavía inconforme, no bastándole el haber sido tan preciso en la distinción entre la policía y la política, así como con la economía y con la hacienda, Juan Enrique von Justi distingue las obras de policía equívocas, erráticas, insuficientes e incompletas, de la única que es cierta, sistemática y plena: la suya. Esto, que constituye una ausencia de modestia, una mera vanidad, tiene mucho de cierto. Al respecto refiere que en el siglo XVI se escribió la obra de Boters, en tanto que en el XVII las Schrammens y Reikinger, de las cuales no hace juicio. Pero sí lo hace cuando trata de los libros de policía del siglo XVIII, de los que dice que dan una idea justa y completa, pero que son defectuosos y asistemáticos; en su lista están los trabajos de Better y Langemak.⁵²

Paralelamente alega que si se separan los libros que confunden impropriamente a la policía con otras ciencias, se hallarán muy pocos a que se pueda recurrir para instruirse sobre ella. No se ha escrito de policía antes del siglo XVIII, y aunque hay algunos libros cuyo título parezca anunciarla, existen pocas personas que han comprendido lo que significa la policía y la han confundido con la política. En la lista están el libro de Boters intitulado **Aviso Importante para Establecer una Buena Policía**, impreso en Strasburgo en 1596; la **Policía Histórica** de Schrammens, editada en Leipzig en 1605; y la **Policía de la Biblia** de Reinkings.⁵³

⁵². Las obras de los autores citados por Justi son las siguientes: Boters: **Aviso Importante para Establecer una Buena Policía** (*Grünslicher Berich von Anordnung gutter Policey*). Strasburgo. 1596). Schrammens: **Policía Histórica** (*Politia Historica*). Leipzig, 1605). Reinkings: **Policía Bíblica** (*Bibliche Policey*). Anónimo: **Proyecto de Reglamentos para Establecer una Buena Policía** (*Enwurf einer wohleigerichteten Policey*). M. C. D. de L. **Proyecto para Establecer una Buena Policía**. (*Ohnvfängliche Vorschläge zu Einrichtung*. 1739). Lucas Federico Langemak. **Retrato de una Policía Perfecta**. (*Abbidung einer vollkommenen Policey*. Berlín. 1747).

⁵³. Justi, obra precitada, p. XIV.

Justi concibe a los conceptos administrativos como categorías históricas, pues antes del siglo señalado no se escribió de policía porque ella estaba de incógnita dentro de un mundo gubernamental indiviso, era un suceso anónimo indiferenciado dentro otros fenómenos estatales.

La identificación y definición de la policía dentro de los negocios públicos consistió en el desarrollo de un nuevo **logos** hasta entonces confundido o subordinado a otras materias, tales como la política, la hacienda y la cameralística. Pero el ímpetu reformista que inundó a Alemania durante el siglo XVIII incitó un formidable movimiento de definición de lo propiamente administrativo, a partir del concepto de policía. Esta categoría sintetizaba la esencia de la idea de administración. La expresión aplicada de esta idea nació del imperativo de una mayor gobernabilidad a través de una nueva organización administrativa, cuyos titulares alcanzarían cierto grado de profesionalización administrativa. Esto impulsó el requerimiento de una formación propiamente administrativa del alto servicio público en materias de policía, asuntos interiores, diplomacia, finanzas y economía, así como la capacitación del funcionario en el arte de la elocuencia y la escritura.

Juan Enrique von Justi creó una ciencia fundada en principios generales, cuya aplicación deja a los funcionarios públicos. Su tarea fue establecer las bases generales, las categorías abstractas y de índole universal en su tiempo, para el establecimiento efectivo de la policía. Como explicó, no se debía esperar que él tratara las diferentes especies de policía que existen en tal o cual país, ni que aplicara los principios generales a tal o cual Estado particular.⁵⁴ Policía, razonó el pensador prusiano, significa el orden y la disciplina que reinan entre los ciudadanos que integran a la República. Los griegos y romanos entendieron por ella lo concerniente al orden, las comodidades y la hermosura, que son las bases de las repúblicas. Extendiéndose más, discierne que "se toma en el día esta palabra en dos sentidos diferentes, el uno extendido, el otro limitado; en el primero se comprenden bajo el nombre de policía las leyes y reglamentos que conciernen al interior del Estado, que tiran a afirmar y a aumentar su poder, y hacer un buen uso de sus fuerzas, a procurar la felicidad de los súbditos, en una palabra, el comercio, la hacienda, la agricultura, el descubrimiento de minas, las maderas, los bosques etc., atendido que la felicidad del Estado depende de la inteligencia con que todas estas cosas son administradas. La palabra policía tomada en el segundo sentido, comprende todo lo que puede contribuir a la

⁵⁴. **Ibid**, p. XVII.

felicidad de los ciudadanos, y principalmente la conservación del orden y la disciplina, los reglamentos que miran a hacerles la vida más cómoda y procurarles las cosas que necesitan para subsistir".⁵⁵

La idea de Justi es clara: el Estado es una institución perfectible, lo mismo que degenerable. Para conseguirse lo primero y evitar los peligros de lo segundo, las fuerzas y las debilidades del Estado deben ser conocidas. Pero no se trata de un ejercicio especulativo, sino operacional; una vez conocidos los defectos del Estado y estimado con precisión sus potencias, estas puedan incrementarse de modo tal que sean superiores a las de los estados vecinos, y a la vez produzcan bondadosas repercusiones entre sus propios habitantes. Pero nos engañamos si pensamos que la policía es un simple repertorio de técnicas gubernamentales. Es un **logos**, un campo de conocimiento de cuyo trabajo intelectual brota la explicación de las condiciones objetivas de la existencia del Estado, de sus precariedades y sus facultades, de sus imposibilidades y sus posibilidades. Tal explicación se refiere a un programa de acción viable, calculado y racional, que actualiza la fuerza del Estado por la vía de la superación de la vida de la sociedad. La policía es una ciencia aplicada al mejoramiento del Estado por el camino del adelanto de las condiciones de existencia de la sociedad. Se refiere a los campos de actividad del Estado, es el conocimiento que discierne el *qué* del gobierno con base en principios o máximas del Estado; trata también del *cómo* del gobierno, representa el modo en que obra para fortalecer al Estado, hacerlo más poderoso.

La policía ha sido definida por von Justi como una capacidad que desarrolla el Estado para asegurar su felicidad por la sabiduría de sus reglamentos y aumentar sus fuerzas y su poder tanto como es posible. Su esencia consiste en acrecentar su poder a través de una diversidad de medios. Tales medios constituyen una variedad compleja de ingredientes que comprenden al orden económico, la sociedad civil y la administración de justicia, como grandes apartados temáticos en que se pueden clasificar sus campos más amplios de actividad.

Finalmente, una de las diferenciaciones más relevantes hechas por von Justi, con la cual adelanta el umbral del Estado social de derecho, consistió en separar a la policía y la administración de justicia. Su puente es la seguridad interior del Estado, pues la policía debe velar que cada quien cumpla con lo que exige la probidad, evitar que surjan pasiones que desacrediten a los ciudadanos, impedir el uso de pesos y medidas falseadas; asimismo,

⁵⁵. **Ibid**, pp. 1-2.

impedir conmociones, alborotos y sediciones, prevenir robos, cuidar calles y caminos, y evitar el ruido y las confusiones. La policía, hay que recalcarlo, no es un mero mecanismo represivo, sino una fuerza constructora; en su idea y espíritu yace el procurar el fomento de las fuerzas materiales, morales e intelectuales del Estado, lo mismo que el prevenir los males que puedan lesionar su existencia.

Al efecto, *Justi* contribuye significativamente a la comprensión del Estado moderno como Estado social de derecho, cuando define con toda precisión el papel de la administración de justicia como estimulante de la vida social. En realidad, dicha administración marcha en paralelo con la policía para asegurar un nivel óptimo de civilidad que favorezca el curso de las relaciones de producción, así como de las relaciones sociales en general.

Desde el punto de vista del grado de coerción aplicable a los súbditos, la policía debe tener por máxima general relativa a las costumbres, el castigar los crímenes y los excesos que turban a la seguridad y la tranquilidad pública, y estimular a los súbditos para no cumplir sus deberes y no esperar sacar ventaja de la impunidad.

La seguridad interior del Estado está fundada en la administración de justicia. Como los hombres están sujetos a tener disputas por causa de sus bienes, es dañino a la seguridad pública y la constitución de la República que ellos se hagan justicia por propia mano. Es conveniente que sujeten la decisión de sus diferencias a la inteligencia de las personas que se han establecido para sentenciarlas. Por lo tanto, la calidad de la administración de justicia es determinante para la buena marcha de los negocios públicos, porque el modo como está administrada la justicia influye sobre la felicidad del Estado.

Von *Justi* discierne que "el objeto que se propone en la administración de justicia, es impedir los medios de hecho o violencias que ocasionan las diferencias que los súbditos pueden tener entre sí, y mantener la quietud y tranquilidad en el interior del Estado".⁵⁶ En contraste, la policía debe estar atenta de las acciones y las conspiraciones que se forman en la República, y obrar con discernimiento y sin faltar a lo que la prudencia exige. En suma: jamás interpretar desproporcionadamente los objetos, ni los procederes de los súbditos, cuya vida y progreso está en sus manos.

⁵⁶. *Ibid*, p. 173.

Justi explicó un imperativo científico por el cual se debe definir a la policía ante otras materias y disciplinas; pues "no hay regla un poco extendida que no padezca alguna excepción, sea que se trate una ciencia juntamente con otra, sea que se trate separadamente según el orden y el enlace que ella exige; sería útil, sin embargo, para el progreso de las ciencias, que se fijasen sus límites. No se conoce una ciencia sino imperfectísimamente, cuando no se miran y ven todas sus partes, y se olvidan infinidad de cosas útiles cuando se tratan muchas ciencias de una vez".⁵⁷

He aquí el principio de generalización de un suceso social, del cual no se puede prescindir tratándose de su validez universal, toda vez que en lo tocante a las disciplinas singulares es menester no olvidar que "cada una de ellas tiene sus extensiones y limitantes".⁵⁸ Ha nacido la ciencia de la administración pública, aunque todavía lleva por nombre ancestral ciencia de la policía. Aún no recibe el bautizo y su nuevo nombre: administración pública.

Durante el siglo XIX la idea singular de policía se convirtió en la "materia administrativa". Tal como lo explicó un pensador: "administrando se lleva con regularidad los servicios públicos. Estos servicios determinan la materia administrativa (...) los servicios públicos que determinan a la materia administrativa corresponden a las diversas necesidades colectivas o sociales".⁵⁹

Paralelamente, la simbiosis del Secretario de Estado y el Secretario del Despacho, que significó la acentuación de lo administrativo dentro de lo gubernamental -especialmente ante lo jurisdiccional-, impulsó el desarrollo de la policía, junto con los asuntos interiores y la diplomacia. El concepto de Secretaría de Estado y del Despacho acompañó al desarrollo de la teoría de la construcción del régimen político, cuya fabricación era visualizada como un procedimiento técnico peculiar, que facilita alcanzar el éxito en semejante empresa.⁶⁰ La organización gubernamental del Estado implicó la tecnicidad por la cual el gobernante funge como el artesano constructor de un Estado en perenne proceso de edificación, cuyo papel consiste en hacer transitar al pueblo de

⁵⁷. **Ibid**, pp. XIII-XIV.

⁵⁸. **Ibid**, p. XI.

⁵⁹. Oliván, Alejandro. **De la Administración Pública con Relación a España**. Madrid, Roix Editor. 1843 (1842). p. 44.

⁶⁰. Schmitt, Carl. **La Dictadura**. Madrid, Revista de Occidente. 1968. pp. 40-43.

una situación caracterizada por la irracionalidad, a un orden racional. A la técnica política y la racionalidad debe sumarse la "ejecutividad", que consiste en el apego disciplinado de la administración pública al funcionamiento técnico.

Qué mejor modo de rendir tributo a los cameralistas como creadores de la ciencia de la administración pública, que externando los créditos que les brindó Carlos Juan Bonnín, quien sabía de los antiguos cultivadores de la administración pública y a quienes identifica como los "economistas": a mediados del siglo XVIII ellos desarrollaron estudios sobre las prácticas del gobierno y la administración, de donde se derivan una buena cantidad de obras sobre estas materias; pero juzgaba que la administración pública era entre los economistas un manojito de temas aislados que no formaban parte general de la economía social. Llegó entonces la Revolución francesa, y antiguos conocimientos fueron revisados; así se encontraron errores y se replantearon los problemas.⁶¹

Se había dado un paso cualitativo hacia la nueva ciencia de la administración pública, gracias a la evasión de lo administrativo desde el nebuloso ropaje del antiguo arbitrista financiero y economizante. En efecto, "la administración pública pasa la valla del miserable círculo fiscal y aún del puramente económico, se presenta y se deja contemplar extensa, tutelar, benéfica, creadora, presidiendo a los destinos del país y proveyendo de elementos de poder y grandeza al Estado".⁶²

Lo administrativo tiene su base en esta trascendental noción expresada por Oliván, en esa visión metafinancista y metaeconómica que trasciende un puro ejercicio arbitrista, conservando la materia central de la antigua policía: el bienestar social. He aquí el porqué de la ciencia de la administración pública, que a partir de la emergencia del Estado liberal de derecho sufrió una reducción sustancial de tareas y la pérdida de su principal materia del bienestar social, cuyo fomento se consideraba antagónico con el ideario liberal. Incluso el que la policía permaneciera como un elemento del Estado de derecho, obedeció a su restricción en mera prevención de peligros, y el que fuera vaciada de la materia relativa al fomento del bienestar social.⁶³

⁶¹. Bonnín, **Compendio de los Principios de Administración**, p. 22.

⁶². Oliván, obra citada, p. 4.

⁶³. Forsthoff, Ernst. **Sociedad Industrial y Administración Pública**. Madrid, Escuela Nacional de Administración Pública. 1967

El desarrollo del derecho administrativo como una disciplina humanística fue la secuela de su desenvolvimiento como el marco normativo del nuevo Estado liberal de derecho, cuya base consistió en normar a las actividades administrativas que se restringieron solamente a las tareas traducidas a la aplicación de la ley. Esto produjo que una sustancial cuantía de la actividad administrativa que antaño ejercitaba el Estado absolutista, se redujera de manera drástica en términos cuantitativos, toda vez que cualitativamente el bienestar social, que era la finalidad existencial de la policía, fuera segregado como refractario del liberalismo entonces imperante. Esta peculiar circunstancia que afloró desde el origen del Estado liberal de derecho, fue la línea divisoria entre el derecho administrativo dedicado al estudio de las normas que aplica la administración pública, y la ciencia de la administración pública como depositaria del temario del bienestar social, al que Bonnin refirió como *moral de la administración*.

El bienestar social no sólo es el objeto existencial de la administración pública, sino la fuente de su legitimidad científica y una herencia que, a pesar del liberalismo del Estado de derecho, fue recuperada por el Estado social de derecho como un proyecto central. Esto no debemos olvidarlo porque esa legitimidad científica de la administración pública y ese bienestar social que es su objeto vital, han sido históricamente cuestionados por todos los liberalismos, lo mismo que al Estado social de derecho.

Capítulo 2

LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN: CIENCIA DEL INTERÉS PÚBLICO

Transcurre el año de 1808: gobierna Napoleón Bonaparte, pero la Revolución ha dejado una honda huella en la Francia de principios de siglo a pesar de la sucesión de regímenes. Más allá de los Pirineos, España conservaba aún la monarquía ilimitada y la disciplina administrativa consonante es la policía, cultivada por Valentín de Foronda. Allende el Rhin labora Robert von Mohl, quien en Alemania configura las primeras lecciones que facilitan el tránsito de la policía hacia la ciencia de la administración pública.

DE UNA CIENCIA PARA LOS SÚBDITOS A UNA CIENCIA DE LOS CIUDADANOS

Los viejos sistemas habían sentado sus reales en la Península, tiempo en que la reforma borbónica perdió su vigor y la policía mermaba en su vitalidad como motor de la transformación. Valentín de Foronda fue un hombre propio de esa época de quietud inestable, pero donde el *statu quo* está definitivamente amenazado por el cambio. El problema social básico era saber si el cambio sería gradual o violento. Foronda se inclinaba por lo primero, aunque participó en la guerra de independencia de los Estados Unidos. Fue un hombre de ideas progresistas cuya visión de la vida política le acarreó ser detenido en varias ocasiones en un país, donde las fuerzas del retroceso apelaban a cualquier recurso para detener la metamorfosis social.

También fue un pensador prolijo que cultivó una buena cantidad de materias, tal como es observable en sus trabajos: **Cartas sobre el Banco de San Carlos** (Madrid, 1787); **Cartas sobre los Asuntos más Exquisitos de la Economía Política y sobre las Leyes Criminales**, en dos tomos (Madrid, 1787-94); y su **Miscelánea** (Madrid; 1787 y 1793).¹ También hizo una traducción parcial de la obra **Instituciones Políticas** de Carlos von Bielefeld, que comprende a

¹. Jordana de Pozas, Luis. **Introducción**. Valeriola, Tomás. **Idea General de Policía**. Madrid, Instituto de Estudios Administrativos. 1977 (1798). p. XVI.

sus señalamientos sobre España y Portugal.² Pero su obra más célebre son las **Cartas sobre la Policía**, preparadas entre 1793 y 1800, y que fueron víctimas de la Inquisición cuando se publicaron originalmente en 1801, aunque las persecuciones continuaron hasta el año de 1814.

Foronda creía que no basta, para labrar la felicidad de los habitantes de un país, edificar una constitución sabia sobre los sólidos fundamentos de la propiedad, la seguridad, la libertad ordenada y la igualdad ante la ley; son precisos también las comodidades y los goces lícitos entre todos los asociados del pacto constitucional, es decir, los ciudadanos, para lo cual se requiere de una buena policía.³ Incluso en la segunda edición de su obra propuso que el libro se usara como texto para los responsables de los ayuntamientos constitucionales, los jefes políticos y las juntas provinciales bajo la Constitución de Cádiz, a la que dedicó fervorosas alabanzas.⁴ Desde 1801 sus **Cartas** sirvieron de guía a los intendentes, corregidores y alcaldes, tomando en consideración que éstos, por sus ocupaciones, no tenían tiempo de recordar lo que antes habían aprendido en los libros. Ellas contienen un espíritu didáctico: exponen consejos prácticos que ayudarán a recuperar la memoria sobre cosas sabidas por los funcionarios públicos: "en una palabra, da una especie de señales que los condujesen, siempre que se tratara de proveer a los pueblos de víveres, de salud en general; de las comodidades y adornos de las ciudades; de algunas providencias favorables a la agricultura, industria y comercio, y a la seguridad y propiedad de los bienes de mis compatriotas".⁵

El libro de Foronda es el más moderno de los viejos textos de policía en España, pero hay en su contenido un espíritu de progreso y un sentido de libertad frente al absolutismo decadente, que anuncia el temario de una nueva disciplina administrativa propia del moderno Estado de derecho que aún no llegaba a España.

². La obra fue traducida enteramente al español. Ver: Bielefeld, Jacobo Federico Barón de. **Instituciones Políticas**. Madrid, Oficina de la Viuda de Manuel Hernández. Dos tomos. 1768 (1761-1762).

³. Foronda, Valentín de. **Cartas sobre la Policía**. Pamplona, Imprenta de Ramón Domingo. 1820. p. 3.

⁴. **Ibid**, p. 8.

⁵. **Ibid**.

En Alemania, Robert von Mohl realizaba una labor similar a Foronda y fue un hombre que puenteó entre dos épocas. Él es uno de los fundadores de la ciencia de la administración pública moderna en Alemania, y a la vez, un cultivador obstinado de la todavía viva ciencia de la policía, aunque su prestigio está basado también en sus contribuciones a la ciencia del Estado. Una de sus obras más relevantes se titula **La Ciencia de la Policía (Die Polizeywissenschaft)**, publicada originalmente entre 1832 y 1866.⁶ En von Mohl, quizá más que en ningún otro autor alemán o de cualquier nacionalidad, es donde mejor se observa el tránsito de la ciencia de la policía a la ciencia de la administración, por lo que resulta evidente la conciliación de categorías correspondientes a ambas disciplinas. En especial trató de conciliar la idea del Estado de derecho y la noción de policía.

Von Mohl sostuvo que en el Estado se encierra toda la vida del hombre: se ocupa de su personalidad física y moral, de su patrimonio, en fin, de todo aquello que toca a su vida. Como tratadista de la ciencia del Estado, en tanto es materia fundamental de su trabajo científico, ubicó las diferentes disciplinas que cultivó en estrecha relación con la política. Por consiguiente, dentro de una concepción unitaria, comprensiva y sistemática de la ciencia del Estado, incluyó a la ciencia de la policía y la ciencia de la administración pública. Así entendidas, cada disciplina pasa a ser una de tantas materias que convergen en el estudio del Estado.

La ciencia de la policía estudia cómo se consiguen los propósitos del Estado de derecho "para ordenar la vida colectiva del pueblo, de modo tal que cada miembro del mismo pueda recibir protección y realizarse mediante el uso -lo más libre y completo- de su fuerza conjunta".⁷ Esta idea trasciende la mera noción del Estado como defensor del derecho vigente. Por otra parte, definió a la ciencia de la administración pública como "la exposición sistemática de los principios relativos al empleo de las instituciones auxiliares individuales del Estado, para vencer a los

⁶. Para quienes dominan la lengua de Goethe, la obra es accesible a través de edición siguiente: Mohl, Robert von. **Die Polizey-Wissenschaft**. Tubingen, Verlang der H. Laupp'fchen Buchhandlung. 1832-1866. Tres tomos.

⁷. Citado por Schiera, Pierangelo. **Il Cameralismo e l'Assolutismo Tedesco**. Milano, per i tipi dell'editore dott. Antonio Giufre. 1968. pp. 78-84.

eternos obstáculos prepotentes".⁸ Pero hizo patente que aunque ambas conviven, la ciencia de la policía es la disciplina que antecede a la ciencia de la administración pública; es decir, ésta tiene su precedente inmediato y directo en la ciencia de la policía.

Pierangelo Schiera juzga que von Mohl utilizó el término *policía* para entender a la administración interna y completa del Estado, lo que significa una gradual traslación de una categoría hacia la otra.⁹ La policía es una fuerza capaz de remover los obstáculos que se alzan frente al desarrollo de la sociedad, es una fuerza pública apta para desarrollar las facultades humanas donde la actividad de los particulares resulta ineficaz. Siendo Robert von Mohl un hombre de ideas liberales, y todavía más un teórico de la administración del Estado de derecho, no piensa que el Estado se ciñe a la mera defensa de la esfera privada. Su actividad es trascendente: tiende a fomentar las facultades colectivas de los hombres.

Su obra **La Ciencia de la Policía** llegó hasta Italia donde fue traducida muy parcialmente en lo que toca a su introducción, labor que se debe a Gualtiero Gabbionetta. Esta publicación fue hecha en la ciudad de Turín durante el año de 1861, y lleva como título: **La Ciencia de la Administración Conforme a los Principios del Estado de Derecho (La Scienza dell'Amministrazione Secondo i Principi dello Stato Legale)**.

Foronda no tuvo a una ciencia de la administración pública suficientemente vigorosa para que reemplazara al estudio de una policía, que no era conciliable con sus ideas libertarias y progresistas. Von Mohl cultivó a las dos disciplinas, pero enfrascado en el salvamento y perpetuación de la antigua ciencia, limitó por principio el desarrollo de la nueva materia.

Foronda y von Mohl no dieron el paso trascendental a la plena modernidad, porque en sus países no existían las condiciones de progreso producidas por una revolución como en Francia, toda vez que aquí la ciudadanía, el republicanismo y una vida cívica activa demandaban una administración plenamente pública, así como una nueva ciencia que no tratando con súbditos, estableciera sus principios a partir de los ciudadanos. Esta ciencia sólo se podía fraguar en Francia y tocó ese mérito a Charles-Jean Baptiste Bonnin.

⁸. Citado por Schiera, obra referida, p. 84.

⁹. Schiera, obra citada, p. 82.

ORIGEN DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La administración pública es una institución social de antigua data. De hecho, la voz *administración* ya se usaba en los primeros años de la era cristiana de un modo similar al que ostenta hoy en día. Sin embargo, su primera formulación conceptual se realizó a través de un vocablo diverso: *policía*, cuya configuración alcanzó el rango de primera disciplina acerca de la administración pública. Antes existió un torrente de literatura administrativa generalmente encaminado a mejorar las capacidades de gestión de los gobiernos de la antigüedad, si bien es cierto que fluyeron algunas corrientes de pensamiento con miras más elevadas y hasta alcanzaron cierto carácter explicativo. Estas corrientes constituyen propiamente lo que se conoce como cuasi-teorías, esto es, configuraciones conceptuales que no se encuentran deductivamente entrelazadas ni pueden explicarse en forma consecuente. Las cuasi-teorías sólo tienen capacidad explicativa o predictiva en forma específica, o de sencillamente, son "sumamente" sugerentes pero nada más.¹⁰

La administración pública se eleva a calidad de ciencia hasta el siglo XVIII, justamente cuando el Estado entra en la etapa de configuración administrativa que hoy continúa ostentando de manera más desarrollada. Sus rasgos prominentes son la separación entre administración y justicia, la asunción de deberes sociales con carácter público, la emergencia de la *interioridad* como motor de un proyecto de desarrollo nacional y el establecimiento de carreras administrativas de servicio público. El eje de convergencia de estos rasgos es lo *administrativo*, un suceso social que surge en el seno de la complejidad gubernamental para obtener identidad y así diferenciarse de lo financiero, lo económico y lo político. Entonces, la policía -nombre que en ese siglo detentaba la administración pública-, pasa de la condición de cuasi-teoría al estatuto de teoría propiamente dicha.

Fue entonces cuando la administración pública estuvo en condiciones de evadirse de su mera especificidad y trascender hacia una condición general, pues consiste en una teoría, en "un conjunto de generalizaciones entrelazadas deductivamente que puede utilizarse para explicar a otras generalizaciones".¹¹ La administración pública ya no es un mero fenómeno derivado cuya explicación sólo es posible a partir del fenómeno primigenio, sino

¹⁰. Meehan, Eugene. **Pensamiento Político Contemporáneo**. Madrid, Revista de Occidente. 1973. p. 14.

¹¹. **Ibid**, p. 31.

un ente que se explica por sí mismo dentro de la fenomenología del Estado y con referencia a él.

La administración pública obtiene legitimidad académica, por cuanto que su emergencia como teoría se fundamenta en la necesidad de que un objeto de conocimiento puede ser descrito, explicado y evaluado dentro del universo empírico en el que se encuentra inmerso, participando al mismo tiempo en su explicación general. Dicha administración constituye una forma de pensamiento social, y como cualquier pensamiento acerca de la sociedad humana, comprende tres elementos para su conocimiento: descripción, explicación y evaluación.¹² La ciencia de la policía, así configurada como una teoría administrativa del Estado, constituye un territorio cultivado por una nueva disciplina a través de la enseñanza, la investigación, la divulgación del saber y la discusión argumental de los cultivadores del saber. La ciencia de la policía se desenvuelve como un ámbito del trabajo académico donde priva el debate intelectual, la crítica constructiva, la polémica pública viva e impresa, la búsqueda del rigor discursivo, el ensayo de la metodología del rigor conceptual y la experiencia acumulada del saber.

Sin embargo, dentro su primera modalidad teórica como policía, la administración pública correspondía a un tipo de Estado concreto y dicha voz reflejaba la esencia de ese Estado: el absolutista. Pero una vez que el Estado absolutista es abolido sucesivamente en los principales países de Europa, y que es reemplazado por el Estado de derecho, algunos elementos primigenios de identidad de lo administrativo desaparecen, otros se conservan bajo metamorfosis y unos más son engendrados. Entonces el vocablo policía pierde valor por haber desaparecido la esencia fenoménica de la policía, y su lugar es ocupado por una palabra de antigua existencia: la *administración*, a la cual las libertades ciudadanas le impone con énfasis el adjetivo de *pública*.

Este hecho, cuyo acontecer ocurrió a partir de 1808 dentro de la Francia de entonces, propicia la emergencia de la moderna teoría administrativa del Estado. En ella es perceptible el legado intelectual y temático de la ciencia de la policía a la ciencia de la administración pública,¹³ así como la aparición de nuevos rasgos

¹². *Ibid*, pp. 19-52.

¹³. Francia tiene el orgullo y la satisfacción de tener a uno de los grandes cultivadores de la policía: Nicolás Delamare, cuyo **Tratado de la Policía**, publicado entre 1705 y 1713, tiene el mérito de ser la más relevante obra francesa sobre la materia, y una de

cuyo origen es lo público concebido como una gesta de la civilidad bajo la doble noción de *res publica* y de ciudadanía. La ciencia de la administración pública, como la ciencia de la policía que le precedió, también constituye un ámbito del trabajo académico donde impera la esgrima intelectual, la crítica edificante, la discusión foral abierta -incluyendo al debate impreso-, el designio de la rigurosidad discursiva, la prueba de la metodología del rigor conceptual y la acumulación del conocimiento. La ciencia de la administración pública es un escenario de actividad creativa donde se produce y se reproduce el conocimiento, es una institución social dedicada al progreso del ser humano.

Dentro de esta ciencia, la teoría administrativa del Estado constituye una fórmula expositiva del pensamiento científico que explica sencillamente a la complejidad estatal, que ensambla elementos dispersos, que ofrece sentido a lo antes incomprensible, y que hace imperativo el uso del rigor, el argumento y la evidencia.

La ciencia de la administración pública es un producto social, la emanación de relaciones sociales científicas que unen el pasado y el presente, y vinculan las andanzas intelectuales existentes en un momento determinado. Pero al frente de una empresa científica suelen haber líderes que marcan las líneas principales del desarrollo del saber. El caudillo de esa ciencia es Carlos Juan Bautista Bonnin, quien además de ser un hombre de los años tempranos de la era revolucionaria y del Imperio, fue un iniciado en la ciencia de la policía. Aunque nunca citó a los cultivadores de esa ciencia en sus **Principios de Administración Pública**, es indudablemente su tributario. El que Bonnin no haga referencia alguna a los teóricos de la policía se debe, pensamos, a que como republicano y liberal convencido rechazaba todo aquello que representara al antiguo régimen; y la policía no fue la excepción. En el **Compendio de los Principios** explicó que la policía entre los antiguos europeos significaba la forma de institución de la sociedad y que entonces tenía un sentido político. Pero que al perder este sentido, en lugar de constituirse en aquella vigilancia cuyo objeto es la seguridad, la tranquilidad y la salubridad públicas, la policía degeneró en forma de inquisición política.

las más importantes de Europa. Fue en Francia donde también se hizo la primera traducción del libro clásico de la materia: **Principios de Ciencia de la Policía (Grundsätze der Polizeiwissenschaft)**, publicado originalmente en 1756 por Juan Enrique von Justi. La versión francesa fue editada bajo el título de **Elementos Generales de Policía (Élemens Généraux de Police)**, apareció poco después, en 1769.

Esta inquisición caracterizó a la debilidad y la tiranía, así como al miedo, que constituyeron las bases de los gobiernos absolutistas.¹⁴ Esto explica el rubor que para un republicano como Bonnin significaría conservar este uso de la palabra policía.

La policía sufrió una sustancial metamorfosis: no representando en los estertores del absolutismo Borbón su idea original, y estando pervertida, Bonnin recupera su principio original y la rebautiza como administración pública. El padre de la antigua ciencia, el alemán Juan Enrique von Justi, había escrito que se comprendía bajo el nombre de policía a las leyes y reglamentos referentes al interior del Estado, que se orientan a afirmar y aumentar su poder, y hacer un buen uso de sus fuerzas, así como a procurar la felicidad de los súbditos.¹⁵ La policía era entendida como una capacidad gubernamental cuya finalidad fue incrementar el poder del Estado, y expandir sus fuerzas para propiciar su crecimiento. Bonnin, con base en ideas similares, declaró lo siguiente: "definiré pues la administración pública: es una potencia que arregla, corrige y mejora todo cuanto existe, y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas".¹⁶ La palabra cambia, la esencia de la idea permanece: la administración pública es una potencia constructora que promueve el progreso del Estado, como antaño la policía, porque arregla, corrige y mejora todo cuanto existe y dirige convenientemente a los hombres y las cosas. El expediente sucesorio de la idea es patente; en efecto, así se prolongó el discurso administrativo a través de un esfuerzo de modernización plasmado en la ciencia de la administración pública.¹⁷

Von Justi sostuvo que el aumento y firmeza del poder del Estado, ese buen uso de sus fuerzas, comprende a los elementos de la vida material del propio Estado; a saber, el comercio, la hacienda, la agricultura, las minas, los bosques y cosas similares,

¹⁴. Bonnin, C.J.B. **Compendio de los Principios de Administración**. Madrid, Imprenta de Don José Palacios, 1834. p. 291.

¹⁵. Justi, Juan Enrique Gottlobs de. **Elementos Generales de Policía**. Barcelona, Eulalia Piferrer, 1784 (1756). p. 18.

¹⁶. Bonnin, **Compendio de los Principios de Administración**, p. 34.

¹⁷. Rutgers, Mark. "Beyond Woodrow Wilson: The Identity Study of Public Administration". Thousand Oaks and London, **Administration & Society**. Vol 29, num. 3. 1997. p. 286.

pero con la idea de que la felicidad del Estado depende de la inteligencia con que todas estas cosas son administradas. El incremento del poder del Estado y el uso debido de sus fuerzas no es otra cosa que hacer prosperar al comercio, la industria, la hacienda, la agricultura; en fin, a los elementos materiales de la vida estatal. En forma similar, Bonnín observó que la administración pública es la autoridad comunal, a ella corresponde el estado civil de las personas; es decir, la imposición de las contribuciones directas, la leva de los hombres de la guerra, las fuerzas permanentes, la agricultura, la industria y el comercio.¹⁸

Ha sido de gran importancia la conservación de las materias comprendidas por la policía, ahora propias de la administración pública. Nicolás Delamare estudió a la policía en general y sus oficiales, las costumbres, la religión, la sanidad, los víveres y los caminos.¹⁹ Cada uno de estos temas lo desglosó y abordó con detalle y profundidad, cuestión que se le ha criticado como verdaderamente indigesta por von Justi,²⁰ así como por Valentín de Foronda.²¹ El temario desarrollado por von Justi es completo y sistemático, toda vez que se trata de un programa de trabajo administrativo orientado a estimular el desarrollo integral del Estado. Justi comienza con el estudio del territorio como espacio donde se desarrolla la cultura de la tierra, es decir, la producción de los satisfactores de la vida, además de situarlo como asiento urbano. Pasa enseguida al examen de la colonización por extranjeros y mediante nacionales, a lo que agrega el análisis de la salud pública. Después estudia a la agricultura, las manufacturas, las fábricas, los oficios y las profesiones. El comercio, el dinero y el crédito son temas de otro apartado de su obra, al cual sigue lo relativo a la religión y a las relaciones sociales. En lo que se refiere a la educación, Justi comprende la formación de la juventud y la lucha contra el vicio y la ociosidad.

¹⁸. Bonnín, Charles-Jean. **Principes d'Administration Publique**. Paris, chez Renandiere Imprimeur-Libraire. 1812 (1808). Tres tomos. Tomo I, pp. 91-92.

¹⁹. Delamare, Nicolás. **Traité de la Police**. Paris, chez Michel Brunet. 1722 (1705). Cuatro tomos. Tomo I, Introducción.

²⁰. Justi, Jean Henri Gottlobs de. **Élemens Généraux de Police**. Paris, chez Rozet, Libraire. 1769 (1756). p. 11.

²¹. Foronda, Valentín de. **Cartas sobre la Policía**. Madrid, Imprenta del Cano. 1801. p. 4.

Finalmente, trata a la administración de justicia, el orden público, y el castigo del hurto y la rapiña.²²

Bonnin debe ser situado en un tiempo de grandes avances en las ciencias y cambios vertiginosos, si deseamos comprender plena y objetivamente su aporte. En aquel entonces las ciencias en general evolucionaron rápidamente; en el caso de las ciencias químicas, por citar alguna, no debemos olvidar las aportaciones de Lavoisier, por cierto victimado durante la Revolución. Lo más relevante fue que el desarrollo de las ciencias naturales había contagiado al espíritu de las ciencias sociales, y como este espíritu prevaleciera en general sobre todas las ciencias sociales, ¿por qué no habría de serlo también en la ciencia de la administración pública?. Ahora sabemos que ella fue la primera ciencia social surgida con base en esta atmósfera intelectual. Todavía la sociología tendría que operar hasta 1822, cuando Saint-Simon y Comte formularan la obra **Plan de las Operaciones Científicas Necesarias para la Reorganización de la Sociedad**, la nueva ciencia de la física social, tal como se llamó en un principio. La ciencia política aguardó hasta 1897, cuando en Italia Gaetano Mosca la sistematizó en sus **Elementos de Ciencia Política**.²³

Bonnin estableció desde 1812 que la ciencia de la administración pública es la ciencia del interés general y que mira al interés público continuamente renovado. El interés público es más que el conjunto de los intereses particulares, es el lazo que une a los individuos en la sociedad: "por interés público debe entenderse la reunión de aquellas necesidades y relaciones naturales y universales, cuya expresión son las leyes, y el poder de éstas el regulador".²⁴ En el interés público descansa el elemento de la asociación, que no es otro que el establecimiento de la administración pública como su gobierno natural, pues la conservación de cada uno de los individuos es el objeto de la sociedad, lo mismo que esta conservación es la causa de la administración y de las leyes para el sustento, así como la garantía de las relaciones sociales.²⁵

²². Justi, **Elementos Generales de Policía**.

²³. Mosca, Gaetano. **Elementi di Scienza Politica**. Roma, Tipografia della Camera dei Diputati. 1895.

²⁴. Bonnin, **Compendio de los Principios de Administración**, p. 35.

²⁵. **Ibid.**

He allí la esencia de lo público a partir del cual Bonnin amplió a ciencia de la administración pública más allá del estudio del Estado, explayándola hacia el examen de la sociedad. Desde entonces la administración pública ha constituido uno de los objetos primarios del interés de las ciencias sociales.²⁶

²⁶. Rutgers, "Beyond Woodrow Wilson: The Indentity Study of Public Administration", p. 286.

EL PÚBLICO MODERNO

Con alguna frecuencia se tiende a soslayar el significado primigenio de lo público y atribuirle cualidades diversas, produciéndose confusiones perniciosas que medran contra la fidelidad entre el suceso y la palabra que lo refiere. En efecto, lo público entraña a las acciones colectivas de todos los miembros de una sociedad, así como la propiedad patrimonial de todos sus integrantes.²⁷

A pesar de la gravitación de lo administrativo como una herencia determinante del antiguo régimen a los gobiernos democráticos de hoy en día, el rasgo principal de la administración del Estado contemporáneo es lo público. Esta voz es una emanación del concepto de pueblo, matriz de la cadena: *populus-puplicus-publicus*-público. Pueblo, popular y público tienen la misma raíz, de modo que la administración pública no es otra cosa que la administración del pueblo considerado en su totalidad social.

Por consiguiente, público es una categoría comprensiva que es incumbente a la totalidad de un pueblo políticamente organizado, es decir, una *República -cosa publica-* donde impera el interés colectivo y la vida comunitaria. Desde entonces podemos referirnos a la administración pública, propiamente, como la administración popular.

La cultura política occidental tiene sus fuentes en la política y el derecho greco-romanos. Esta herencia clásica permanece fielmente entrañada en el derecho público, las organizaciones y los procedimientos políticos, la administración gubernamental y otras instituciones públicas generales de la sociedad, donde es perceptible la noción *clásica* de lo público. Pero, debido a que a partir de la Revolución francesa la distinción entre los derechos del hombre y los derechos del ciudadano evidenció la diferencia entre la vida privada y la vida pública, la modernidad emergente propició el surgimiento y desarrollo de un público nuevo que fungiera como un espacio de mediación y conciliación entre el ser humano concebido como el átomo de la sociedad, y la sociedad como comunidad de los seres humanos. Consiste en un espacio de publicidad cuya esencia en el movimiento autónomo, una mediación que es determinante en el funcionamiento de los regímenes políticos modernos, por el cual instituciones como representación parlamentaria tienen en él su explicación.

²⁷. Dunsire, Andrew. **Administration: The Word and the Science**. London, Martin Robertson and Co. 1973. p. 166.

Es este público el que brinda su esencia a la administración del Estado moderno, la cual es doblemente pública, también en atención a su carácter popular. Este público también es la fuente de donde emana la participación ciudadana y la actividad cívica.

Emergencia del Público

El público tiene su origen en la alianza entre la aristocracia ilustrada y la emergente burguesía urbana, concertada en Europa dentro del escenario político fraguado durante el despotismo ilustrado desde mediados del siglo XVIII. Es el producto del florecimiento de un gran activismo cívico dentro de los salones literarios, los cafés y tabernas, así como en las asociaciones científicas y las reuniones de discusión de los asuntos políticos. Se trató de la formación de un espacio público que comenzó a ocupar una zona social intermedia entre el Estado y los intereses privados, un auditorio foral abierto a los ciudadanos portadores de la opinión pública y un foco de irradiación del diálogo cívico. De este foro emergió un tipo de organización pública sin precedentes donde los conferencistas expresan su opinión sin limitaciones, y ejercitan el derecho de reunión y de expresión sobre un temario de interés general. Tal ejercicio significó un acto de escrutinio no sólo de ese temario, sino de las instituciones entrañadas en él, pues la deliberación y el debate públicos no tenían barrera que los pudieran contener.²⁸

El público está caracterizado por hablar, por escribir, por reunirse para poder hablar y escribir; de modo que su carácter es la organización en instituciones diversas constituidas como espacio de interlocución, acción y expresión. Uno de los ejemplos más ilustrativos lo ofrece la reforma borbónica en España y sus dominios, pues ella configuró una atmósfera adecuada para la renovación cívica, cultural, educativa, científica, artística y tecnológica, que surtió efectos positivos en los círculos progresistas como promotores de las transformaciones en todos órdenes. La metamorfosis tuvo su asiento en la vida urbana, tanto en grandes ciudades como en villas pequeñas, donde los hombres amantes del progreso se congregaron inicialmente en reuniones informales, que luego mutaron hacia la modalidad de academias formalmente constituidas.²⁹

²⁸. Keane, John. **La Vida Pública y el Capitalismo Tardío**. México, Alianza Editorial. 1992. pp. 174-175.

²⁹. Sarrailh, Jean. **La España Ilustrada de la Segunda Mitad del Siglo XVIII**. México, Fondo de Cultura Económica. 1981.

El público es el motor primigenio de muchas de las organizaciones modernas no-lucrativas. Uno de los antecedentes más remotos del público son las reuniones informales de algunos médicos sostenidas en Sevilla desde 1697, para leer y discutir, y que luego se transformaron en una Sociedad Médica.³⁰ En paralelo a estos progresos en la ciencia surgieron instituciones civiles conocidas como sociedades económicas de amigos del país, cuyo objeto fue animar la aletargada economía hispánica, alentando a la agricultura, la industria y el comercio, además de difundir los progresos de la tecnología, propiciar el entrenamiento técnico de los trabajadores y estimular el desarrollo de las ciencias aplicadas.

Estas sociedades también alentaron un ámbito institucional para la asunción de conciencia de clase de una burguesía en ciernes, pues en oposición a las corporaciones estamentales, tales como los gremios y los consulados, no estaban formadas atendiendo la condición de clase o profesión ejercida.³¹

También destaca el progreso de la opinión pública, ya considerada por Maquiavelo cuando se ocupaba por la reputación del príncipe. La opinión pública se desarrolló como una doctrina, esto es, como pensamiento implementado en acciones políticas cuya factura es mérito de los fisiócratas, y en particular de Mercier de la Riviere, quien alegaba en 1767 que el pueblo manda a través de la opinión pública.³² La opinión pública es un ámbito de escrutinio donde tiene lugar la externación de opiniones de voluntad y de juicios utilizados en la esgrima de la política.

Desde entonces, el dominio del Estado descansa en la capacidad de los soberanos para encauzar esa fuerza popular por medio de la persuasión, más que por la seducción de las buenas palabras y del engaño, los cuales, sin embargo, persisten como artes del dominio político. La publicación de folletos y libelos, que antaño servía para trastornar al pueblo e inducirlo a aprobar por "la etiqueta lo que contiene el saco" a decir de Gabriel Naudé, estaba reservando el espacio público al arte de la persuasión y el argumento.

³⁰. Rodríguez Casado, Vicente. **La Política y los Políticos en el Reinado de Carlos III**. Madrid, Ediciones Rialp. 1962. pp. 250-64.

³¹. **Ibid.**

³². Heller, Hermann. **Teoría del Estado**. México, Fondo de Cultura Económica. 1963. p. 190.

En efecto, la opinión pública implica un ciudadano alfabeto, pues el saber escribir y leer, así como la expansión de la imprenta y la prensa, se constituyen como vehículos de su externación. La esencia del público es el tipo de poder que produce: la influencia, así como su medio específico: la divulgación, pues "público es aquello que influye en la vida política, y así lo es, en primer término, la opinión de cualquier modo publicada".³³

Situado como una mediación entre el Estado y el interés privado, el espacio cívico así constituido significó "un desplazamiento de lo público hacia lo social", donde ciudadanos gregarios constituyen el público organizado en una diversidad de instituciones. Esta publicidad emergente del ejercicio de la cultura y la ciencia, de las conversaciones en restaurantes y cantinas, se condensa en el parlamento como expresión de la función política a cargo del público.³⁴ Marx, aludiendo a la esencia de un parlamento, lugar donde se habla, decía que la lucha de los oradores en la tribuna estimula la lucha de los plumíferos de la prensa, así como el debate en los clubes, las tabernas y los salones, y de tal modo se ausculta el sentir de la opinión pública cuya voz se desea escuchar: "si los que están en las cimas del Estado tocan, ¿qué cosa más natural sino que los de abajo bailen?".³⁵ De hecho, esa nueva organización pública personificada en el parlamento se constituye en un cuerpo del régimen del Estado, para asegurar el nexo entre el derecho y la opinión pública.³⁶

El proceso de maduración del público deriva en la integración de partidos y grupos de interés, cuya existencia repercute en el parlamento para convertirlo en el escenario de sus actividades y de su influencia. Con su arribo al parlamento, los partidos y las asociaciones se elevan a la condición de corporaciones públicas que sustituyen la intervención ciudadana espontánea, y abren un ancho cauce al desarrollo del Estado social de derecho. Bajo estas condiciones, el público opera como la bisagra maestra que hace de la sociedad una congregación humana públicamente vinculada con el

³³. **Ibid**, p. 191.

³⁴. Cunill Grau, Nuria. **Repensando lo Público a través de la Sociedad**. Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. 1997. p. 29-30.

³⁵. Marx, Carlos. **El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte**. Marx y Engels, **Obras Escogidas**. Moscú, Edit. Progreso. Sin año. Dos tomos. Tomo I, p. 292.

³⁶. Cunill, obra citada, p. 31.

Estado, al tiempo que éste se observa como una entidad que ya no sirve a una sociedad pasiva a manera de simple usuaria de servicios gubernamentales, sino a una organización activa que participa en la formación de la voluntad pública.³⁷

A través de los partidos y los grupos de presión, así como de la expresión de los derechos ciudadanos de petición, de imprenta y de reunión, el clásico público del pueblo se asimila con el emergente público ciudadano, para nutrir a la administración del Estado de los necesarios rasgos de comunidad que la hagan marchar con miras en el interés colectivo.

Configuración del Interés Público

La interacción de los individuos en el espacio comunitario crea la asociación que se plasma en el interés público, cuya conservación como tal requiere de un gobierno que toma cuerpo en la administración pública, teniendo ella el natural cometido de conservar a los individuos, a sus relaciones y a la asociación en que se arreglan estos vínculos individuales. El principio fundamental de la sociedad estriba en aquellas relaciones que Bonnin denomina *dependencias sociales*, que a su vez son un efecto de la sociabilidad humana y constituyen el primer elemento de la administración pública. El pueblo personifica la expresión de las necesidades colectivas y de las dependencias entre los individuos, de las cuales emana el interés público que se aproxima, se reúne y se modifica para formar el todo de los individuos asociados.³⁸ Se trata de un hecho natural del que brota la administración pública misma, pues es evidente que la administración nace del instinto de conservación social y de la voluntad de mantenerse en comunidad.

El ser humano vive en sociedad gracias a la contribución de sus congéneres, contribución que entraña a las dependencias sociales como relaciones que nacen de las necesidades de cada cual, por motivo de la ley natural de la sociabilidad. Esas dependencias sociales son inherentes a la especie humana como consecuencia de la organización del hombre, pero es su voluntad la que suministra la dirección.³⁹ Pero un proceso acumulativo de las dependencias sociales del cual brotan necesidades de las necesidades mismas: de

³⁷. **Ibid**, p. 34.

³⁸. Bonnin, **Compendio de los Principios de Administración**, pp. 40-41.

³⁹. **Ibid**, p. 41.

las necesidades naturales nacen las necesidades comunales, que son propias de la asociación. Estas últimas engendran a una dirección general que es movida por el interés público, cuya misión es reunir las necesidades sociales en un cuerpo único y conducir su acción, estableciéndose de tal modo una institución social. Bonnin creía que "la administración es esta institución y esta magistratura destinada a dar a todos los ciudadanos una dirección común por medio de la ejecución de las leyes, que como ya he dicho, son la expresión de las necesidades sociales: necesidades y dependencias puestas en común para el orden público y el interés general; esto es lo que se puede llamar movimiento en el cuerpo político".⁴⁰

Las dependencias sociales, a las que también denomina dependencias civiles, tienen como base la inscripción cívica que es de interés para la administración, y que comprende los nacimientos, adopciones, casamientos, divorcios, naturalizaciones y defunciones. Bonnin explicó que "todas ellas son acciones o cosas administrativas porque se trata de una relación social, y toda relación social forma la acción de la administración, especial, esencial y exclusivamente".⁴¹

La asociación humana genera tres tipos de dependencias, además de las dependencias sociales, que se refieren a los nexos naturales de las personas. A ellas hay que agregar las dependencias políticas que reúnen a los ciudadanos bajo la misma institución social, y las dependencias administrativas que cimentan la unidad social con base en la necesidad común. Estas últimas serán tratadas más adelante.

Las dependencias políticas, que también se conocen como públicas, tienen una referencia directa con la comunidad considerada como cuerpo político y cubren a la sociedad entera. Ellas se refieren a las relaciones entre el individuo y la comunidad en el punto preciso de la seguridad de la sociedad, cuya base es el uso de la fuerza pública, y constituyen la participación de cada individuo en la conservación de la comunidad. Para tal efecto, toca pues a la administración pública convocar el reclutamiento militar y organizar su servicio.

La administración del Estado comprende un doble espacio de cara a la sociedad, pues ella es doblemente pública. Por un lado, entraña dos tipos de relaciones sociales que reclaman su presencia: las relaciones administrativas públicas y las relaciones administrativas civiles. Por el otro, focaliza su ocupación y

⁴⁰. **Ibid**, p. 42.

⁴¹. **Ibid**, p. 95.

cuidado sobre el hombre como tal, y sobre las cosas que necesita para vivir: he aquí su acción sobre los seres humanos y las cosas.

Emanada de las libertades del hombre y del ciudadano engendradas por la Revolución francesa, la ciencia de la administración pública trata no sólo del administrador público, así como lo hacía su ancestral, la ciencia de la policía, sino también del ciudadano en calidad de administrado. Su base social son las *relaciones administrativas públicas* y las *relaciones administrativas civiles*, pues unas refieren al hombre como parte del pueblo ciudadano, las otras al ser humano en su privacidad.

Las primeras identifican a quien como contraparte del administrador es el ciudadano y a quien ante la administración pública no sólo tiene una relación general, sino también vínculos que tienden a especificarse conforme las relaciones administrativas se diversifican. En condición de administrados, los ciudadanos pueden encontrarse ante la administración pública como contribuyentes a la hacienda estatal, como conscriptos del servicio militar, como miembros de la guardia civil, como jurados en los tribunales judiciales o meramente como personas inscritas en el registro civil. Las relaciones administrativas públicas contribuyen también a definir ciertas obligaciones de los ciudadanos, de modo que como contribuyentes participan en las "reparticiones" (tributos sobre materias territoriales, personales, mobiliarias, de puertas y ventanas, y de patentes) y las "reclamaciones", al constreñimiento de los infractores, las recaudaciones y las concesiones municipales. Finalmente, los administrados colaboran a precisar los procedimientos de conscripción, definen los requisitos de examen, las formas de reemplazo de los conscriptos y los castigos a los que se hacen merecedores los infractores.

Las relaciones administrativas civiles son menos variadas que las públicas, pero no menos relevantes, y miran más la individualidad del ser humano, que su contorno colectivo. Se refieren al estado civil, la celebración de matrimonio y la naturalización.

La ciencia de la administración pública trata con los seres humanos y con las cosas necesarias para su desarrollo, pues ellos son su ámbito de aplicación y de su cuidado. La acción de la administración pública sobre las personas se clasifica en cinco rubros. El primero se refiere a la agricultura, la industria y el comercio; el segundo a la instrucción, que a su vez comprende la educación primaria y las escuelas especiales de servicio público; el tercero a los socorros públicos (un complejo sistema de actividades relacionadas con niños abandonados, mujeres encintas sin protección, indigentes válidos y enfermos, inválidos

incurables, dementes y mendigos); el cuarto a las cárceles, y el quinto al culto religioso.

La acción de la administración pública también se efectúa sobre las cosas, a las cuales Bonnin llamó también "propiedades". Son de tres tipos: la primera es la propiedad pública que comprende una inmensa cuantía de recursos que incluye a los bosques y maderas, carreteras, caminos y canales, ríos y riberas, así como todo aquello que se refiere a la venta del dominio público. La segunda es la propiedad departamental, que se divide en dominio departamental propiamente y en dominio comunal. Finalmente, existe la propiedad privada sobre la cual actúa la administración pública sólo cuando afectan al interés público; ella comprende a las casas, maderas, aguas, canteras, minas, minerales, pantanos y propiedades industriales de los particulares.

Bonnin desarrolla la categoría *dominio de la administración*, para referirse a su acción sobre los hombres y las cosas, y que refleja con nitidez la publicidad administrativa por cuanto ámbito del pueblo. Tal dominio está determinado por un elemento primordial que define a la administración pública: el interés general. Como el propio Bonnin lo explicó, la acción de la administración pública se ejerce en forma legal y directa sobre las personas y las cosas, dentro de sus relaciones con el interés general.⁴² Consiste en un espacio público configurado por un conjunto de relaciones personales determinadas por el interés general, interés que inspira la acción administrativa y pone en movimiento a la administración pública misma, pues el administrado es considerado dentro de sus relaciones forzadas y necesarias, y se trata de "la acción de la sociedad sobre él".⁴³

La sociedad es un producto de las relaciones humanas: entraña al ser social, al hombre en relación plena con otros hombres, y cooperando con sus relaciones al interés común y al mantenimiento de la vida asociada;⁴⁴ labor que entraña el uso de la fuerza, pues lo público como pueblo implica el factor de coerción que define al Estado.

Bonnin juzga que las personas son "consideradas administrativamente", es decir, como objeto del cuidado de la

⁴². Bonnin, **Principes d'Administration Publique**, tomo I, p. XXV.

⁴³. **Ibid.**

⁴⁴. **Ibid**, p. XXVI.

administración del Estado, sólo cuando forman parte de la sociedad y por cuanto ello implica a las relaciones administrativas públicas y las relaciones administrativas civiles. Debemos recordar que las primeras son los vínculos que unen a los administrados entre sí y como totalidad con el Estado, y que sin ellas la sociedad no puede existir porque conservan física y moralmente a los hombres que la forman. Por su parte, las relaciones administrativas civiles suponen al administrado de manera personal, pero sujeto a la acción de la administración pública y al interés de la sociedad.⁴⁵ A la ciencia de la administración pública no le interesa el individuo aislado, ni tampoco sus inclinaciones egoístas o sus apetitos de auto-interés, sino al ciudadano como parte del pueblo y al ser humano singular con referencia a la comunidad.

Aunque Bonnin separó la acción de la administración pública sobre las personas, de la acción sobre las cosas, la primera determina a la segunda, de modo que las cosas son apreciadas como propiedad pública o privada en función del interés general. Incluso la propiedad es concebida como una materia relativa al contenido de la ciencia de la administración pública. No extrañe que Bonnin diga que es materia inmensa la que constituye propiamente a la administración pública.⁴⁶

No todo el contenido de la policía fue desechado por Bonnin, él trata también de la policía administrativa que actúa sobre las personas y las cosas. Con relación a la actividad de la administración pública, la policía es su complemento, e incluso se debe recalcar que la policía administrativa es diferente de la policía judicial porque imprime a la administración pública un carácter de previsión y solicitud, sobre el que reposa la seguridad individual y comunitaria.⁴⁷

Hasta aquí hemos acompañado a la administración actuando directamente sobre las personas y las cosas, pues con la policía administrativa culmina esta forma de acción. Ahora la acción de la administración pública se torna indirecta, actúa por medio de las obras públicas, los suministros y la contabilidad, que son las "materias mixtas de la administración". Bonnin también es el primer tratadista que aborda la gestión interior de la administración pública, a la que divide en despensas y contabilidad administrativa. Estudia su naturaleza, las vías y medios por los

⁴⁵. **Ibid.**

⁴⁶. **Ibid.**

⁴⁷. **Ibid**, p. XXVIII.

que se ejecutan, las competencias de los consejos con relación a la contabilidad, y finalmente la contabilidad prefectural. He aquí lo que hoy en día se llama manejo (**management** en inglés).

Todo lo anterior comprende a la ciencia de la administración pública, o como también la llama Bonnin, la *ciencia del administrador*. Ella no sólo abarca a las leyes que él pone en ejecución, sino también todo aquello que implica a "las relaciones directas de los administrados en la sociedad".⁴⁸ Dicho de otro modo, la ciencia de la administración pública no incluye solamente lo relativo a las materias del administrador, sino también las relaciones de los administrados en la sociedad. Es la ciencia del administrador, así como del administrado por cuanto objeto de su acción. La administración pública no se limita a asuntos legales, va más allá: tiene otras cuestiones como objeto de solicitud, tales como la higiene pública, los descubrimientos en las ciencias y las artes, los premios, las recompensas; en fin, aquello que Bonnin denominó *moral de la administración* y que implica "otra manera de considerar a los administrados".⁴⁹

Las Leyes Administrativas

En la época en que se inicia la Revolución, los legisladores también comenzaron a ocuparse de la administración pública: era tiempo de comenzar a escribir acerca de ella, y Bonnin desarrolló un sistema razonado de la administración pública. El Estado revolucionario se distingue radicalmente del Estado absolutista en un punto: éste fue un Estado de policía, su orden legal se estableció por la voluntad de un monarca cuyo gobierno no se sujeta a ley alguna. El Estado revolucionario es un Estado de derecho, se basa en la ley que somete por igual a gobernantes y gobernados. Las leyes son un elemento clave para la identificación y la definición de la administración pública moderna, en contraste con la antigua policía.

Por principio, las leyes administrativas son diversas a otras leyes que emanan del derecho público, refieren una esfera de civilidad específica junto con las franquicias ciudadanas, los derechos individuales y el estado civil de las personas. "Las leyes administrativas, en efecto, no consideran a los administrados dentro de la familia o como individuos dentro del Estado, ni en el ejercicio de sus derechos políticos, sino como miembros de la

⁴⁸. **Ibid**, p. XIX.

⁴⁹. **Ibid**, p. XXX.

sociedad en sus relaciones públicas, relaciones necesarias al mantenimiento mismo de la sociedad".⁵⁰ Estas leyes entrañan un orden cívico brotado con las nuevas libertades, un derecho vinculatorio por el cual el hombre-individuo se relaciona con el hombre-comunidad, dentro de un espacio público cuya finalidad es la conservación de la sociedad. Por leyes administrativas se entiende a las normas que arreglan, modifican y aseguran los derechos naturales del hombre, en sus aplicaciones a las cosas de interés común.⁵¹

Las leyes administrativas tampoco tienen una inferencia mercantil ni económica, toman distancia del mundo de la producción y el consumo, del mercado y de los clientes. Ellas no interfieren el libre curso de la actividad económica, pero la regulan en atención al interés público. No estatuyen sobre la propiedad, salvo en su relación con el orden y las riquezas públicas, pero no como posesión o transmisión de bienes particulares. Pero sí estatuyen sobre la industria y el comercio como objeto de producción, de consumo y de intercambio, mas no en ocasión de contratos en transacciones económicas propias de los particulares.⁵²

Pensando que la legislación, la justicia y el gobierno son los establecimientos orgánicos que sirven de base a la sociedad, Bonnin trata con profundidad a las leyes administrativas, pues a la ley le interesa el hombre como ciudadano. Las leyes administrativas están caracterizadas por la irretroactividad, la equidad y el derecho natural, ellas constituyen una especie de las leyes públicas que son correlativas a su conjunto social "porque la administración en sí misma no es más que la comunidad en su acción vital".⁵³ Dichas leyes tienen su base en la constitución política de las naciones que establece los poderes necesarios para la vida política, en tanto que al código administrativo toca contener meramente las consecuencias de los principios y las reglas de su ejecución. Si existieran leyes sin Constitución, en ellas no habría armonía.

⁵⁰. **Ibid**, pp. VII-VIII.

⁵¹. Bonnin, **Compendio de los Principios de Administración**, p. 481.

⁵². **Ibid**.

⁵³. **Ibid**, p. 489.

OBJETO DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La administración pública entraña una acción social que sustenta a una ciencia basada en elementos naturales, y fundamentada en principios universales y fijos. El concepto de administración pública bonniniano, que es muy amplio y comprensivo, tiene una correspondencia científica igualmente magna. La ciencia de la administración pública "es, en efecto, la ciencia de las relaciones entre la comunidad y los individuos, y de los medios de conservación de esas mismas relaciones por la acción de las leyes y de los magistrados sobre las personas y las propiedades, en todo a lo que interesa el orden social".⁵⁴

Dotada de su doble publicidad como emanación del pueblo y de la ciudadanía participativa, la administración pública es estudiada por cuanto que personifica la mediación entre el pueblo como comunidad y los individuos como tales, pues el mantenimiento de esa mediación garantiza la realización del hombre en su dualidad de ciudadano y ser privado con miras al interés colectivo.

Es una ciencia eminentemente social porque toma como base la sociedad misma, haciendo descansar su espíritu sobre la colectividad. Es una ciencia social que engloba el conocimiento integral de la sociedad de su tiempo. Bonnin creía que la ciencia de la administración pública debe ser considerada como el conocimiento de los principios de las relaciones sociales, es decir, del análisis de las propiedades y fenómenos de tales relaciones; así como la aplicación a las personas y las cosas de las mismas reglas que vinculan dichas relaciones con el interés común.⁵⁵

La ciencia de la administración pública está dividida en dos grandes ramas: una trata a la administración pública, la otra a las administraciones especiales. La administración pública está ligada a las leyes administrativas y al personal en el que encarna la propia administración: los funcionarios públicos.⁵⁶

Contemplando un universo de actividad vital como el narrado, Bonnin se pregunta lo siguiente: "¿qué no debe esperarse de la

⁵⁴. Bonnin, **Compendio de los Principios de Administración**, pp. 35-36.

⁵⁵. **Ibid**, p. 36.

⁵⁶. Bonnin, **Principes d'Administration Publique**.

administración! Por sus cuidados y vigilancia de asegurar los derechos comunes y personales, la tranquilidad reina en las familias y la paz entre los ciudadanos; las propiedades están preservadas de la violencia o de la astucia, la fuerza pública contribuye al mantenimiento del orden, la industria nacional se aumenta con la industria particular, se sostiene el espíritu público, el hombre puede gozar en seguridad de cuanto ama y posee, los individuos se ilustran recíprocamente, y todos disfrutan de aquella seguridad que aumenta a la existencia, y de la felicidad objeto de sus deseos y trabajos".⁵⁷

Bonnin edificó las bases de la ciencia de la administración pública, a través del examen de las proposiciones disciplinarias que les son inherentes. Juzgaba que en las ciencias existen elementos que descansan en principios fundamentales que las ordenan y clasifican. La ciencia de la administración pública en esto no es diferente, toda vez que se auxilia de la razón y la evidencia para el desarrollo del conocimiento de su materia.

La administración pública tiene funciones detalladas y minuciosas, que son prioritarias y muy importantes. Como magistratura popular, la administración pública está encargada de garantizar la confianza de los ciudadanos, de aquí que Bonnin puede decir: "¿no es todo administración en la nación?".⁵⁸ La administración pública funciona con base en las reglas permanentes, como ocurre también con la administración de justicia, ya que antes había sido la voluntad de los reyes y sus consejos, así como la arbitrariedad y la rutina, las únicas reglas conocidas para normar el trabajo administrativo. Esto tuvo como base la ausencia de las leyes y el desconocimiento de los principios de la administración pública.⁵⁹

La nueva disciplina científica aspira a establecer generalidades pues los nuevos tiempos tienden a desparramarse por toda Europa, y hasta en América la Revolución ya tiene adeptos. Ante hechos tan móviles y mutantes, los principios de la administración pública deben ser fijos y debidamente determinados, porque debe estar reglada por leyes positivas y por cánones fijos,

⁵⁷. Bonnin, **Compendio de los Principios de Administración**, pp. 36-37.

⁵⁸. **Ibid**, p. 604.

⁵⁹. **Ibid**, p. 21.

y ser sumisa a una marcha uniforme e invariable.⁶⁰ La nueva ciencia surge como una necesidad y su existencia tiene como sentido ocupar un espacio público emergente, donde la sociedad como un todo se debe vincular a las partes individuales que la integran.⁶¹

La ciencia de la administración pública ocupa un terreno de extensa publicidad emergente de la actividad ciudadana, donde el destino individual no se puede cultivar sin el desarrollo del destino de la comunidad, donde el designio social está penetrado por la fuerza de la personalidad individual. Ella explica un complejo cúmulo de vínculos entre la sociedad y los administrados; y aplica su conocimiento a la conservación de esas mismas relaciones por medio del obrar de la autoridad pública sobre los hombres y las cosas que pertenecen a los propios hombres, pero siempre en función del interés de todos. Es una disciplina científica caracterizada como teórica y como práctica social, y puede entonces ser considerada como el conocimiento de ciertas relaciones sociales. Igualmente, constituye la teoría y el análisis de esas relaciones, así como la aplicación a las personas y las cosas de ciertas reglas que ordenan tales relaciones dentro del interés común.⁶²

Los **Principios de Administración Pública** son una obra que contiene los conocimientos relativos a la ciencia de la administración. En ellos encontrará el administrador público del Estado revolucionario y del Imperio, todo lo necesario para desempeñar su oficio de conformidad con lo que Bonnin concibe como la naturaleza de la cosa: "las materias contenidas en esta obra forman propiamente a la ciencia del administrador. Esta ciencia es inmensa, sin duda; su conocimiento no debe ser ajeno al hombre público. A ella toca todo lo que tiende al orden general, lo que mira a estrechar las relaciones de los ciudadanos con el Estado, poner en armonía a las personas, las voluntades y las acciones, y asegurar la tranquilidad, la conservación y la moralidad de los hombres. A ella corresponde el uso libre de la propiedad dentro del interés general, así como todo lo que interesa a la humanidad y al orden público".⁶³

⁶⁰. Bonnin, **Principes d'Administration Publique**, tomo I, p. XII.

⁶¹. **Ibid**, p. XV.

⁶². **Ibid**.

⁶³. **Ibid**.

La teoría está dotada de un referente de aplicabilidad práctica, porque ella prepara al administrador público para actuar, y dirige el uso de los medios administrativos pues la seguridad, el bienestar y la salud del Estado reposan en el poder que va a ejercer. Esto constituye un problema complejo que exige conocimiento profundo que proporciona la teoría, y una aplicación razonada también encauzada por ella. Para ser verdaderamente administrador público no es suficiente conocer las leyes administrativas fundamentales, el administrador público debe saber sobre todo aquello que puede interesar al hombre en sociedad.⁶⁴

Este nuevo campo del saber no sólo se aplicará positivamente al mejoramiento de la sociedad, sino de la administración pública misma, pues la Francia de entonces era un país altamente burocratizado donde privaba la prepotencia y la arbitrariedad. Uno de sus propósitos es desterrar estos vicios; pues "demostrar la existencia de la ciencia de la administración será, sin duda, resolver un gran problema de las ciencias sociales, de las que forma parte, y refutar, a la vez, los alegatos fatuos de espíritus rutinarios y superficiales que todavía viven en la administración, tales como la burocracia y la arbitrariedad de la autoridad; en fin, será destruir un error muy funesto, un error que es la causa del abuso del poder, de los lamentos de los pueblos y, muy frecuentemente, del origen de las revoluciones".⁶⁵

Como cualquier disciplina, la nueva ciencia debe identificar su fundamento existencial, un principio primitivo del cual fluyan los principios secundarios que le dan vida. Bonnin explica que tal principio yace en las relaciones sociales que han surgido del derecho natural, fuente de todas las leyes, derecho inherente al hombre, y origen y objeto de la legislación en general y de las leyes administrativas. Secundariamente, el principio primitivo ha producido la existencia de principios sucedáneos de donde brotó el gobierno como elemento y motor de la administración pública.⁶⁶ Los

⁶⁴. **Ibid**, p. XXVII.

⁶⁵. **Ibid**. Nada justifica la posterior identificación entre administración pública y burocracia, hoy en día tan en boga. Dicho sea de paso, ese es uno de los contados pasajes en los cuales Bonnin utiliza la palabra "burocracia", a la cual por cierto la menciona en sentido peyorativo. Hay que resaltar la intención curativa de la ciencia de la administración pública, aplicada como remedio de los males causados por la burocracia.

⁶⁶. La asociación intelectual entre Bonnin y el jusnaturalismo resulta evidente. A ello habría que agregarse la posible deuda de

afluentes mediato e inmediato de la administración pública son la sociedad y el gobierno, pero más allá se debe "señalar el objeto de su institución dentro de la organización del Estado" (...) "me he consagrado particularmente a demostrar que la administración pública es el principio de todo orden en el Estado ".⁶⁷ Debido a que la administración pública emerge de la sociabilidad humana y que su función consiste en perpetuar las relaciones públicas en que se sustenta, la administración misma constituye un ingrediente esencial de la estatalidad moderna.

El Estado constituye una emanación de la sociedad, es "la organización política del pueblo" donde se plasma la nueva publicidad ciudadana. La sociedad tiene como finalidad asociar a los hombres; el interés público representa esta asociación. De la institución de la sociedad brota el gobierno y del gobierno nace la administración. Por consiguiente, "la administración no puede ser considerada como una institución distinta del Estado", aunque tampoco identificarse con él.⁶⁸

Con el ánimo de conceptuar con precisión, Bonnin conceptúa laxamente a la administración pública de la siguiente manera:

"la administración abraza todo lo que constituye las relaciones de los administrados con el Estado, dentro del interés del orden social".⁶⁹

Y en sentido estricto:

"la administración pública es la autoridad común que, dentro de cada departamento ejecuta las leyes de interés general que se estatuyen sobre las relaciones necesarias de cada administrado con la sociedad, y de la sociedad con cada uno de ellos; así como sobre las personas, los

nuestro autor con la fisiocracia, que como sabemos fue cultivada por Turgot. También hay que consignar que Bonnin fue tributario intelectual de Rousseau.

⁶⁷. Bonnin, **Principes d'Administration Publique**, tomo I, p. XXXVIII.

⁶⁸. **Ibid**, p. 30.

⁶⁹. **Ibid**, p. 88.

bienes y las acciones, como interesantes al orden público".⁷⁰

La ciencia de la administración pública es la ciencia que estudia el espacio público emanado del pueblo como comunidad y del ciudadano como participante cívico, así como las relaciones entre ese espacio público y el espacio privado. Ella es la ciencia de la administración del espacio público donde se desenvuelve la vida cívica de la sociedad. La administración pública constituye una capacidad para su preservación como tal: "definiré pues la administración pública: es una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe, y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas".⁷¹ Ella es el gobierno de la comunidad en su acción ejecutiva directa de aplicación, en tanto que la ejecución de leyes de interés general es su atribución principal.⁷²

Este amplio concepto de la administración inclina a Bonnin a entenderla como "la acción propiamente dicha en los pueblos", al cual otorga un carácter inherentemente político, restringiendo lo cívico como incumbente a las municipalidades. Bonnin señaló que lo expresado no vale por cuanto su persona, sino porque así lo quiere la naturaleza política. Es el carácter político uno de los basamentos en los que descansa la conservación de la sociedad, conservación que el autor considera que descansa en la división de la población en cortas porciones cada una gobernada por sí misma; es decir, un gobierno municipal que por definición es un gobierno *civil*, en contraste con el gobierno *político* que comprende a la asociación entera.

Hay que recalcar que para Bonnin la administración abraza todo lo que constituye las relaciones o deberes del ciudadano para la comunidad, en interés del orden social.⁷³ Esto le sirve de base para establecer aquello que es la finalidad de su obra; a saber: los cuatro principios de la administración pública:

1. Que la administración nació con la asociación o comunidad;

⁷⁰. **Ibid**, p. 91.

⁷¹. Bonnin, **Compendio de los Principios de Administración**, p. 37.

⁷². **Ibid**.

⁷³. **Ibid**, p. 45.

2. que la conservación de ésta es el principio de la administración;
3. que la administración es el gobierno de la comunidad;
4. que la acción social es su carácter, y su atribución la ejecución de leyes de interés general.

Tales son los principios primigenios que, en entender de Bonnin, significaron la edificación de una administración popular, cuyo destino sólo es explicable por cuanto que cumpla laborando a favor del bienestar social.

Capítulo 3

EL BIENESTAR SOCIAL: LEGITIMIDAD DISCIPLINARIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La administración pública tiene una función esencial en la sociedad, porque es una capacidad activa en pro de su desarrollo y preservación. La acción administrativa es aquello que se refiere a las personas, así como las cosas, y que constituye la vida de la administración. Es la materia administrativa involucrada en la sociabilidad humana, en la vida colectiva de los hombres que la administración debe asegurar pues su objeto es el bienestar social. A esta relación Bonnin la llama *moral de la administración* porque constituye el conjunto de los vínculos no-obligatorios que no tienen como base la ley, sino los deberes que impone el bien público y el sentido de humanidad.¹

EL BIENESTAR SOCIAL Y CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La ciencia de la administración pública es una disciplina pletórica de temas de interés público, cuando en aquellos tiempos la vida cívica comienza un desarrollo lleno de energía. Su contenido disciplinario entraña una gran agenda nutrida con las aspiraciones de esa vida cívica emergente. Por tal razón, Bonnin enunció lo siguiente: "voy a hablar de los deberes que emanan de la naturaleza de la administración, y al entrar en esta nueva carrera, un campo más vasto, un horizonte más dilatado se presenta a mi imaginación. En él se ofrecen a la idea, los últimos designios, las bienhechoras meditaciones, los generosos pensamientos y la propensión al bien, que dan a la administración la preferencia sobre las leyes, presentándola bajo su aspecto más importante y ventajoso, más imperioso y dulce".² Esta frase constituye el *desideratum* de la ciencia de la administración pública, pues en ella se sintetiza magistralmente su legitimidad disciplinaria como campo de cultivo de esa materia de máxima trascendencia: el bienestar social.

En efecto, se trata de un amplio horizonte que comprende toda la vida social emergente: instrucción pública, agricultura, industria, comercio, higiene y socorros públicos, prisiones,

¹. Bonnin, C.J.B. **Compendio de los Principios de Administración**. Madrid, Imprenta de Don José Palacios, 1834. p. 88.

². **Ibid**, p. 132.

descubrimientos e invenciones, estímulos y recompensas, y mucho más. Se trata de la moral administrativa cuyo carácter no sólo tiene una base legal, sino que sienta su acción en los deberes y las obligaciones para que la administración pública aumente la prudencia y sagacidad en sus actividades, porque en administración pública, además del conocimiento de las leyes y de su aplicación, es preciso que obtenga cuanto pueda interesar al hombre en sociedad, ocuparse de su conservación o contribuir a su ventura. Contempla los medios enseñados por la medicina, y las artes rural y veterinaria, así como poseer la sabiduría necesaria para apreciar el mérito y la utilidad de las invenciones y descubrimientos que puedan servir a la humanidad. Estos conocimientos son extensos, pero el funcionario público debe poseerlos y trascender el empleo que ejerce para desempeñarlo adecuadamente, porque "¿no es la administración la que enseña a impregnarse de los grandes intereses de la sociedad y manejarlos?".³ Esta exigencia para el funcionario entraña grandes responsabilidades, pues debe conocer materias disímolas con relación a los intereses generales, porque de tal modo se relacionan con la administración pública. De aquí que Bonnin hubiera señalado que del administrador público es de quien puede decirse que cuanto más sabe, más le queda por saber.⁴

Son las funciones metajurídicas donde se encuentra la esencia de la administración pública, pues en ellas descansa la nutrición de la sociedad. Ella está encargada del precioso depósito de la seguridad de las personas y de sus bienes, así como de la moral pública y de todo aquello que puede conservar la salud de los hombres y contribuir a su felicidad, y al mejoramiento de su estado físico y moral. También le atañe la sociedad en lo referente a la distribución de auxilios y recompensas, y contribuir al fomento de la agricultura, la industria y el comercio. En fin, la administración pública debe llevar sus cuidados más allá de las funciones que le están señaladas por las leyes, porque no sólo está encargada de su ejecución material, sino también de todo lo que en las relaciones o dependencias sociales constituye la moral de la institución administrativa.⁵

La administración pública vela por la subsistencia, la vida y la vida superior del hombre; su materia es el hombre en todas sus manifestaciones: salud, mejoramiento físico, superación moral, desarrollo de su felicidad y de su trabajo, ya se trate de la

³. **Ibid**, pp. 132-133.

⁴. **Ibid**, p. 133.

⁵. **Ibid**, p. 140.

industria, el comercio o la agricultura, sin olvidar que debe recompensar sus iniciativas de invención y descubrimiento. Y todo ello más allá de lo señalado por la ley, sin contravenirla. La función metajurídica es la médula de la administración pública concebida en la forma de potencia que arregla, corrige y mejora a la sociedad.

Un apartado esencial de la materia administrativa está constituido por la enseñanza, pues toca a la instrucción formar hombres útiles a la sociedad, fundamentalmente con base en la razón y conocimientos amplios y profundos de la propia sociedad. Debe la administración pública vigilar el cuidado físico y moral de los niños en las escuelas, cerciorarse de la calidad de la enseñanza, lo mismo que de la instrucción intermedia y la educación superior, y de los institutos que desarrollan los inventos y hacen los descubrimientos.

También procura a la higiene pública, pues la administración pública va más allá de las relaciones sociales adentrándose en la preservación de la especie humana por medio de la salvaguarda de la salud del cuerpo y el mejoramiento de las condiciones ambientales. Bonnin creía que así concurren todos los desvelos de una buena administración a la salud de la especie humana y de los animales, y que aún las cosas físicas sirven para alargar la existencia de los individuos y multiplicar sus goces.⁶ A la ciencia de la administración pública no atañe la medicina ni la veterinaria como disciplinas o profesiones, pero sí sus efectos en la salud humana y la higiene ambiental como parte de la materia administrativa.⁷

Es tan amplia la actividad administrativa, que la ley siempre finita, es incapaz de contener la ilimitada esfera de actividad, que se expande incluso hacia la promoción de las invenciones encaminadas a producir medios para mejorar el ambiente, y conservar óptimamente a la especie humana; en fin, ella cuida del hombre como ser natural y en su entorno físico inmediato. Bonnin explicó que "en este caso es la administración una segunda naturaleza, pues ejerce un poder que corrige, mejora y determina lo que existe, dándole una dirección más conveniente a favor de los seres organizados".⁸

⁶. **Ibid**, p. 138.

⁷. **Ibid**, p. 203.

⁸. **Ibid**, p. 205.

La asistencia pública ha constituido una responsabilidad esencial del gobierno, desde la época del advenimiento del Estado de derecho. Bonnin señala lo penoso que es tratar la indigencia como materia de la administración pública, pero los menesterosos existen y debe procurarlos.

En la medida en que es una responsabilidad pública de la administración, la propiedad se convierte en su objeto pero bajo ciertas condiciones. Hay que resaltar que siendo Bonnin un pensador de convicciones democráticas, republicanas y liberales, no le tiembla el pulso para escribir sobre las relaciones activas de la administración y lo que denomina *economía pública*. Bonnin creía que es equívoco el término "economía política" porque no se trata del establecimiento político de las naciones, sino de la aplicación de las facultades humanas al trabajo para producir cosas o apropiárselas: "la economía pública no es más que la economía doméstica aplicada a la comunidad".⁹ Ella sienta la base para el trabajo, del cual dice es la relación entre el hombre y las cosas, y de las cosas con su valor.

Bonnin trata de la propiedad, que tiene dos grandes modalidades: la propiedad pública y propiedad individual. Esta, al mismo tiempo, se divide en propiedad material y propiedad industrial. La propiedad interesa a la administración en lo relativo a su uso, contribución y empleo de utilidad común. La acción administrativa trata pues de las cosas, o como lo precisa Bonnin, de las propiedades, "porque la propiedad es de tal modo inherente al hombre, que política y legislativamente no puede prescindir de ella, hablando del hombre social".¹⁰ La relación entre la comunidad y la propiedad radica en el uso de la segunda y su contribución al sostén de las cargas públicas. En fin, la administración pública se relaciona con el hombre por cuanto su conexión con la comunidad, y con la propiedad por cuanto su uso en correspondencia con la misma.

La ciencia de la administración pública existe porque se presupone extinto al feudalismo, de aquí que donde la población se encuentra al margen de los embarazosos privilegios y fueros, la administración pública no sólo asegura al hombre la tranquilidad, sino lo promueve también su progreso. Debe ser objeto constante de las investigaciones de la administración pública todo cuanto tiende a garantizar este desahogo individual, facilitar los medios de cubrir las primeras necesidades de la vida, mejorar el alimento de

⁹. **Ibid**, pp. 305-306.

¹⁰. **Ibid**, p. 89.

los hombres y proporcionarles el trabajo asegurado para criar su familia, así como prevenir los peligros y enfermedades que nacen de la insalubridad del aire, aguas y lugares, facilitar la comunicación y transporte de bastimentos, así como cuidar de la salubridad de las ciudades y campos.¹¹ Ella puede incluso uniformar condiciones desiguales de la producción agrícola creadas por la naturaleza de los climas y suelos, porque el genio humano está por encima de cualquier condición natural. La administración pública debe velar por la buena marcha de la agricultura, ya que ella alimenta a los hombres, y debe vigilar la incorporación de buenos métodos de cultivo que la incrementen y mejoren. El cultivador interesa a la administración no sólo como individuo, sino como productor de alimentos para la sociedad en sus relaciones como miembro de la comunidad.¹² Ella actúa de manera idéntica sobre la industria, a la cual vigila y fomenta, lo mismo que el comercio.

La ciencia de la administración pública es una disciplina sistemática. La administración no puede actuar si no conoce la materia de su actividad, de aquí que habrá de reunirse la documentación necesaria sobre sus cometidos, porque sólo poseyendo documentos exactos sobre ellos será verdaderamente el gobierno de la comunidad.¹³ También es una disciplina exacta porque en su aplicación requiere de datos sistemáticos y ordenados. El examen de los deberes de la administración pública está incompleto sin el tratamiento de la estadística, porque sólo con el conocimiento positivo de la población, las producciones, los consumos, y el comercio interior y exterior, puede formar planes y el legislador dictar leyes necesarias y razonables que reúnan el carácter de utilidad y previsión, que constituye su bondad y causa su duración.¹⁴

Pero la estadística no sólo tiene una utilidad técnica, como saber los recursos y bienes que se disponen para emprender una acción, sino también un uso político. La ciencia de la administración pública se ha enriquecido con un conocimiento accesorio que le proporcionan los resultados exactos sobre los recursos del Estado, su población, y sus productos territoriales e industriales. Cuando este conocimiento señala los errores y preocupaciones, y destruye las envejecidas rutinas, entonces la

¹¹. **Ibid**, p. 170.

¹². **Ibid**.

¹³. **Ibid**, p. 140.

¹⁴. **Ibid**, p. 440.

administración pública puede sacar todo el provecho aplicándola no como una compilación de simples nomenclaturas o como una colección de descripciones de productos territoriales y de población; "sino como la ciencia de las fuerzas reales y de los medios de poder y engrandecimiento de un pueblo", que es el objeto más grande, útil y positivo que puede ocupar a un gobierno.¹⁵

La estadística tiene un uso político porque el conocimiento exacto de los recursos y medios fortalece al Estado y lo hace menos vulnerable a las debilidades que suelen invadirlo. En fin, no es el mero conocimiento de las leyes que arreglan los objetos de que trata, ni tampoco la aplicación de las leyes a ellos, sino los resultados políticos que se obtienen de la influencia que más o menos ejercen directamente sobre la población, producciones, industria, consumos y comercio, así como por consecuencia sobre el poder y riqueza de una nación.¹⁶

Los rubros que atiende la estadística como aplicación política de la acción administrativa son la topografía, meteorología, hidrografía, orografía, bosques, animales, valles, plantas, minerales, población, beneficencia, instrucción pública, hábitos, agricultura, productos agrícolas, contribuciones, industria, comercio y medios de comunicación. Tal es el universo donde cultiva la administración pública el bienestar del ser humano, pues "la ciencia administrativa es extensa, abraza mucho; pero, ¿hay algún conocimiento que deba ser extraño para la administración, cuando todo lo que depende del orden social, cuanto tiende a estrechar los lazos del hombre con la comunidad y poner en armonía a las personas, las voluntades, los intereses y las acciones; y hacerlas concurrir a la prosperidad común, a asegurar la conservación, la seguridad y la moralidad de los hombres (...)?".¹⁷

¹⁵. **Ibid**, pp. 443-444.

¹⁶. **Ibid**, p. 444.

¹⁷. **Ibid**, pp. 473-474.

LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN COMO UNA CRUZADA REPUBLICANA

El advenimiento de la ciencia de la administración pública y la consecuente extinción de la ciencia de la policía, significó la desaparición paralela de la materia relativa a la seguridad interior del Estado. En efecto, el nuevo concepto de policía poco se relacionaba con el que estuvo vigente en la época del absolutismo. Siendo la administración pública aquella parte del gobierno de la comunidad que está destinada a poner en armonía las personas y las cosas, Bonnin pensó que en los nuevos tiempos la policía es el ojo de vigilancia que impide que la concordia se turbe. La administración pública es la dirección de las personas en sus relaciones sociales, en tanto que la policía vigila las acciones en cuanto pueden perjudicar aquellas relaciones: la administración dirige y la policía reprime; ambos son los dos medios de que se vale el Estado, principal el primero y accesorio el segundo.¹⁸

Todas aquellas acciones, incluso los pormenores que tengan relación con la sustentación del orden público, todo lo que signifique previsión y seguridad para las personas y las cosas, son materia de la policía. Pueden observarse en estas consideraciones dos problemas; el primero consiste en la sustitución de la policía por la administración, en tanto que el segundo entraña el confinamiento de la policía a acciones de seguridad pública y vigilancia. El propio Bonnin marca la diferencia entre esta acepción correcta, y el concepto tergiversado de policía que derivó en una mera actividad de inquisición y espionaje.¹⁹

La policía ha sido reducida a la prevención y represión del delito, aunque Bonnin le asigna todavía un carácter conservador y señala que es una piedra angular del edificio administrativo. Así fue como la ciencia de la administración pública conservó como materia a la seguridad pública, pero abandonó el temario de la seguridad interior.

Bonnin es un hombre liberal con ideas progresistas, que está sumergido en el positivo espíritu de los franceses que hicieron la Revolución. Por esta causa, su teoría sobre la administración pública está totalmente empapada de ese ambiente social y político, toda vez que la ciencia de la administración pública es una disciplina que concibe a una administración que hunde sus raíces en

¹⁸. **Ibid**, pp. 88-89.

¹⁹. **Ibid**, pp. 89 y 291.

el seno de la sociedad y está preñada de naturaleza social. Ella es, propiamente hablando, la primera de una sucesiva lista de ciencias sociales que van apareciendo a partir del triunfo de la Revolución francesa. En efecto: "la administración es una consecuencia natural del estado social, como éste lo es de la sociabilidad natural del hombre; su naturaleza es un resultado de la comunidad, pues desde el momento en que existe el pacto social hay administración; así es, que siempre encontramos la naturaleza, hasta en el despotismo. Es pues evidente que la administración no toma su principio en convenios humanos, sino que es un fenómeno procedente de la existencia misma de la sociedad, sin que los convenios o leyes sirvan más que para organizarla, es decir, para determinar su modo de existir, pues su existencia procede de los mismos principios que de la sociedad. En efecto, las leyes no instituyen la administración, ni tampoco la asociación; lo que hacen es modificar su organización, porque la existencia la deben a la tendencia social, sin que las leyes hagan más que darles impulso vital en tal o cual dirección".²⁰

Hoy en día se tiende a perder esta perspectiva social, confinando a la administración pública a los convenios humanos tales como el derecho administrativo o el manejo, dejando a un lado una visión tan amplia y fiel de su naturaleza. Se pretende limitar la ciencia de la administración pública al modo de existir de la sociedad moderna. Pero la esencia de la administración pública descansa principalmente en el estado social, aunque su organización esté tan íntimamente relacionada con su modo de existir. Bonnin estableció los principios de la administración pública con arreglo a la sociedad, es decir, a la existencia de la propia administración, pues este modo o sistema constituye a la ciencia de la administración por cuanto a los principios; y el arte de administrar por cuanto a su acción.²¹

El pensador administrativo francés se asombró de que hasta su tiempo no hubieran formulado los principios de la administración pública, aunque la organización administrativa haya sido alterada en tantas ocasiones, incluyendo las usurpaciones de los gobiernos que han corrompido la naturaleza de las cosas, pero quedando intacta "la naturaleza primitiva de la administración". Bonnin tuvo siempre un espíritu positivo y optimista, y no claudicó en el propósito de constituir una ciencia fundamentada no en el modo de existir de la sociedad, sino en su existir, porque su naturaleza primitiva es eterna. La ciencia de la administración pública, tanto

²⁰. **Ibid**, p. 14.

²¹. **Ibid**, p. 15.

en su método de organización como en sus medios de ejecución, se compone de principios de naturaleza universal e invariable, como los que constituyen y sostienen a la sociedad. Es preciso no perder de vista que la naturaleza tanto en las cosas políticas como en las propiamente naturales, sólo procede con arreglo a las invariables leyes de creación y conservación, y que cuando las leyes humanas se separan de ese principio se ponen en contradicción con las leyes naturales. De aquí que Bonnin deduzca que los métodos de organización que no proceden esencialmente de las leyes de la naturaleza política, son un mal; y que siendo consecuencia de falsos principios no pueden ser en política admitidos como tales.²²

Bonnin fue el primer pensador administrativo en instituir los principios de la administración pública con base en el ideario republicano. Juzgó que la Asamblea Constituyente, a la cual califica como el primer órgano legislativo conocido en Francia, fue políticamente exitosa al constituir los principios orgánicos de la administración pública, restituyéndola en su naturaleza y objeto. El Consulado napoleónico los desnaturalizó, como ocurrió con otras instituciones basadas en principios naturales que favorecían la libertad, de lo cual Bonnin dedujo el pésimo estado de la administración pública al llegar los últimos días del Imperio. La situación posterior tampoco fue buena porque la libertad fue limitada en pro del valor artificioso del orden público y las prerrogativas que gobierna, supeditándola a falsos principios fundamentados temerariamente en lo que la aristocracia consideraba como las bondades de la propiedad, la raíz social y las riquezas, y no a lo que legítimamente vale: el trabajo del hombre.

Como toda monarquía tiende al desenfreno, Bonnin exigió que los derechos fueran restituidos a los ciudadanos pues de tal modo cesará el temor. Incluso los franceses, estando dominados por la influencia de un hombre extraordinario como fue Napoleón Bonaparte, abandonaron la libertad y los principios que ella representa. Esto explica por qué habiendo publicado en 1808 la primera edición de sus **Principios de Administración Pública**, la obra fue bien acogida por algunos amigos de la verdad y la libertad, pero sólo fueron pura "teoría política" para el gobierno vigente y para la multitud en general.

Los esfuerzos de Bonnin constituyen una cruzada republicana que cobija el estudio de la administración pública, como un fruto de una vigorosa publicidad ciudadana. Se trata del civismo cuya materia prima son los derechos del hombre y el ciudadano, es decir, la igualdad, la libertad, la seguridad y la resistencia a la

²². **Ibid.**

opresión. Estaba convencido que dentro de un mundo de libertades, entre los ciudadanos la única superioridad existente es la que ostentan los funcionarios con fundamento en sus deberes públicos.²³ El derecho de petición ciudadana ante las autoridades no se puede prohibir, suspender ni limitar, pues hay una garantía social que hace que todos disfruten de sus derechos cuya base es la división de los poderes y el establecimiento de una clara responsabilidad de los funcionarios públicos. Al efecto, es menester que el ejercicio de las funciones públicas se haga mediante una delegación legal y sólo de manera temporal, y en ningún caso los cargos públicos concebirse como distinciones o recompensas, sino como deberes. Los administradores no son representantes del pueblo, sino servidores públicos elegidos temporalmente para desempeñar funciones públicas bajo la autoridad del gobierno.

Bonnin creía que esas funciones no se pueden convertir en propiedad por quienes las ejercen, ni permitirse que un funcionario que delinca disfrute de impunidad o se juzgue él mismo como superior a la ciudadanía. En suma, Bonnin demanda que "la sociedad tiene el derecho de pedir cuenta a todo agente público de su administración".²⁴

La vida cívica sustenta al ejercicio de la ciudadanía, pues nadie puede ser buen ciudadano si no es buen hijo, buen hermano y buen amigo. Es más, quien viola abiertamente las leyes se declara en estado de guerra contra la sociedad, toda vez que el ciudadano tiene por derecho la resistencia contra la opresión cuando el gobierno viola los derechos del pueblo: "la insurrección es para el pueblo y para cada porción de él, el más sagrado de los derechos y el más indispensable de los deberes".²⁵

La administración pública es un resorte que difunde entre los ciudadanos la bondad de las leyes, así como la sabiduría del gobierno, porque nace de la ley y es respaldada por ella con base en las necesidades colectivas; es más, por ella se dirigen los hombres al bien y se disminuye en los tribunales la necesidad de castigar, toda vez que la organización de la sociedad será mejor y más sólida cuando la administración pública tenga leyes estables

²³. Bonnin, Carlos Juan. **Doctrina Social**. Madrid, Imprenta de don Antonio Martínez. 1821 (1820). p. 3.

²⁴. **Ibid**, p. 16.

²⁵. **Ibid**, p. 10.

como base.²⁶ Incluso Bonnin juzgó que su obra estaba comprendida dentro de lo que denominó *economía social*, porque la administración pública tiene la misión de soportar y mantener el orden social, garantizando la vida de las personas y asegurando sus propiedades, incluso aquellas cosas que parecieran ser superfluas.

Como corolario externó lúcidamente las siguientes palabras: "me propuse pues tratar de la administración como ciencia, por lo respectivo a la teoría de los principios productores de las cosas administrativas; como arte en cuanto a la aplicación de los principios, a la ejecución de las leyes, y como institución política en el conjunto de la organización de las autoridades ejecutoras; que es el sistema completo de la ciencia administrativa".²⁷

Con base en estos tres conceptos: ciencia, arte e institución política, se propuso construir la doctrina administrativa y demostrar que sus principios constituyen una ciencia.

Para la administración pública su problema existencial no es meramente jurídico, Bonnin no consideraba suficiente el que la Asamblea Constituyente eliminara el caos de la ciencia legislativa, ya que esto sería inútil si, a la sazón, no se difundía el conocimiento de la teoría de la administración y los elementos naturales de la misma; es decir, si no se establecía una ciencia de la administración pública. Por este motivo recrimina la ceguera de quienes no observan los principios fijos de la administración, estando abandonada al imperio de las circunstancias y subordinada a las necesidades locales, siendo ella propia del Estado como comunidad política: "¿qué opinión tan contraria a la verdad, a los progresos de la ciencia y al bien y tranquilidad de las naciones! ¿No abraza la administración todo el Estado? Esta institución comunal, elemento y modelo de todo el orden político y a la que todo está ligado íntimamente en los pueblos, ¿no constituye la organización civil de éstos?".²⁸

No abrigó dudas acerca de que lo que estudió trataba efectivamente con una materia científica. La administración pública ha buscado sus elementos y demostrado sus principios de manera ordenada y sistemática, y por lo tanto, reúne las cualidades

²⁶. Bonnin, **Compendio de los Principios de Administración**, p. 20.

²⁷. **Ibid**, p. 21.

²⁸. **Ibid**, p. 25.

exigidas a toda ciencia. Pero lo que realmente importaba era dar una idea exacta de lo que es administración en la institución política, pues de otro modo hubiera sido error sobre sus principios. Bonnin explica lo siguiente: "cuando escribí la parte de administración pública, resultó muy voluminosa, efecto de que todo en la sociedad procede de la administración: mas no queriendo formar un sistema sobre allá, tomé por bases las que vi existían en el orden natural de las cosas, cuyo orden natural fue mi regla alguna vez para juzgar de los hechos".²⁹ Y añade que conforme examinaba las leyes administrativas y apreciaba las dificultades inherentes a su ejecución, tomaba más fuerza su idea del establecimiento de principios que sistematizaran un plan, el cual a su vez facilitara su práctica; él percibía la necesidad de principios invariables de la administración pública.

El que el gobierno esté bien establecido, que la justicia esté debidamente organizada y que las leyes políticas sean buenas es inútil, si la administración peca en su organización y funcionamiento. "Pero cualesquiera que sean los sistemas de administración de las naciones con relación a las personas y a las cosas, la doctrina administrativa es independiente de tiempos y de países, y por consecuencia universal, y tiene su base en la naturaleza como los principios primitivos de la sociedad y de la legislación. Llegará un día en el que se demostrará esta verdad y se disminuirá el mérito de mi obra, pero habré indicado la senda que otros rectificarán y embellecerán".³⁰

El autor tuvo razón, ya que de sus **Principios de Administración Pública**, nunca suficientemente elogiados, surgió la nueva ciencia de la administración pública, pero no fue rectificadas sino menormente, y sí embellecida pero sin llegar a superarse por ningún autor que haya escrito después que él.

La ciencia de la administración pública es hija dilecta de la Revolución francesa. Tanto su época, como los años que la antecedieron, fueron tiempos de una enorme importancia intelectual. Con sólo citar algunos nombres habremos dicho casi todo: Rousseau, Diderot, Montesquieu. Es la edad de la razón y las luces, la época cimera del pensamiento político moderno, de aquí que Bonnin concluyera con una sentencia magistral:

"¿Y en qué tiempo será más necesario el estudio de la ciencia administrativa, que cuando el desarrollo de la

²⁹. **Ibid**, p. 26.

³⁰. **Ibid**, pp. 97-98.

razón amplía la inteligencia y permite al talento abrazar más, y cuando los nuevos adelantos, la economía pública y la estadística ensanchan y rectifican los conocimientos de la administración? ¿Cuándo las luces se difunden en todas las profesiones y en todos los países? ¿Cuándo el campo más vasto se halla abierto al talento humano, la inteligencia se desenvuelve más pronto en los hombres, las ciencias y las artes se hallan más perfeccionadas y por la bondad de los nuevos métodos han llegado a hacerse más sencillas y fáciles? ¿Cuándo la instrucción tiende a aumentar el número de hombres útiles?".³¹

³¹. **Ibid**, pp. 30-31.

DISEMINACIÓN DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Quizá muy pocos pensadores pueden compartir la triste suerte de haber forjado una disciplina y que ello se ignore. Es más, probablemente sólo Carlos Juan Bonnin haya sufrido este infortunio entre los fundadores de las ciencias sociales, suerte que no comparten Augusto Comte, Adam Smith ni Gaetano Mosca. Tampoco estos pensadores sufren de lagunas biográficas como Bonnin, pese a su vasta y variada obra escrita, y que en su tiempo fue un hombre público y conspicuo, aunque pocos datos tenemos sobre su vida.³²

Hoy en día, empero, los franceses han comenzado a rendirle el tributo que merece. Georges Langrod dijo con toda razón que "la ciencia de la administración, en el sentido moderno de esta expresión, nace en Francia con el siglo XIX. Su pionero es Carlos Juan Bonnin, autor de los **Principios de Administración Pública**, cuya primera edición se remonta a 1808".³³ Por su parte, Jacques Chevallier y Dániele Loschak comentaron que "puede ser considerado como el verdadero fundador de la ciencia administrativa francesa".³⁴

Pero Bonnin no fue ningún desconocido durante su vida. En 1829, dentro de la **Advertencia** del editor francés del **Compendio de los Principios de Administración**, se cuenta que en 1808 Bonnin se propuso desenvolver a la doctrina administrativa y que su obra los **Principios de Administración Pública** fue un servicio hecho a la

³². Carlos Juan Bautista Bonnin nació el 4 de octubre de 1772 en la ciudad de París, en el seno de una familia cuyas raíces se encuentran en Borgoña. Nada sabemos de la fecha y el lugar de su muerte. Pierre Escoubé escribió un artículo sobre Bonnin, por él sabemos que ejerció la administración pública como funcionario departamental del Sena y que fue, como se puede apreciar en sus obras, un pensador progresista. Esto le provocó, por su manifiesto anticatolicismo, que fuera confinado en la cárcel por trece meses y multado con 3 mil francos, cuando corría el año de 1825. Escoubé, Pierre. "Charles-Jean Bonnin, Précurseur de la Science Administrative". Paris, **La Revue Administrative**. Num. 61. 1958. pp. BBBB.

³³. Langrod, Georges. "La Science de l'Administration Publique en France au 19^{ème} et au 20^{ème} Siecle: Aperçu Historique et État Actual". Francia, **La Revue Administrative**. 1961. p. 7.

³⁴. Chevallier, Jacques et Dániele Loschak. **Science Administrative**. Paris, Librairie Générale de Droit et Jurisprudence. 1978. Dos tomos. Tomo I, p. 23.

humanidad en el arte del gobernar, sobre todo porque jamás se había creído que la administración fuese o pudiese ser una ciencia y sólo se le había considerado como una serie de usos o reglas recibidas y consagradas.³⁵ Esta observación no permaneció oculta ante los ojos del diputado francés, quien la presentó al cuerpo legislativo, como tampoco a los de las personas que manifestaron al autor su agradecimiento ni a los periodistas que anunciaron la publicación del libro. En fin, muchos fueron los elogios que prodigaron. Bonnin fue bien conocido en los círculos políticos, periodísticos y culturales de la Francia de sus días, particularmente durante el Primer Imperio y la Restauración. Pero también fue conocido fuera de su país, como el propio Bonnin lo hace constar en las cartas enviadas a Tomás Jefferson y al Duque de Frankfurt, misivas que acompañaron ejemplares de **Principios de Administración Pública** enviados a ambos personajes.³⁶

Fue un escritor de pluma inquieta y mano versátil. Como los intelectuales de su tiempo, cultivó diversas disciplinas, no como aprendiz y consumidor de cultura, sino como productor de conocimiento. Hagamos aquí un recuento cronológico de esta producción literaria dedicada al derecho y la política:

Refutation des Systemes des Publicistes ou Examen des Causas de la Sociabilité et du Droit Naturel (Refutación de los Sistemas de los Publicistas o Examen de la Sociabilidad y del Derecho Natural, 1796).

De l'Importance et de la Nécessité d'un Code Administratif (De la Importancia y Necesidad de un Código Administrativo, 1808).³⁷

Droit Public Francois (Derecho Público Francés, 1809)

De la Révolution Européée (De la Revolución Europea, 1815).

³⁵. **Advertencia** de anónimo autor en el **Compendio de los Principios de Administración**, p. 7.

³⁶. Ambas cartas están contenidas en el **Compendio de los Principios de Administración**, pp. 618-621.

³⁷. Esta obra pudiera ser la edición príncipe de los **Principios de Administración Pública**, pero no lo sabemos con certeza.

Legislation Constitutionnelle (Legislación Constitucional, 1820).

Doctrine Social (Doctrina Social, 1820. Se volvió a editar en 1821, 1831 y 1833. Asimismo, existe una temprana versión castellana de 1821).

Études Législatives (Estudios Legislativos, 1821).

Puede ser considerado entre los precursores del derecho público, del derecho constitucional y del derecho administrativo, en el sentido que estas materias tienen hoy día. Incluso su **Doctrina Social** debe situarlo entre los iniciadores de lo que después sería conocida como la sociología. También practicó la crónica parlamentaria y se interesó por los problemas educativos.

Pero es el Bonnin fundador de la moderna ciencia de la administración pública el que nos interesa, por lo que ahora cedemos lugar al examen de su obra administrativa, a la cual también observaremos cronológicamente al través de sus diferentes ediciones:

Principes d'Administration Publique (Principios de Administración Pública, 1808. Está subtitulada como "Consideraciones sobre la necesidad de un código administrativo").

Segunda edición de los **Principios**, 1809.

Tercera edición de los **Principios**, 1812.

Abregé des Principes d'Administration (Compendio de los Principios de Administración, 1829).

Bonnin produjo tres ediciones íntegras de los **Principios**, además del compendio. La versión príncipe, de 1808 ha sido inaccesible para quienes la hemos rastreado, incluso en la Biblioteca Nacional en París y la Biblioteca del Congreso en Washington. La referencia más próxima es un catálogo bibliográfico en los Estados Unidos, que menciona un trabajo referente a la necesidad de establecer un código administrativo en 1808, pero el documento no tiene editor y consta de 70 páginas.³⁸ D.H. Martin cree

³⁸. Martin, D. H. "Déja vu: French Antecedents of the American Public Administration". United States, **Public Administration Review**. Vol. 47. Num. 4. 1987. p. 302.

que se trata simplemente de una monografía. Bonnin dejó muy claro que la obra fue difundida: "cuando en 1808 publiqué mis **Principios de Administración**", ellos fueron acogidos por algunos amigos de la verdad y la libertad, pero para el gobierno y la multitud sólo fueron una teoría política.³⁹ La segunda versión fue publicada en París por Clament Frères durante 1809, y D.H. Martin asegura que es muy breve.

Habida cuenta de que las dos primeras versiones no sólo son inaccesibles, sino que no tuvieron resonancia en su tiempo ni ahora, y aunque no se puede soslayar a la edición de 1808 como la que propiamente fundó a la ciencia de la administración pública, nos remitimos a la de 1812. Esta es la única de las tres ediciones referidas de la cuales conocemos citas y referencias entre los pensadores administrativos, desde la época de Bonnin, hasta la actualidad. Langrod, siempre cuidadoso en el uso de fuentes, menciona la versión de 1808 pero utiliza la de 1812,⁴⁰ lo mismo que Mark Rutgers.⁴¹ Guy Thuillier ha señalado que esta última es la que ha brindado la reputación a Bonnin, y es la publicación que trata en su ensayo sobre el gran pensador administrativo francés.⁴²

Hasta aquí, con Bonnin, la ciencia de la administración pública había sido una disciplina uninacional, un fruto de la inteligencia administrativa francesa; pero muy pronto comenzaría a ser elevada a una condición universal a partir de traducciones a otros idiomas. En 1822 se hizo el primer traslado a otro idioma, tocó al portugués tener ese mérito a través de una traducción parcial que produjo un fuerte influjo en Portugal y Brasil. Bonnin comentó que la obra se había traducido al alemán, sin que nos conste, ya que ningún pensador alemán aquí estudiado la menciona. Existen, sin embargo, tres traducciones de valor inapreciable:

Principii di Amministrazione Pubblica (Principios de Administración Pública (1824. Versión italiana hecha por

³⁹. Bonnin, **Compendio de los Principios de Administración**, p. 19.

⁴⁰. Langrod, obra citada, p. 76.

⁴¹. Rutgers, Mark. "Beyond Woodrow Wilson: The Identity Study of Public Administration". Thousand Oaks and London, **Administration & Society**. Vol 29, num. 3. 1997. p. 286.

⁴². Thuillier, Guy. "Les Principes d'Administration Publique de Charles-Jean Bonnin (1812)". Paris, **La Revue Administrative**. Mai-Juin. 1992. p. 204.

Antonio di Crescenzi y Michele Saffioti, obtenida de la edición francesa de 1812).

Compendio de los Principios de Administración (1834. Versión castellana de la edición francesa de 1829, obra de D.J.M. Saavedra).

Ciencia Administrativa: Principios de Administración Pública (1838, traducida por el colombiano Esteban Febres Cordero).⁴³

A partir de esta obra tan singular, el mundo comienza a usufructuar una nueva disciplina social que muy pronto deja los moldes franceses para asumir la categoría de una ciencia universal. Igualmente, una gesta individual de un caudillo de la ciencia se convierte en un trabajo asociado que muy pronto tiene prosélitos en la América Hispánica, Alemania, España y la propia Francia.

La obra de Bonnin tuvo muy pronta y significativa repercusión, y toca a Hispanoamérica haber sido el primer país, fuera de Francia, donde se prosiguió el cultivo de la ciencia de la administración pública. Hoy Colombia, la antigua Nueva Granada es la patria de Florentino González (1805-1875), un personaje típico del siglo XIX como lo fue el alemán Alejandro von Humboldt, el francés Alexis de Tocqueville y el mexicano Luis de la Rosa. Hombre culto, personaje de la vida pública, personalidad nacional, hábil periodista, González representa el modo de vivir de aquellos a quienes interesaba la política de la época, como una cuestión de fe pública y vocación existencial. Liberal como muchos hombres ilustrados de entonces, confiaba en la iniciativa social para sufragar sus necesidades, pero creía en la solidez de las instituciones gubernamentales para responder a las motivaciones públicas, o como las llamó: los intereses sociales. Propio de su época, una era de emergencia vigorosa de la publicidad, utilizó la pluma para comunicar, para enseñar, para polemizar, para defenderse y para pelear.

Dentro de su nutrida obra bibliográfica y documental destacan dos memorias administrativas que legó como muestra de su gestión al

⁴³. Explorando con mi amigo, Emiliano Botero, los acervos reservados de Biblioteca Nacional de Colombia, dimos casualmente con esta edición. Se trata de un hallazgo extraordinario: consta de 54 páginas compendiadas y traducidas por Esteban Febres Cordero con fines de enseñanza, pero no indica cuál fue la edición francesa así laborada. La obra fue publicada en Panamá por la Editorial Santos cuando corría el año de 1838.

frente de la Secretaría del Despacho de Hacienda (1847 y 1848). Su vigorosa pluma produjo, como era costumbre entonces, la defensa pública de su labor al frente del Ministerio Público en 1855 y 1857, además de la **Memoria** de labores correspondiente a 1857. Los temas políticos y gubernamentales ocuparon preponderantemente su versátil pensamiento, tal como lo corrobora su **Ensayo sobre la Situación de los Estados Colombianos**, publicado en 1848, que entonces comprendía a Nueva Granada, Ecuador y Venezuela. Sobre el mismo tema, en ese año también editó un opúsculo titulado **La Federación en la Nueva Granada**.

Como Bonnin, los temas constitucionales fueron principalísimos en la mente y actividad de Florentino González, y de su fértil mano surgió en 1858 un proyecto de Constitución Política que sometió a la consideración del Congreso cuando fungía como Procurador General de la Nación. De igual factura fue su proyecto de Constitución para la Provincia de Buenos Aires, Argentina, preparado en 1870. Pero su aportación mayúscula sobre el tema son sus **Lecciones de Derecho Constitucional** disertadas originalmente en Buenos Aires y cuya edición príncipe se apareció en 1869, paralelamente allí y en Bogotá. No podemos pasar por alto el comentario de que estas **Lecciones** fueron material muy consultado en varios países iberoamericanos.

Su intensa labor intelectual se extendió a la traducción de libros, tanto del francés, como del inglés, destacando principalmente la versión en español del **Gobierno Representativo** de John Stuart Mill publicado en Valparaíso, Chile, en 1865. Dentro de estos trabajos de traducción también efectuó los correspondientes a varias constituciones políticas de los Estados de la Unión Americana, así como las cartas magnas de los Estados Unidos y de Francia, que tanto le interesaban como cultivador del derecho constitucional. También su inagotable capacidad de trabajo ofreció espacio para que entre 1827 y 1873 cultivara ininterrumpidamente el periodismo.

Florentino González es un precursor del Latinoamericanismo. Fue un personaje interesado en los problemas comunes de los países latinoamericanos, tal como se corrobora en 1869, año en que de su pluma brotó el artículo titulado "Los Límites de las Repúblicas Hispanoamericanas y el Principio del **Uti Possidetis**", publicado en Buenos Aires; un trabajo similar, "La Política del Imperio Brasileño y el Derecho Público Americano", fue dado a imprenta en la misma ciudad al año siguiente. Su actividad literaria, periodística e intelectual dejó honda huella en Chile, donde entregó para la estampa la traducción de la mencionada obra de John Stuart Mill. Por otro lado, las **Lecciones de Derecho Constitucional**

que impartió en la Universidad de Buenos Aires, fueron publicadas en Bogotá cuando corría el año de 1769;⁴⁴ a la que siguieron dos ediciones más, una en 1871, la otra en 1909.

Su obra más relevante son los **Elementos de Ciencia Administrativa**, publicados en Bogotá por Imprenta de J.A. Cualla en dos tomos, cuando corría el año de 1840. Hay una segunda edición de los **Elementos** publicada en Quito durante 1847, y una más publicada en 1994 por la Escuela Superior de Administración Pública de Colombia.

En ese entonces los pensadores administrativos españoles estaban muy activos, su labor había sido la más fructuosa y brillante en el desarrollo de la ciencia de la administración pública en Europa. En la cuarta década del siglo XIX ya se había eclipsado en Francia el aporte de Bonnin, todavía los alemanes estaban cultivando a la antigua ciencia de la policía, y aún faltaba mucho para que los italianos y angloamericanos comenzaran a escribir sobre administración pública como ciencia. En España estaban laborando arduamente Javier de Burgos y José Posada de Herrera, quienes habían dictado cursos sobre administración pública respectivamente en 1840 y 1843,⁴⁵ en tanto que Agustín Silvela y Alejandro Oliván estaban escribiendo dos valiosos textos sobre el mismo tema.⁴⁶

⁴⁴. González, Florentino. **Lecciones de Derecho Constitucional**. Bogotá, Imprenta y Etereotipia de Medrano Rivas. 1869.

⁴⁵. Las lecciones de Burgos se impartieron en Granada, entre diciembre de 1839 y enero de 1840. Las exposiciones fueron recogidas por uno de los cursantes quien las publicó en el periódico **La Alhambra**, órgano del Liceo que organizó la reunión académica entre enero y abril del año siguiente. Antonio Mesa Segura compiló las lecciones con el título de "Ideas de Administración", junto con otros trabajos de Burgos. Ver: **Labor Administrativa de Javier de Burgos**. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local. 1946. Las breves cátedras granadinas de Burgos fueron el preámbulo del ambicioso proyecto que significó la creación de la Escuela Especial de Administración en 1842, cuyos cursos se iniciaron en noviembre 29 de este mismo año. Jordana de Pozas, Luis. "El Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios de Alcalá de Henares: Precedentes del Centro". Bruselas, **Revista Internacional de Ciencias Administrativas**. Vol. XXVIII, núm. 1. 1962. pp. 34-62.

⁴⁶. Silvela escribió los **Estudios Prácticos de Administración** (Madrid, Imprenta Nacional. 1839); y Oliván, **De la Administración**

En Europa, hacia 1840, era España la que dedicaba su mayor esfuerzo al estudio de la administración pública. Este hecho no es fortuito, sino el efecto de una vigorosa tradición de cultivo de las disciplinas administrativas desde el siglo XVIII. En 1784 fueron vertidos al español los **Elementos Generales de Policía** de von Justi, en tanto que Tomás de Valeriola había realizado una traducción parcial, con cierta dosis de plagio, del **Tratado de la Policía** de Nicolás Delamare. A principios del siglo XIX, la policía ya se había convertido en un campo del saber tratado por los propios españoles, tal como lo hacía Valentín de Foronda en sus **Cartas sobre la Policía**, publicadas en 1801. Esta actitud intelectual de interés y ocupación por los temas del gobierno propiciaron una atmósfera muy favorable para la renovación del saber administrativo en España, cuyo afluente intelectual vendría más allá de los Pirineos, cuando en 1808 apareció en París la primera edición de los **Principios de Administración Pública** de Carlos Juan Bonnin. Es posible que la desafortunadamente perdida obra de José de Canga Argüelles, **Elementos de Ciencia de la Administración**, escrita en 1833, tenga en Bonnin sus fundamentos. Bonnin fue traducido en 1834 ampliándose extraordinariamente la divulgación de sus ideas y principalmente la difusión de la moderna ciencia de la administración pública.

Hemos subrayado especialmente la relevancia del pensamiento administrativo español en la primera mitad del siglo XIX europeo, con el objeto de situar en su justa dimensión la importancia de la obra administrativa de Florentino González. A muchos kilómetros de distancia, en el otro lado de Atlántico, los hispanoamericanos estaban comenzando a cultivar a la ciencia de la administración pública con independencia de los progresos de la Madre Patria. En 1839 había dado a la luz un primer esbozo de estudio sistemático de la disciplina en España, pero con alcances muy restringidos y carente de los propósitos de trascendencia histórica insoslayables para quien desea ensanchar los cauces de un nuevo campo del saber. Se trata de los **Estudios Prácticos de Administración** del citado Agustín Silvela. Aunque tiene el mérito de ser el primer esfuerzo para configurar dicho estudio, su formato antológico de documentos legales y administrativos, y la brevedad de su exposición teórica, limitan por principio su virtual aportación. Silvela fue sumamente honrado al declarar el alcance de su obra: únicamente se propuso como lo indica el título completo, tratar de los **Estudios Prácticos de Administración o Colección de Proyectos, Dictámenes y Leyes Orgánicas**, de modo que el tratamiento científico de la

Pública con Relación a España (Madrid, Biblioteca de Educación. 1843).

administración pública se limitó a las 41 páginas de la introducción, en tanto que el resto, 387 páginas, están dedicadas a la compilación de esos proyectos, dictámenes y leyes. Tal como el mismo lo acotó, "de haberlo permitido nuestras fuerzas, hubiésemos emprendido escribir unos **Elementos de Administración**; pero desconfiando por una parte, y con sobrada razón, de nosotros mismos; y por la otra, persuadidos de que en medio de la agitación de los ánimos, los estudios puramente teóricos y especulativos consiguen rara vez fijar la atención; al paso que la captan no poco los de aplicación, hemos preferido formar una colección de proyectos y leyes explicadas por sus motivos".⁴⁷

En contraste con Agustín Silvela, Florentino González estaba dotado de sensibilidad para comprender la trascendencia histórica del cultivo de la nueva ciencia y con grandeza de ánimo preparó los **Elementos de Ciencia Administrativa**, que Silvela no quiso ni pudo desarrollar. Por lo tanto, le corresponde el enorme mérito de ser el fundador de la ciencia de la administración pública en nuestra lengua y en nuestra cultura.⁴⁸ Fue hasta 1843 que España ofreció al mundo su primera aportación científica a la administración pública, por mano de Alejandro Oliván.⁴⁹

La aparición del libro de Florentino González representa un suceso de enorme importancia universal para la ciencia de la administración pública, tal como lo podremos observar enseguida: en 1840, poco más de 30 años después de que Bonnin fundara los cimientos modernos del estudio científico de la administración pública, los principados alemanes seguían cultivando a la ciencia

⁴⁷. Silvela, obra citada, p. XXXV.

⁴⁸. He mencionado antes la autoría de José de Canga Argüelles, de unos **Elementos de Ciencia de la Administración**, escritos en 1833. Sin duda es la obra primigenia en las disciplinas administrativas en nuestro idioma, pero el hecho de haber permanecido manuscrita y no tener difusión alguna, pues ningún autor contemporáneo cita a Canga, inviabiliza cualquier aporte al pensamiento administrativo. Mariano Baena del Alcázar, el más profundo conocedor de la ciencia de la administración pública española, me comentó que considera al libro posiblemente perdido para siempre.

⁴⁹. Oliván, obra citada. Un año antes Oliván había impreso una versión preliminar e incompleta de la que, por insistencia de sus amigos, preparó como un libro; esa versión apareció en la **Enciclopedia Española del Siglo XIX** y se refería la voz "Administración".

de la policía como en las viejas épocas del despotismo ilustrado. Hacía mucho tiempo que los grandes catedráticos prusianos habían dejado de profesar sus lecciones de Economía, Policía y Cameralística, y las cátedras y profesiones administrativas originales se habían transformado en escuelas especializadas de formación de servidores públicos. Para entonces ya hacía más de medio siglo que von Justi había muerto, en tanto que José von Sonnenfels falleció en 1814. En la década de los cuarenta sólo estaba activo Robert von Mohl, quien en 1845 profesaba cátedra en la Facultad de Economía Política de la Universidad de Tubinga. Un año antes su libro **La Ciencia de la Policía (Die Policey-Wissenschaft)** había tenido su segunda edición, mientras los **Principios de Administración Pública** de Bonnin estaban en su cuarta edición en una versión francesa compendiada, y habían sido vertidos al español y al italiano. Tal es el contraste que ofrecía el estudio de la administración pública en Alemania durante la primera mitad del siglo XIX.

Por su parte, en Francia, Bonnin había sido olvidado y sus aportes a la ciencia de la administración pública reemplazados por el derecho administrativo. Por ello los estudiosos contemporáneos de la administración pública francesa no dejan de lisonjearse de la aparición, en 1845, de los **Estudios Administrativos** de Alexandre Francois Vivien, cuyo mérito principal fue rescatar el estudio de la administración pública con independencia del derecho administrativo.⁵⁰ Francia recuperó a la ciencia que ella misma creó cinco años después de que Florentino González había publicado sus **Elementos**.

Mientras en los países alemanes se cultivaba a la antigua disciplina administrativa de la policía y Bonnin era olvidado por los franceses, en la América hispánica Florentino González prolongaba el cultivo de la moderna ciencia de la administración pública. Fue hasta 1864-1884 que Lorenz von Stein publicó su célebre libro **La Teoría de la Administración (Die Verwaltungs-Lehre)**, gracias al cual los países alemanes abandonaron a la ciencia de la policía y adoptaron a la ciencia de la administración pública. La fuente intelectual de von Stein fue la misma de Florentino González: Carlos Juan Bonnin, pero sin olvidar sus débitos intelectuales a von Justi, que también fue maestro de Bonnin.

⁵⁰. Vivien, A. **Études Administratives**. Paris, Editions Cujas. 1974. Dos volúmenes. La edición príncipe, de 1845, fue seguida por las de 1852 y 1859, de la cual se obtuvo la edición facsímil de 1974, aquí utilizada.

El aporte mundial de Florentino González es más comprensible y legítimo, además, si se considera el desarrollo universal de la ciencia de la administración pública principalmente en países tales como Italia y los Estados Unidos, muy acreditados por la calidad de su administración pública. Por cuanto Italia, es patente un sensible rezago a pesar de que esta disciplina había sido introducida en el país desde 1824, gracias a la traducción del libro de Bonnin.⁵¹ También von Mohl fue vertido al italiano en 1861, cuando su libro **La Ciencia de la Policía** fue traducido en forma profética con el título de **La Ciencia de la Administración (La Scienza dell'Amministrazione)**, aunque de manera parcial. Como suele ocurrir en la ciencia de la administración pública, la enseñanza es un poderoso incentivo para su desarrollo, y en Italia el decreto de 1875 destinado a la impartición de cursos sobre la materia fue complementado al año siguiente con un ensayo de Giovanni de Giannis titulado "Prólogo al Curso de Ciencia de la Administración Pública"; y en 1877 con un artículo de Carlo Ferraris sobre la "Ciencia de la Administración Pública en las Facultades de Derecho". Ferraris, adalid de la disciplina en Italia, produjo el primer texto completo hasta 1888, cuando en Turín egresó de imprenta su libro **Ensayos sobre Economía, Estadística y Ciencia de la Administración**. Para entonces, la obra de Lorenz von Stein estaba muy difundida en suelo italiano y su impacto había sido decisivo para el desarrollo de la ciencia de la administración pública peninsular, de modo que un resultado natural de este desenvolvimiento fue la traducción de su **Manual** en 1897.⁵²

En los Estados Unidos la ciencia de la administración pública fue introducida hasta bien entrado el siglo XIX. La influencia preponderante en Europa durante la segunda mitad de esa centuria, emanaba de Lorenz von Stein. Uno de sus discípulos, M. Bluntschli, fue la fuente de inspiración directa para Woodrow Wilson, cuyo artículo "El Estudio de la Administración" inauguró en 1887 el cultivo de las disciplinas administrativas en los Estados Unidos.⁵³ No tardó mucho para que en este país viera la luz una obra completa sobre la nueva ciencia, pues Frank Goodnow publicó en 1900 su

⁵¹. Bonnin, Carlo Giovanni. **Principii di Amministrazione Pubblica**. Napoli, nella Stamperia Francese. 1824. Tres tomos.

⁵². Stein, Lorenzo. **La Scienza della Pubblica Amministrazione**. Torino, Unione-Tipografico Editrice. 1897.

⁵³. Wilson, Woodrow. "The Study of Administration". United States, **Political Science Quarterly**. Vol. 2, num. 2. 1887. pp. 197-222.

célebre y polémica obra **Política y Administración**.⁵⁴ Luego se produjo una abundante cascada de trabajos sobre administración pública, encabezados en el bienio 1926-1927 por los dos primeros libros de texto norteamericanos elaborados por Leonard White y William Willoughby.⁵⁵

Trece años después de que aparecieron los **Elementos** de Florentino González en Bogotá, el mexicano Luis de la Rosa dio a la imprenta la primera entrega de su obra **La Administración Pública de México y Medios de Mejorarla**, que desafortunadamente se publicó incompleta; en tanto que otro González, el guatemalteco Antonio González Saravia, en 1888 brindó a los lectores su libro **La Administración Pública**.⁵⁶

Florentino González fue un temprano lector de Carlos Juan Bonnín y de tal modo también le toca como mérito el haberlo introducido a la América latina. Y aunque el sistema centralista de la Francia retratado por la obra de Bonnín no cuadraba mucho con el proyecto municipalista de González, el ideario esencial del autor francés inspiró la obra central el pensador colombiano.⁵⁷

Dos años dedicó González al estudio de la administración pública, tiempo que fueron "de incertidumbres y de errores", pero que de manera fecunda sirvieron para sembrar las semillas de lo que serían los **Elementos**. Estos años los destinó a profesar cátedra y divulgar su plan de trabajo (en el Periódico *Bandera Nacional*), y

⁵⁴. Goodnow, Frank. **Politics and Administration**. New York, Russell and Russell. 1900.

⁵⁵. White, Leonard. **Introduction to the Study of Public Administration**. New York, The McMillan Co. 1926. Willoughby, William. **Principles of Public Administration**. Baltimore, The John Hopkins Press. 1927.

⁵⁶. Rosa, Luis de la. **La Administración Pública de México y Medios de Mejorarla**. México, sin datos editoriales. 1853. Antonio González Saravia. **La Administración Pública**. Guatemala, Establecimiento Tipográfico de la Nación. 1888.

⁵⁷. González, Florentino. **Elementos de Ciencia Administrativa**. Bogotá, por Imprenta de J.A. Cualla. Dos tomos. 1840. Los **Elementos** fueron concluidos posiblemente en octubre de 1839, pues el secretario de la Gobernación de la Provincia de Bogotá, José María Ortega, otorgó el derecho de exclusividad de la obra a su autor el 7 de noviembre de 1839.

alcanzar la atención de los miembros de la Cámara de Representantes para la redacción de un nuevo Código Administrativo fundado en los principios de la descentralización.

Por fin, luego de sus experiencias docentes e investigativas, Florentino González podía decir con toda modestia que con yerros propiamente humanos había escrito: "un libro que trata de una ciencia desconocida en América, y una ciencia que nos importa mucho cultivar, si queremos ser algún día felices; este libro es de una gran utilidad, aunque no de más que bases para discernir. El despertar ciertas ideas, que desarrollándose por talentos superiores, tendrán con el tiempo una trascendencia inmensa sobre la dicha social".⁵⁸ Tratándose de una ciencia nueva en América, su objeto fue poner a los jóvenes en el camino para arribar a la organización administrativa más perfecta que se tiene, no tanto disertar para los estadistas que por principio tienen sabiduría en los contenidos de la obra.

Bonnin también dejó honda huella en otros países donde la ciencia de la administración pública continuó cultivándose. En la época en que Florentino González estaba activo, en España, Alejandro Oliván preparó el primer tratado completo de administración pública con aspiraciones científicas, con el fin de explicar la completa naturaleza de tal administración. Oliván publicó su obra **De la Administración Pública con Relación a España** en 1842, como parte de la **Enciclopedia Española del Siglo XIX**. Por consiguiente, su proyecto primigenio fue definir la voz administración. Como lo adelantamos, al año siguiente apareció una edición por separado dentro de la colección **Biblioteca de Educación**, edición tan limitada que la obra sólo fue consultada por muy pocas personas. El prologuista de la edición que consultamos, Eduardo García de Enterría, dice de la obra: "la primera sugestión del libro de Oliván es la de ser virtualmente el primer libro sistemático en la materia publicado en nuestra patria", siempre y cuando aceptemos la distinción, como lo hace el propio prologuista, "entre descubridores y colonizadores".⁵⁹ Javier de Burgos y Agustín Silvela son descubridores, en tanto que Manuel Ortiz de Zúñiga, José Posada de Herrera y Alejandro Oliván son colonizadores.

García de Enterría sugirió que se trata de una obra única dentro y fuera de España, y que en ella se sintetiza un régimen administrativo con factura napoleónica de cuya exposición no existe

⁵⁸. **Ibid**, p. III.

⁵⁹. García de Enterría, Eduardo. **Prólogo**. Oliván, **De la Administración Pública con Relación a España**, p. 6.

paralelo. Creemos que los juicios del prologuista no son exagerados; si a la obra de Oliván agregamos la de Ortiz de Zúñiga Posada de Herrera, Manuel Colmeiro y Francisco de Paula Madrazo, estamos finalizando la primera mitad del siglo XIX ante la ciencia de la administración pública más importante del mundo.

Puede afirmarse que el libro de Oliván es filial genuina de la obra de Bonnin, de donde fue introducida de manera muy vigorosa esa disciplina en España.

Mientras que en 1845 la ciencia de la administración pública había sido introducida en la América hispánica, su estudio en Francia languidecía. Bonnin no había dejado discípulos en su país, era más conocido y reconocido en España, Italia, Portugal e Iberoamérica, y no faltaba mucho para que Lorenz von Stein lo adoptara como su maestro y renovara en Alemania a la antigua ciencia de la policía, para convertirla en la teoría de la administración. Fue entonces que aparecieron los **Estudios Administrativos** de Vivien, cuya publicación vino a contrastar y desafiar el dominio monopolístico que ejercía el derecho administrativo.⁶⁰ Su obra constituye un tratamiento cabal de la administración pública de sus días. Ella sitúa a la administración pública dentro de las instituciones políticas y desenvuelve un tratamiento muy preciso de cada uno de sus órganos, tales como los consejos, los tribunales y otros más, así como de los funcionarios y los procedimientos y formas de la administración. Igualmente, el libro está dedicado al estudio de la administración local, la policía, los cultos y los espectáculos públicos.

El siglo XIX fue una época de hombres ilustres. Hemos hablado de algunos de ellos, y ahora lo haremos de Luis de la Rosa, economista, sociólogo y politólogo mexicano. Sin embargo, sus principales aportes fueron para la ciencia de la administración pública, por cuya pluma se fundó como disciplina científica en nuestro país. Sabemos que Luis de la Rosa fue estadista y hombre de academia, que cultivó las letras, y que debemos a su esfuerzo dos obras de valor extraordinario: **Observaciones sobre Varios Puntos Concernientes a la Administración Pública del Estado de Zacatecas**, publicada en 1851;⁶¹ y **Sobre la Administración Pública de México y**

⁶⁰. Vivien, obra citada.

⁶¹. Rosa, Luis de la. **Observaciones sobre Varios Puntos Concernientes a la Administración Pública del Estado de Zacatecas**. Baltimore, Juan Murphy y Cía. 1851.

Medios de Mejorarla, editada dos años después.⁶² La primera, un magnífico estudio sobre la administración del estado de Zacatecas, es el primer trabajo realizado en México acerca de la administración estatal en general; pero además ofrece una clara y detallada exposición del país desde el punto de vista de la ciencia de la administración pública. La segunda obra es el único tratado plenamente administrativo sobre esta disciplina escrito en México durante el siglo XIX y todo parece indicar que el segundo texto en Iberoamérica después del libro de Florentino González.

Por sus múltiples cualidades, Lorenzo von Stein nos recuerda fuertemente a su paisano Juan Enrique von Justi. Ambos cultivaron una diversidad de ciencias de manera profunda y brillante. Ambos aportaron a la ciencia política, la economía y las finanzas. E igualmente, ambos tuvieron como disciplina preferida a la ciencia de la administración pública. En fin, Justi y Stein perfeccionaron su talento en la ciudad de Viena, aunque ambos eran alemanes.

Lorenz von Stein (1815-1890) nació en Schlewig cuando aún era un dominio danés.⁶³ En 1832 estudió filosofía en Jena y luego ingresó a las aulas de la Universidad de Kiel para cursar jurisprudencia, donde en 1840 se graduó como Doctor en Derecho. Ejerció la administración pública en su tierra natal y luego viajó a París donde conoció a Considerant, Cabet y Luis Blanc, quienes lo inspiraron para que se dedicara al estudio del socialismo. Marx también conoció los trabajos de Stein. A su regreso de París fue nombrado profesor en la Universidad de Kiel donde permaneció hasta 1851, porque fue despedido por estar en favor de la independencia de Schlewig. Igual cosa ocurrió en la Universidad de Würzburg, de la que fue cesado por el gobierno prusiano que lo consideraba como enemigo por apoyar las ideas independentistas de su patria. En 1855 ejerció la cátedra de Teoría del Estado en la Universidad de Viena, plantel en el que encontró tan buen ambiente que 30 años de su productiva vida académica los pasó allí. No obstante, la docencia no absorbió todo su tiempo, por lo que se pudo dedicar al ejercicio de la administración pública, la política, la economía y las finanzas. No era la primera vez que Viena recibía y alentaba el trabajo de profesores alemanes: cien años antes había dado la bienvenida a Justi y Sonnenfels. Stein murió en Weidlingan, cerca de Viena, en septiembre de 1890.

⁶². Rosa, **La Administración Pública de México y Medios de Mejorarla**.

⁶³. Díaz del Corral, Luis. *Prólogo*. Stein, Lorenzo von. **Movimientos Sociales y Monarquía**. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales. 1981 (1850). pp. IX-LVIII.

La producción literaria de Lorenzo von Stein es vasta y variada. Incluye poemas, y artículos del más diverso temario, tales como el ejército, el derecho ferroviario, la mujer, la música y la geografía. Aquí solamente referiremos su obra política, sociológica, económica y administrativa.

Socialismo y Comunismo en la Francia Actual: una Contribución a la Historia de Nuestro Tiempo (Leipzig, 1842).

La Constitución Municipal en Francia (1843).

Historia de los Movimientos Sociales en Francia. 1789-1850 (1850).

El Sistema de la Ciencia del Estado (dos volúmenes, uno aparecido en Stuttgart y Tubinga en 1852, y el otro en Stuttgart y Ausburgo en 1856).

Tratado de Ciencia de la Economía Popular (Viena, 1858).

Tratado de Economía Financiera (Leipzig, 1860).

La Teoría de la Administración (Stuttgart, 1864-1884, ocho tomos en diez volúmenes).

Manual de Teoría de la Administración y de Derecho Administrativo, en Comparación con la Literatura y Legislación de Francia, Inglaterra y Alemania (en alemán: **Handbuch der Uerwaltungslehre und des Verwaltungsrecht mil Bergleichung der Literatur und GefeBgebung von Frankreich, England und Deutschland**, Stuttgart, 1870).

Historia de la Educación (1884).

Acerca de su obra sociológica debemos hacer algunas consideraciones. El libro **Socialismo y Comunismo en la Francia Actual** se agotó con rapidez, lo que obligó a von Stein a preparar dos ediciones más. La última, de 1850, fue una reelaboración con una novedad: estaba prologada por una larga introducción teórica titulada "El Concepto de la Sociedad y las Leyes de su Movimiento", toda vez que había cambiado el título del libro: ahora se llamaba

Historia de los Movimientos Sociales en Francia. 1789-1850.⁶⁴ Esta obra contribuye notablemente a la formación de la sociología.

Con respecto a **El Sistema de la Ciencia del Estado** hay que comentar que sus dos volúmenes abarcan el estudio de la estadística, la demografía, la teoría de la economía política y la teoría de la sociedad. Este libro debe ser considerado por los politólogos como una obra clásica en su campo de estudio, y a von Stein como uno de los grandes cultivadores de la ciencia política.

Nos interesa señalar particularmente dos obras de Stein, ya que ha alcanzado su fama intelectual principalmente como cultivador de la ciencia de la administración: **La Teoría de la Administración (Die Verwaltungs-Lehre)**, una de las obras monumentales de la ciencia de la administración pública de todos los tiempos y en todos los lugares. Ya mencionamos que se publicó en Stuttgart entre 1864 y 1884.

La segunda obra importante se titula **Manual de Teoría de la Administración y de Derecho Administrativo**. Hay una traducción italiana abreviada que se publicó en Turín en 1897, con el título **La Scienza della Pubblica Amministrazione**.

El estudio de la administración pública en Italia y los Estados Unidos es tributario directo de von Stein. A partir de sus ideas se formó escuela común de administración pública en suelo germano, italiano y estadounidense.

⁶⁴. Esta obra la tradujo parcialmente al español Enrique Tierno Galván en 1957, es la que consultamos en su edición de 1981, con el título de **Movimientos Sociales y Monarquía**.

SEGUNDA PARTE
**DESARROLLO DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO
UNA CIENCIA INTERNACIONAL**

Capítulo 4

UNIVERSALIZACIÓN DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La ciencia de la administración pública muy pronto dejó de ser una disciplina puramente francesa, para convertirse en un campo del saber universal. Traspasó el Océano Atlántico para enraizar en Colombia y en México, y rápidamente cruzó los Pirineos para ser sembrada en España. Tardó un poco más para ser cultivada en Alemania, pero finalmente se aclimató en ese país dentro de su ancestral tradición administrativa, y desde allí pasó a Italia y posteriormente a los Estados Unidos. De aquí, ya entrado el siglo XX, fue exportada al Reino Unido. Para entonces ya era una ciencia universal cabalmente hablando.

Uno de los méritos principales de Florentino González consiste en haber introducido a la ciencia de la administración pública a Iberoamérica y ser quien contribuyó a su cultivo fuera de Europa, haciendo de ella una disciplina transatlántica y favoreciendo determinadamente su universalización.

Hay que hacer notar que los pensadores que junto con Bonnin aportaron al cultivo primigenio de la ciencia de la administración pública, lo hicieron a través de una metodología de adaptación. Ninguno de ellos fue un émulo servil del sabio francés y algunos hasta críticos de su maestro. Por tal motivo, Florentino González, para dar pauta a su sistema de administración pública republicano y federalista, adaptó el ideario central de Bonnin a las realidades de su país.

LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, CIENCIA DEL ESTADO

González trata con una nueva disciplina cuya definición expone por principio: "la ciencia administrativa es el conocimiento de los principios, en virtud de los cuales debe arreglarse la acción de las autoridades a quienes se encargue el manejo de los intereses y negocios sociales, que tengan el carácter de públicos".¹ Esta definición rememora el concepto de ciencia de la administración pública formulado por Bonnin en 1812, y que tratamos páginas atrás.

¹. González, Florentino. **Elementos de Ciencia Administrativa**. Bogotá, por Imprenta de J.A. Cualla. Dos tomos. 1840. Primera página de la **Introducción**, no numerada.

Para ambos autores, la ciencia de la administración pública es una disciplina encaminada a ofrecer un conocimiento de los principios que rigen a los asuntos de orden público, a los cuales Florentino González destaca como de índole social. Estos principios, sustentados en el saber científico, son la guía que sirve de brújula a la actividad de las autoridades para hacer realidad el destino y misión de la administración pública: conservar las relaciones entre la sociedad como un todo y las personas individuales que la integran.

Estas mismas nociones se adoptaron en España poco tiempo después. José Posada de Herrera explicó, bajo una fuerte influencia de Bonnin, que "la ciencia de la administración será aquella ciencia que establece los principios y las relaciones que hay entre la sociedad y los miembros que la componen, o viceversa, entre los individuos que componen la sociedad y la sociedad misma, más aquellos derechos que la equidad establece entre los particulares, y nacen del mis principio de asociación".²

Volviendo a Florentino González, debemos agregar que él discernía que los intereses sociales son inherentes a la condición del individuo como miembro de la sociedad, y por lo tanto, a la sociedad en sí, y contrastan con aquellos otros intereses de tipo privado que se refieren a los que el individuo cuida por motivos de su propia utilidad. A diferencia de los intereses privados, tales como el ejercicio del pensamiento y la industria, así como la profesión de un culto religioso, los intereses sociales se refieren a las poblaciones, al usufructo de los productos naturales, la seguridad de los habitantes, la educación pública, el matrimonio, los decesos y las contribuciones, que por naturaleza tienen un carácter público.

Por consiguiente, González declara que "la administración pública es la acción de las autoridades sobre los intereses y negocios sociales, que tengan el carácter público, ejercida conforme a las reglas que se hayan establecido para manejarlos".³ Como corolario de estas nociones, se distingue a la administración pública nacional y la administración municipal, entendiéndola a la primera como la acción de la autoridad pública sobre los intereses y negocios sociales relativos a la nación, y a la segunda como la

². Posada de Herrera, José. **Lecciones de Administración**. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1978 (1843). Tres tomos. Tomo I, p. 36.

³. González, obra citada, tomo I, p. 1.

acción de la autoridad pública sobre los intereses y negocios referentes a las partes de la nación.

Los intereses sociales son la guía de la administración pública, en la medida en que su atención significa la felicidad de quienes los expresan. Pero estos intereses deben representar las partes que integran a la nación, sin llegar a atomizarla y producir un efecto contrario que dañe su principio de unidad como base del país.

La teoría de los intereses sociales fue también cultivada en España, poco tiempo después de que lo hiciera Florentino González en Colombia. Posada de Herrera advertía en sus lecciones que "no nos vamos a ocupar de vanas teorías, de principios puramente abstractos, sino de doctrinas de aplicación, de intereses sociales".⁴ Por su parte, Alejandro Oliván señalaba que "hasta estos últimos tiempos puede decirse que no se ha aplicado con fruto el análisis a la investigación y clasificación de las diferentes operaciones que en una nación practica el poder supremo para la conservación, dirección y mejora de las fuerzas e intereses sociales".⁵ El hecho de administrar es tan antiguo como la existencia misma de los gobiernos, en tanto que la ciencia de la administración pública es reciente. Ella se basa en los tres actos de poder supremo: pensar, resolver y ejecutar. Por el primero se preparan y proponen las leyes, por el segundo se forman y por el tercero se hacen cumplir.⁶ La división de poderes es un principio vital porque la libertad política descansa en la ausencia del despotismo; en un mundo donde existe libertad política, la administración pública tiene una función distinta la tarea que le es propia en el despotismo, como lo fue durante el Estado absolutista.

La trascendencia del mero carácter fiscalista de la administración pública hacia tareas en las que se incluye la protección y el fomento, consistió en el reconocimiento de la propia administración pública sobre la importancia que ella misma encerraba, asumiendo a partir de entonces el carácter de una verdadera "ciencia social" relativa al conjunto de cuidados que exige la cosa pública, y considerándola no sólo como el ejercicio de la autoridad, sino como una forma de asumir la responsabilidad

⁴. Posada de Herrera, obra citada, tomo I, p. 15.

⁵. Oliván, Alejandro. **De la Administración Pública con Relación a España**. Madrid, Roix Editor. 1843 [1842]. pp. 1-2.

⁶. **Ibid.**

de gobernar.⁷ Quien administra reconoce dependencia, ha dicho Oliván. El autor habla de una acción administrativa profundamente comprometida: la administración pública, o de la "cosa pública", habrá de satisfacer las necesidades interiores de la sociedad, vigilará la buena marcha de los negocios para el beneficio de los asociados, pero se someterá a las reglas dictadas por el poder supremo que no es otra cosa que la personificación de la propia sociedad.

Hay una división de materias sociales tocantes a la administración pública: existe, por un lado, la administración general se clasifica en administración civil u ordinaria, que es la fundamental, y está encargada de la conservación y mejora de la sociedad; y por el otro, las administraciones especiales o profesionales de otros ramos que marchando paralelamente con la primera, le sirven como auxiliares: ellas son la administración de la hacienda, de la justicia y culto, y de las fuerzas armadas.⁸ Sin embargo, cuando se trata indeterminadamente de administración, Oliván aclara que se entiende por antonomasia a la administración civil.

Al igual que autores que le precedieron, Oliván se preocupa por el problema de la centralización, asunto que él emprende analizando la separación entre intereses generales e intereses particulares. Están los primeros sumergidos en el cuerpo social y los segundos entre las localidades y los individuos, aunque entre ambos hay que considerar lo que el autor denomina demarcaciones territoriales. Existe un escalonamiento de intereses que principian en la base con los individuos y concluyen en la cúspide, en el seno de la sociedad en su conjunto, siendo superiores estos últimos y conforme esta idea, tal debe ser la organización y el funcionamiento de la administración pública; éste, según el autor, es un fundamento en el que descansa la doctrina de la administración pública.

Acredita Oliván tal importancia a la administración pública, que hizo una afirmación trascendental: "en administración, que es una ciencia de aplicaciones y métodos, son aún menos admisibles los raptos de imaginación, y menos disculpables los desórdenes. Fundada en el conocimiento del corazón del hombre, y en el estudio de las necesidades públicas, su misión es satisfacerlas sin distinción, conservar la armonía que conviene en la sociedad y auxiliarla para que, mejorándose, prospere. Arraigada una buena administración, no

⁷. **Ibid**, pp. 5-6.

⁸. **Ibid**, pp. 8-9.

nos cansaremos de indicarlo, poco afectan al estado las oscilaciones de la discusión política; al contrario, sin una buena administración las sacudidas políticas se traducen en trastornos sociales".⁹ En efecto, Alejandro de Tocqueville ya había dado fe de esto cuando, tratando de Francia demostró que la Revolución administrativa engendrada por los efectos negativos de la reforma de 1787, precipitaron a la Revolución política de 1789.¹⁰

La ciencia de la administración pública es una disciplina que abraza grandes conocimientos sobre los recursos y necesidades de un país, tales como el clima, los productos naturales, la oro e hidrografía, la población, los usos y costumbres, las carácter de las diferentes clases de la sociedad, y el grado de civilización alcanzado. Tal como la visualizaba Luis de la Rosa, la administración pública conlleva un compromiso de mejoramiento social en todos sus aspectos, y debe "poner a la sociedad en un estado de animación, de vida y progreso", crear instituciones, construir obras; levantar cárceles y penitenciarías, casas de corrección y organizar una policía eficiente que garantice la vida y las propiedades de la sociedad.¹¹ Se requiere fomentar la agricultura, el comercio, la industria; todo aquello que la ciencia de la administración pública de siempre tiene como objeto de estudio.

La buena administración que preocupa a de la Rosa no es mera palabrería, pues una sociedad podría subsistir con un gobierno mal organizado si mantiene acertadas relaciones diplomáticas, pero no ocurre lo mismo con una administración torpe que frena su progreso, decae la civilización y la corrupción se extiende. El caso de México, del que hace una larga argumentación sobre los efectos de una administración negligente que él vivió y sufrió durante el siglo XIX, corroboró su tesis. La sociedad persiste con un mal gobierno, pero no con una mala administración, aunque en ella converjan la espontánea e ilustrada cooperación de todas las clases del Estado, porque gobierno y administración conviven interactuando. Los altos asuntos gubernamentales se transmiten a la sociedad por la vía de la administración pública, lo que afecta al gobierno atañe a la administración y a la inversa. Aunque el gobierno manda y se hace obedecer, no toca a la administración

⁹. **Ibid**, p. 42.

¹⁰. Tocqueville, Alexis de. **El Antiguo Régimen y la Revolución**. Madrid, Alianza Editorial. 1982 (1856). Dos tomos.

¹¹. Rosa, Luis de la. **La Administración Pública de México y Medios de Mejorarla**. México, sin datos editoriales. 1853. pp. 1-2.

pública lo que dirige a la sociedad hacia su prosperidad; la esencia del gobierno, literal y conceptualmente, es dirigir y la de la administración servir.

De la Rosa había ofrecido realizar una exposición crítica de la administración virreinal, y lo hace mediante juicios que demuestran sus deficiencias con los Habsburgo y los Borbones. No debe sorprendernos por qué la Metrópoli había decidido entorpecer el desarrollo de la Colonia; pero "España, nuestra maestra e institutora", rebasó la mala situación y ha emprendido mejoras e innovaciones tanto en la Península como en sus colonias, en tanto que México mantiene todavía las trabas administrativas heredadas por el virreinato. En España no sólo se hicieron grandes e importantes innovaciones y mejoras administrativas, sino que muchos escritores españoles examinaron a la teoría de la administración pública que se enseña allá y aún en Cuba, como debería enseñarse en México.¹²

La ciencia de la administración pública es disciplina que ha madurado con el tiempo, es una ciencia exacta y segura. Un estadista encargado de dirigir a la administración pública deberá conocer con profundidad a esa ciencia, así como las teorías administrativas del pasado y la historia económica y administrativa de otras naciones, a la vez que sus instituciones administrativas. Pero deberá entender principalmente que las teorías administrativas se adaptan a cada país, incluyendo sus condiciones físicas y naturales. De la Rosa consultó a las teorías de la administración pública desarrolladas principalmente por autores españoles y franceses, y procuró formar una idea exacta de los planes e instituciones administrativas de Francia, Bélgica, España, Inglaterra y los Estados Unidos.¹³ Este último es el único país extranjero que visitó, por lo que se le podría atribuir alguna predilección, pero dice estar "lejos de creer que allí la administración pública haya llegado a la perfección. Todo lo relativo a la administración general de aquella República está casi en embrión".¹⁴

La administración pública está estrechamente relacionada con el progreso de la sociedad, y los inventos y las innovaciones deben considerarse en pro de cumplir con su propósito y evitar que el gobierno no sea objeto de especuladores y charlatanes proyectistas.

¹². **Ibid**, p. 13.

¹³. **Ibid**, p. 14.

¹⁴. **Ibid**.

Se deben considerar los progresos morales de la "economía industrial", tales como el vapor, las bombas hidráulicas, los pozos artesianos, los ferrocarriles, los telégrafos magnéticos y el alumbrado de gas; así como las mejoras intelectuales y morales, como las escuelas lancasterianas, establecimientos para ciegos y sordomudos, casas de partos, cajas de ahorro y nuevos sistemas penitenciarios.

La nueva disciplina es también un aliciente cuando los tiempos difíciles aparecen, pues es en ellos donde la administración pública debe brindar sus mejores frutos. Escribió su obra y la comenzó a imprimir en circunstancias en que todavía se podía esperar que la paz y el orden se conservarían; que se podría fomentar la instrucción pública y mejorar a todas las clases de la sociedad por medio de una buena administración pública. En efecto, la nación estaba cansada de disputas y conflictos, y deseaba disfrutar los beneficios de la civilización y que se reanimara el espíritu de empresa, trabajándose los caminos, los telégrafos y el vapor. Eran necesarias asimismo las exposiciones industriales, los hospicios, las penitenciarías, la construcción de nuevos teatros y la maquinaria agrícola e industrial. Pero todo había fallado y sobre los escombros de las instituciones caerían las obras de utilidad pública, las mejoras administrativas que se habían realizado ya, o que se iban planteando cada día.¹⁵

Su libro tenía "por objeto establecer verdaderos principios de la buena administración, exportar las opiniones más fecundas sobre materias administrativas, que aún no están bien dilucidadas; resumir, en fin, las doctrinas de los escritores más eminentes que en nuestra época han comenzado a formar con sus escritos una nueva ciencia, la ciencia de la administración. Pero no he considerado en este ensayo a la administración como una pura teoría, sino como una ciencia que tiene una aplicación práctica en el estado de cada país. Al tratar sobre cada materia, asiento los principios que creo más seguros, y hallo luego su aplicación a la situación actual de México".¹⁶

Dando un paso trascendental en favor de la identidad y definición de la ciencia de la administración pública, patentiza con profundidad y sapiencia el objeto de estudio de la ciencia de la administración y el propio al derecho administrativo. Por su parte, Teodosio Lares publicó en 1852 sus **Lecciones de Derecho Administrativo**, donde examina las materias legales relativas a la

¹⁵. **Ibid**, p. 3.

¹⁶. **Ibid**, pp. 4-5.

administración, en tanto que de la Rosa examinó la teoría de la administración pública en su aplicación a la moral y la economía.¹⁷ Por consiguiente, la obra de Lares servirá de consulta básicamente a los jurisconsultos, los tribunales y los interesados en cuestiones jurídicas de la administración, en tanto que la obra escrita por de la Rosa será materia provechosa para funcionarios públicos, pero con la salvedad de que se trate de mejoras e innovaciones, de beneficios y adelantos en materia de prácticas de la administración pública.

Hasta la mitad del siglo XIX la ciencia de la administración pública se había gestado y desenvuelto como una disciplina de la sociedad, en tanto que lo público emanaba de una mezcla de clasicismo greco-romano y del emergente civismo de la Revolución francesa. Pero desde la década de los años de 1860 esa ciencia volvió a tener como centro de gravedad muy próximo y hermanado, que atrajo hacia sí lo público y arrastró con él a la administración pública misma. Es el concepto de Estado.

En efecto, para Lorenz von Stein, a quien se acredita esta trascendental recuperación, "la tarea de la ciencia de la administración consiste en demostrar para todas las funciones del poder político que forman el contenido de la administración, la relación de causalidad íntima y vital que corre entre las funciones específicas y la actividad administrativa, y la más alta distinción y perfección de todos los individuos, donde se tiene conciencia sólo del Estado, nunca de organizaciones político-sociales inferiores".¹⁸ Pero Stein pensaba que la acción administrativa del Estado es el campo más vasto del examen no de una, sino de varias ciencias que constituyen el "sistema de la ciencia política positiva", que está formado por el estudio del ejército, las relaciones internacionales, las finanzas, la administración de justicia y la administración interna, las cuales al mismo tiempo constituyen ciencias autónomas. No debe confundirse a la administración interna con la ciencia general de la administración, porque la administración interior no es sino una parte de la segunda.

Las cinco ciencias políticas tienen como finalidad facilitar lo que constituye el libre y perfecto desarrollo del individuo. He aquí el núcleo del concepto de los asuntos internos y la acción

¹⁷. **Ibid**, p. 5.

¹⁸. Stein, Lorenzo. **La Scienza della Pubblica Amministrazione**. Torino, Unione Tipografico-Editrice. 1897. p. 17.

relativa que se denomina administración interior.¹⁹ Dentro de la ciencia de la administración pública, la administración interior comprende dos grandes apartados, uno general, otro especial. El primero tiene un carácter general, y estudia el modo y los medios con los cuales el Estado llega a la actuación de los deberes comunitarios y que a su vez comprende a la estadística, la policía y la alta superintendencia. La parte especial, por su lado, está integrada por el derecho internacional, las ciencias del ejército, la ciencia de las finanzas, la administración de justicia y la administración de los asuntos interiores.

Al estudiar a la administración pública como relación entre el Estado y la sociedad, Lorenz von Stein refrenda el sentido original que Bonnin había establecido al fundar la ciencia de la administración pública, pero enfatizó su desplazamiento hacia el estudio preferente del Estado.

El catedrático italiano Carlo Ferraris estuvo permanentemente interesado en la ciencia de la administración pública. Desde 1878 había manifestado sus preocupaciones intelectuales sobre la materia durante la impartición de su cátedra en la Universidad de Pavía. Como a otros pensadores italianos, le obsesionó la separación de la ciencia de la administración pública y el derecho administrativo. A este corresponden las personas y las acciones, en tanto que la ciencia de la administración pública tiene un objeto identificable: "en una palabra, el sujeto de la ciencia de la administración es el Estado, no el poder ejecutivo".²⁰ Mientras que el derecho administrativo se ocupa de las materias de la administración, es decir, lo relativo a la forma especial de jerarquía, y las relaciones entre el Estado y los individuos; la ciencia de la administración pública se refiere a las obligaciones, los deberes y los alcances del Estado en materia política, por un lado, y la materia social, por el otro.²¹ El derecho administrativo considera a la administración como poder ejecutivo en su estructura y competencias; en contraste, "la ciencia de la administración la considera como la injerencia del Estado en los hechos políticos y sociales".²² Toca a la ciencia de la administración la acción

¹⁹. **Ibid**, p. 37.

²⁰. Lecciones sustentadas en la Universidad de Pavía en el año lectivo de 1878. Brunialti, Attilio. **Prefazione**. Stein, Lorenzo. **La Scienza della Pubblica Amministrazione**, p. XXXVII.

²¹. **Ibid**.

²². **Ibid**.

administrativa, en tanto que al derecho administrativo corresponde la organización administrativa.

Las ideas anteriores dan el crédito a Ferraris de haber llevado a Italia las ideas de Lorenzo von Stein. Ferraris es autor de un artículo que se denomina "La Estadística y la Ciencia de la Administración en las Facultades de Derecho", ("La Statistica e la Scienza dell'Amministrazione nelle Facoltà Giuridiche", **Giornale degli Economiste**, vol. V, 1877). Pero su obra fundamental fue editada en Turín en 1880, lleva por título **Ensayos sobre la Economía, Estadística y Ciencia de la Administración (Nei Saggi di Economia, Statistica e Scienza dell'Amministrazione)**. Aquí argumentó que la ciencia de la administración pública en Italia tiene un doble origen: uno antiguo, que proviene del derecho administrativo francés, otro nuevo que emana de la ciencia de la administración pública alemana.

La formación jurídica es insuficiente, él critica a los "idólatras del derecho administrativo a la francesa". La estadística y la economía política han mostrado la posibilidad de encontrar nuevos caminos, han probado que se pueden trascender las limitaciones del derecho administrativo, pues en la actividad del Estado también se debe considerar a la riqueza y la población. "Alemania se adelanta en este progreso, mientras que Francia e Italia se mantienen recluidas dentro del cerco de una disciplina empírica, al grado de aceptar como división científica, la división práctica de la materia administrativa que presentan los ministerios, en tanto que Alemania puede crear un sistema orgánico de ciencia administrativa (...)"²³ El error fundamental del estudio jurídico de la administración pública, propio de Francia e Italia, consistió en la identificación del poder ejecutivo y la administración pública. En Alemania se dio un paso adelante al distinguirse el poder ejecutivo y la verdadera y propia administración pública, y se ha distinguido el estudio del poder ejecutivo considerado como organismo, del estudio del poder ejecutivo visto en su acción, en su objeto y su materia.

De acuerdo con estas nociones, la ciencia de la administración pública es "la ciencia de la acción social positiva y directa del Estado".²⁴ Ella ocupa un lugar en el seno de las ciencias políticas, junto con la ciencia de la policía, la ciencia de las finanzas, la ciencia de la administración militar y la ciencia de la

²³. La referencia está en la obra de Brunialti, ya citada, p. XXXI.

²⁴. **Ibid**, p. XXXV.

administración civil. Ferraris apeló a las categorías de Estado y sociedad como fundamentos sobre los cuales se levanta la ciencia de la administración pública, que se ocupa de toda aquella institución social relacionada con la actividad del Estado. La ciencia de la administración pública se auxilia con la economía política, la demografía, la pedagogía y el derecho administrativo. Se apoya en los elementos sociales, procura que la acción del Estado sea permanente, sistemática y prudente.

Este modo de visualizar a la administración pública en Colombia, España, México, Alemania e Italia, fue compartido en los Estados Unidos cuando culminaba ya el siglo XIX. El estudio de la administración pública allí también tuvo como una de sus fuentes principales al derecho administrativo. Su representante es Frank Goodnow, quien fue también un cultivador conspicuo de la ciencia política. Hay quienes piensan, y no pocos, que a él debe acreditarse el nacimiento de la ciencia de la administración pública estadounidense, no a Woodrow Wilson. Tuvo la distinción de ser el primer presidente de la Asociación Norteamericana para la Administración Pública; fue quien escribió en 1893 el primer libro de derecho administrativo en su país **-Derecho Administrativo Comparado-**, y quien elaboró el primer tratado de ciencia de la administración pública: **Política y Administración: un Estudio del Gobierno (Politics and Administration: a Study of Government, 1900)**.

Su primera obra no abarca al derecho administrativo en su conjunto, sino que particularmente abraza a los métodos de organización administrativa adoptados en los Estados Unidos, el Reino Unido, Francia y Alemania. El propósito que lo animó a escribirla fue que "los grandes problemas del derecho público moderno son de un carácter casi exclusivamente administrativo".²⁵ Evocándonos el ideario de Lorenz von Stein, observó que así como el periodo pasado fue una época de reforma constitucional, su presente fue de reforma administrativa. En las condiciones reinantes en su época había grandes exigencias para la esfera administrativa del gobierno, exigencias que pueden ser atendidas positivamente por medio del conocimiento del derecho administrativo y la ciencia de la administración.

El que en su obra conserve en uso la categoría "ciencia de la administración" habla claramente de la influencia europea en el pensamiento administrativo estadounidense, introducida por medio

²⁵. Goodnow, Francisco. **Derecho Administrativo Comparado: Análisis de los Sistemas Administrativos**. Madrid, España Moderna. Sin año (1893). Dos tomos. Tomo I, p. 2.

del propio Goodnow. En la elaboración de su texto se basó primariamente en la consulta de libros de derecho administrativo extranjeros, porque los consideró más provechosos. Pero no hubo una adopción irreflexiva, sino el nacimiento de un método de trabajo académico aplicable al derecho norteamericano, aunque se notará a menudo que dominó un punto de vista extranjero.²⁶ En la situación que se vivía entonces en su país, los autores extranjeros debían ser consultados necesariamente. Goodnow reconoce principalmente las influencias de John Burgess y Ernst Freund, pero el lugar especial lo reserva a Rudolf von Gneist, profesor de la Universidad de Berlín.

Como su libro se refiere a los métodos de acción administrativa, refuerza esta idea argumentando que la obra concierne al estudio comparado de la organización y la acción administrativa en los países comprendidos en su contenido. De este modo, dentro del significado de sus propósitos, la obra es una contribución conjunta al derecho administrativo y la ciencia de la administración pública.

²⁶. **Ibid**, p. 3.

CAMBIAR PARA PERSISTIR

La ciencia de la administración pública ha tenido una notoria capacidad para persistir, no sólo mediante la continuidad renovada de un objeto de estudio basado en el interés público, sino también a través del cambio creativo. Este cambio se ha realizado esencialmente a través de la adaptación de sus principios a las realidades de cada país, y en atención al paso del tiempo. Esto es perceptible en los Estados Unidos, el Reino Unido, la antigua Unión Soviética y las otrora democracias populares de Europa central.

La Administración Pública en la Cultura Anglosajona

Los Estados Unidos son un país receptor de la ciencia de la administración pública. La obra que mejor representa el ambiente en el cual ingresó esa disciplina en los Estados Unidos es "El Estudio de la Administración" ("The Study of Administration"), de Woodrow Wilson. Consiste en un artículo que tiene el doble mérito de introducir a la ciencia de la administración pública y sentar bases sobre las cuales pudo plantearse en el terreno intelectual la necesidad de la carrera administrativa. El trabajo apareció en junio de 1887, mucho tiempo después que lo hicieron otros trabajos pioneros de la ciencia de la administración en Europa y América latina; Wilson mismo explicará el porqué de semejante tardanza.

El estudio de lo concerniente a la administración pública sugiere tres puntos de interés: historia del estudio, o sea, tomar en consideración los aportes precedentes; precisar con exactitud en qué consiste el objeto del estudio; y establecer los métodos idóneos para dicho estudio, así como las ideas políticas más pertinentes para abordarlo.²⁷ En efecto, la ciencia de la administración fue el fruto más reciente de la ciencia política hacia finales del siglo XIX. Fue pues un producto de esa centuria, de la generación del propio Wilson. Pero se pregunta ¿por qué llegó tan tarde a los Estados Unidos? ¿Por qué esperó hasta ese ocupado siglo para demandar atención por sí misma? El interés por la ciencia de la administración pública no se suscitó durante la primera mitad de la centuria pasada, porque lo que ocupaba a estudiosos de la política era la Constitución del gobierno, la naturaleza del Estado, la esencia y la sede de la soberanía, y el poder popular. Lo central era la ley, cómo se formaba y quién la elaboraba. El interés radicaba en como debería la ley ser administrada con sabiduría, equidad, rapidez y sin fricción, en

²⁷. Wilson, Woodrow. "The Study of Administration". United States, **Political Science Quarterly**. Vol. 2, num. 2. 1887. p. 197.

tanto que la administración se postergaba como un detalle práctico que los empleados podrían resolver después de que los doctores acordaran los principios.²⁸

Wilson afirmó que "la administración es la parte más obvia del gobierno; es éste mismo en acción; es el aspecto más visible del gobierno, el ejecutivo, el operativo; y es, por supuesto, tan antigua como él mismo".²⁹ Sin embargo, esa ciencia no había sido cultivada hasta entonces en su país, porque aún no se podía encontrar un método científico imparcial en sus prácticas administrativas. No había ni siquiera un sentido elemental de buena administración, sino un estado caótico y de corrupción: "no, los escritores estadounidenses no han tomado parte hasta el momento en el avance de esta ciencia".³⁰ La ciencia de la administración pública ha sido cultivada en Europa, principalmente por profesores franceses y alemanes, así como -agregamos nosotros- por catedráticos españoles, hispanoamericanos e italianos. El desafío para los estadounidenses será el adaptar la ciencia de la administración pública europea, propia del absolutismo, no de un Estado altamente descentralizado como el estadounidense.

El pensador administrativo angloamericano creyó que los gobiernos más desarrollados han pasado por tres etapas: la primera es aquella propia del absolutismo y de la administración adaptada a él. La segunda consiste en la época en la cual la implantación de las constituciones elimina a los estados absolutistas, a los que se procura sustituir por gobiernos populares, y por lo cual el establecimiento de la administración pública debe esperar en pro de esos principios. Finalmente, la última fase se caracteriza por el empeño del pueblo soberano en organizar a la administración teniendo como base a la Constitución política.³¹ Por consiguiente, los gobiernos más avanzados en la práctica administrativa en la época de Wilson eran los que antaño tuvieron regímenes absolutistas, iluminados con la idea de que los gobernantes son propiamente servidores de los gobernados. En los regímenes absolutistas la administración pública se organizó para servir al propósito general con la simplicidad y la efectividad propias de

²⁸. **Ibid**, pp. 197-198.

²⁹. **Ibid**.

³⁰. **Ibid**.

³¹. **Ibid**, p. 204.

las iniciativas regidas por una voluntad única.³² Debido a que el gobierno era propiamente absolutista, ello facilitó la pronta organización de la administración pública, cosa no ocurrida ni en el Reino Unido ni en los Estados Unidos, donde los anglosajones demostraron más competencia en la elaboración de constituciones, que en la organización de administraciones públicas. En los Estados Unidos era inaplicable el sistema prusiano porque ahogaría a la nación, de modo que arreglar a la administración pública en su país fue una tarea más ardua que en Europa. En todo caso, la soberanía popular y la opinión pública han impedido un aprendizaje rápido de los negocios administrativos.

Los norteamericanos son un pueblo práctico, dice Woodrow Wilson, que más que estudiar el arte del gobierno, gobierna; más que reflexionar, actúa. Por eso ha dado tantos tropiezos. Conviene, entonces, emprender estudios sobre el gobierno que siendo comparados, produzcan los paralelos del Estado democrático con el Estado que no lo es: "en cuanto concierne a las funciones administrativas, todos los gobiernos tienen un fuerte parecido estructural; más que eso, si deben ser uniformemente eficientes y útiles, deben tener un gran parecido estructural".³³ En su organización son idénticos un Estado democrático y un Estado absolutista, como lo son en sus cuerpos un hombre libre y un esclavo. Se puede pedir prestada la ciencia de la administración pública para obtener de ella provecho y ventajas, si de ella se toman diferencias que separan a la democracia y al absolutismo. De Europa se deben adoptar no sus principios políticos, sino los procedimientos administrativos.

El método comparado fue ideal para estudiar a la administración pública e incorporar a la ciencia de la administración en los Estados Unidos, tarea hecha por Wilson a fines del siglo XIX.

El Reino Unido, por su condición geográfica insular y por el sentido de independencia y peculiaridad que tienen sus habitantes, ha producido un pensamiento administrativo de acuerdo con estas condiciones. Como es sabido, las instituciones administrativas británicas son célebres por su autogestión, acorde con el intenso sentido de participación política ciudadana de los ingleses, escoceses y galeses, además de los norirlandeses. El hecho de que el Reino Unido contenga a Inglaterra, Escocia, Gales e Irlanda del

³². **Ibid.**

³³. **Ibid**, p. 218.

Norte, unidas y autónomas a la vez, habla mucho de este espíritu de autogobierno propio de los británicos.

M. Bluntschli ya había advertido del enorme contraste habido entre la centralizada Francia y la descentralizada Inglaterra. El que fueran así determinó la omnipresencia de la administración pública en la primera y la virtual "ausencia" de la segunda en los asuntos de los particulares. No obstante, esto no ha significado que en el Reino Unido no se hayan formado destacados profesantes de la administración pública. Pero hasta la aparición del artículo "La Ciencia de la Administración Pública" de W.H. Moreland, publicado en 1921, allí no se había incursionado en el cultivo estricto de la ciencia de la administración pública. Dicho de otro modo, el Reino Unido es uno de los países que comenzó a cultivar a la ciencia de la administración pública más tardíamente.

Como el propio Moreland nos lo hace saber, apoyado en la idea de que con frecuencia la práctica se adelanta a la teoría, y en lo que toca la administración pública ello no es la excepción, sólo encontró estudios prácticos de administración; pero ningún tratado de teoría. En efecto, los estudios a los que se refiere son los siguientes: **Informe del Comité Gubernamental de Maquinaria** (1918); **Reporte de la Comisión Real del Servicio Civil** (1914); **Informe** de esta misma Comisión sobre los Servicios Públicos en la India (1915); **Reporte del Comité del Programa de Exámenes para la Primera Clase del Servicio Civil** (1917); **Informe del Comité de Organización y Asesoramiento de las Oficinas Gubernamentales** (1919); e **Informes del Gabinete de Guerra** (1918-1919). De esta lista de documentos, los dos primeros son obra de equipos de trabajo encabezados por Lord Haldane, uno de los prohombres que contribuyó al desarrollo de la administración pública británica, así como de su servicio civil. Moreland hace referencia también a dos obras: **Gobierno Local y Central** de Percy Ashby (1906), e **Industria y Comercio** de Alfred Marshall (1919).

Nuestro autor, entonces, asume la tarea histórica de preparar el primer trabajo teórico sobre la administración pública e introducir de tal modo la ciencia de la administración pública en el Reino Unido. Moreland explicó que el retardo del cultivo de la ciencia de la administración pública en su país, obedeció a la escasez de literatura sistemática sobre el tema. Incluso los principales triunfos de los administradores públicos británicos fueron logrados en países distantes y pasaron casi inadvertidos. Los británicos han estado familiarizados con la oficina de correos, el recaudador de impuestos, y ocasionalmente con un inspector. Sin embargo, como individuos, ellos se han interesado muy poco en el

trabajo del gobierno central, y los hombres destacados que lo han dirigido no han revelado los principios de su arte.³⁴

Fundado en la tradición europea continental de la ciencia de la administración pública, explicó que "el campo de la ciencia puede ser más claramente definido con referencia a las relaciones entre la **policy** y la administración. La **policy** decide sobre los objetivos a lograr; la administración pone a la **policy** en ejecución o, dicho en pocas palabras, hace las cosas. La ciencia política trata esencialmente con los medios por los cuales se formula la **policy** pública; y la emparentada ciencia de la administración pública comienza donde la política (**politics**) termina".³⁵ Moreland tuvo que recurrir a distintos malabarismos intelectuales para tratar de justificar la dicotomía política-administración, por lo cual alegó que en la práctica la división entre ambas es una línea que con frecuencia se superpone. Así, los administradores públicos pueden opinar sobre la política y los estadistas ser empleados en la administración. Pero estos hechos sirven únicamente para hacer más patente la necesidad de un claro reconocimiento de la distinción. La doble función de los estadistas como políticos y como administradores debe considerarse como fuente de confusiones, porque se encuentra arraigada en el lenguaje popular y porque un ministerio, siendo en esencia un organismo administrativo, también participa con gran actividad en la hechura de la **policy**. La unión de la **policy** y la administración en el ministerio no afecta la validez de la distinción entre los dos procesos, de lo que se desprende que Moreland queda atrapado en la paradoja de saber que en la realidad la **policy** y la administración son inseparables.

Estas notas sobre Moreland podían haber ocupado un lugar dentro del capítulo donde se trata a la dicotomía política-administración, pero la dejamos aquí debido a su mérito como introductor de la ciencia de la administración pública en el Reino Unido.

La Administración Pública en los Regímenes Socialistas

La ciencia de la administración pública ha sido un campo de cultivo académico en una variedad de países, independientemente de su régimen político. La Rusia de hoy en día es heredera de estudios sobre la administración soviética, que bien pueden contribuir a

³⁴. Moreland, W.H. "The Science of Public Administration". United Kingdom, **Quarterly Review**. Vol. 235. 1921. p. 413.

³⁵. **Ibid**, p. 414.

reorientar su presente y su futuro. En efecto, la antigua Unión Soviética estuvo intensamente comprometida con en el movimiento universal de la ciencia de la administración pública, pero conservando las peculiaridades de su desarrollo histórico.

Existe consenso entre los estudiosos occidentales de la ciencia de la administración pública en la URSS, en que esa disciplina comenzó a gestarse hacia los años de 1960. El primero en advertirlo fue Georges Langrod, quien entre 1962 y 1963 dedicó varios artículos al fenómeno emergente en ese país. Desde entonces existían síntomas de un posible reconocimiento de la ciencia de la administración pública en la Unión Soviética.³⁶ En efecto, se estaba gestando una concepción intelectual conocida como *disciplina científica de la construcción estatal* y que fue el germen de la ciencia de la administración pública. Hay que recordar que la Unión Soviética durante mucho tiempo no reconoció la existencia de disciplinas particulares frente o dentro del materialismo histórico. En los años de 1970 se produjo un cambio y lo que consistía en desarrollos subterráneos o extraoficiales, comenzaron a obtener el estatuto de ciencias específicas académicamente reconocidas. Una de ellas fue la ciencia de la administración pública, que se inició como materia de enseñanza en las universidades, e incluso dentro de la Academia de Ciencias de Moscú había un Instituto del Estado y del Derecho, que albergaba a una Sección de Administración y Construcción del Estado.

La construcción estatal fue una concepción científica que sostenía la tesis de que era necesario hacer que las masas sociales participaran en la administración del Estado, idea central del pensamiento administrativo leninista. La construcción estatal comprendía a la agricultura, el comercio, la educación y la cultura, además del tema central del análisis científico de la gestión industrial. Comprendía también a los organismos para-administrativos o semi-administrativos, entre los que se comprendían a las cooperativas y las asociaciones de producción. Esta concepción intelectual estaba estrechamente relacionada con el derecho administrativo, y estudiaba los usos y las costumbres como factores importantes dentro de los procesos de trabajo en los *soviets*. Como disciplina de enseñanza universitaria, la construcción estatal comprendía el examen de sí misma como ciencia, el lugar y el papel de los *soviets* dentro de la dictadura del proletariado, la relación entre el Partido Comunista y los *soviets*,

³⁶. Langrod, Georges. "Quelques Récents Tendances Administratives en Régime Communiste". Bruselas, **International Review of Administrative Sciences**. Vol. XXVIII, num. 1. 1962. p. 16.

la administración pública nacional y de las repúblicas, y la relación entre los *soviets* y las masas.

El desarrollo de la disciplina fue muy rápido y hacia 1963 ya estaba dando frutos que no solamente se hacían sentir en la URSS, sino también en las democracias populares.³⁷ Sin embargo, lo más asombroso fue que junto con el pensamiento administrativo de Lenin, había ocurrido el renacimiento de una ciencia de la administración pública cultivada desde los días de los zares.

En la URSS la influencia del derecho administrativo fue muy importante, pero no obstruyó el desarrollo de la ciencia de la construcción estatal, cuyo inspirador inmediato fue W.F. Kotok, cuyos trabajos se remontan a 1948. El derecho administrativo soviético tuvo la peculiaridad de trascender los temas puramente legales adentrándose en la organización económica, social y política. El derecho administrativo se estaba gestando incluso como una especie peculiar de ciencia administrativa, que abrazó también a los elementos jurídicos.³⁸

Entre los pensadores administrativos soviéticos destacó G.I. Petrov, profesor de la Universidad de Leningrado, quien escribió un interesante artículo sobre el objeto de la ciencia de la administración pública en la Unión Soviética.³⁹ Su trabajo tiene dos elementos fundamentales: refleja el estado de la disciplina en la URSS hacia finales de la década de la década de 1960, al tiempo que entraña su concepción sobre la ciencia de la administración como una disciplina forjada dentro del marxismo-leninismo con un carácter distintivo.

En la Unión Soviética existió un intenso debate en torno a la materia de la ciencia de la administración pública. Algunos autores la concebían en sentido lato como la ciencia de la administración del Estado, de modo que le incumbía estudiar los problemas generales de la administración estatal socialista. En esta línea de pensamiento se situaba A.E. Lunev (**Problemas Jurídicos de las Ciencias Administrativas**, 1966; **Algunos Problemas Teórico-jurídicos**

³⁷. Langrod, Georges. "La Renaissance de la Science Administrative en URSS et les Democraties Populaires". Bruselas, **International Review of Administrative Sciences**. Vol. XXIX, num. 1. 1963. pp. 21-29.

³⁸. **Ibid**, p. 22.

³⁹. Petrov, G.I. "L'objet de la Science de la Administration". Paris, **Annuaire de l'URSS**. 1969. pp. 215-223.

de la **Ciencia Administrativa**, 1966). Otros científicos, particularmente los economistas, estudiaban a la administración a partir de su aplicación a la economía, pero Petrov aquí observó un error, pues la esfera de la administración no se limita a la economía. Entre los economistas se contaba a A.M. Berman (**Algunos Problemas de la Ciencia de la Economía**, 1965) y A.A. Gudunov, (**Introducción a la Teoría de la Administración**, 1967).

Algunos autores identificaban a la administración con la dirección de la sociedad, concibiendo entonces a la ciencia de la administración como ciencia de la dirección de la sociedad. Petrov enjuició severamente esta perspectiva porque evapora el campo de estudio de la ciencia de la administración y se trasfiere en el seno de otras disciplinas sociales; entonces polemiza contra V.G. Afanasiev (**La Dirección Científica de los Problemas Sociales**, 1965) y D.A. Kerimov (**El Objeto y Contenido de la Ciencia Administrativa**, 1967).

Hubo quienes, incluso, dudaron de la existencia de la ciencia de la administración en la URSS, como A. K. Belyk (**Organización Política de la Sociedad y la Administración Socialista**, 1967), quien creía que el marxismo-leninismo era la única ciencia de la sociedad y de la administración de los procesos sociales, por lo que la ciencia de la administración pública en su especificidad sólo era aceptable como un desarrollo concreto en el marxismo. Petrov contestó que Belyk parecía desconocer las ideas leninistas en torno al desarrollo y difusión de la organización científica del trabajo y del trabajo administrativo, lo que permite que no haya confusión alguna entre el materialismo histórico y la ciencia de la administración.

Z.M. Bor propuso la especificación de la ciencia de la administración como una rama de las ciencias sociales, dentro de su obra **La administración de la Producción y la Organización del Trabajo**, y definió a la administración como la dirección de la sociedad. Igualmente, distinguió a la ciencia de la organización, que estudia la creación y ordenación de las relaciones entre los administradores y los administrados, y la ciencia administrativa, cuyo objeto es el funcionamiento y las modificaciones de aquellas relaciones organizativas. Por consiguiente, "el objeto de la ciencia administrativa son las relaciones sociales de disciplina, coordinación, información, iniciativa y forma, dentro de los esquemas de las colectividades (o sistemas englobadores de las colectividades), en el curso de un trabajo directamente social

dirigido a la realización de planes económicos y las medidas relativas a la política del Partido Comunista y del Estado".⁴⁰

Petrov desaprobó esta definición porque ignora la relación entre el órgano y su actividad, ya que la administración y la organización son inseparables, y porque la segunda representa la especificidad de la primera. En tanto que es una función social particular, la administración nace de las exigencias de la armonización, de la coordinación del trabajo y de la vida comunitaria de los pueblos.⁴¹ En una sociedad sin clases la administración tiende a transformarse en la autoadministración de la sociedad. De esta manera, la administración constituye la condición necesaria de la sociedad en todos los grados de su evolución.⁴² Ella actúa sobre la base económica que a su vez la determina, pero siempre en consideración a las condiciones sociales y políticas vigentes. La administración es necesaria tanto para la sociedad, como para las comunidades que la forman: sin administración los pueblos no pueden alcanzar los objetivos complejos, pero tampoco los simples.⁴³ Estas palabras mucho recuerdan las ideas bonninianas con respecto a la pertenencia social de la administración, más allá de sus modos concretos de existir.

Aprovecha Petrov este argumento para refutar las concepciones de Afanasiev, que consideró a la organización como una de las funciones de la administración. La definición de administración se basa en el concepto de organización; en efecto, Marx explicó que la administración es la actividad organizadora del Estado y Engels argumentó que la organización es actividad combinada, en tanto que Lenin sostuvo que la organización es una práctica.⁴⁴

⁴⁰. Referido por Petrov, obra citada, pp. 216-217.

⁴¹. Petrov, obra citada, p. 217.

⁴². **Ibid.**

⁴³. **Ibid.**

⁴⁴. Respectivamente: Marx, Carlos. "Notas Críticas 'El rey de Prusia y la Reforma Social', por un Prusiano". En Marx, Carlos. **Manuscritos de París y Anales Franco-Alemanes**. México, Editorial Grijalbo. 1978. Engels, Federico. **El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado**. Moscú, Editorial Progreso. Sin año. Lenin, V. I. **Acerca de la Incorporación de las Masas a la Administración del Estado**. Moscú, Editorial Progreso. Sin año.

Las ideas anteriores son la base metodológica de la noción de administración de la sociedad, lo que a su vez permite señalar que la "administración es la actividad organizadora orientada; es decir, una actividad tendiente al establecimiento o la modificación de los vínculos que aseguran la armonización (coordinación) de lo colectivo y de la vida comunitaria".⁴⁵ Con base en esta definición, Petrov explicó que "la ciencia de la administración de la sociedad debe ser definida como la ciencia de la actividad organizadora y orientada a los hombres, en otras palabras, como la ciencia de la organización óptima del trabajo administrativo".⁴⁶

Las palabras anteriores se aplican al socialismo y a él están dedicadas. Sin embargo, nos recuerdan el ideario de Bonnin quien había advertido las posibilidades efectivas de una ciencia de la administración pública para todos los tiempos y todos los lugares. Mucho tiempo después, Petrov confirmará las ideas de Bonnin, toda vez que en la forma concreta de existir de la administración socialista testimonia también las tesis bonninianas. Dentro de la sociedad y el Estado socialistas, la ciencia administrativa debe estudiar las leyes de actividad organizadora de los hombres, orientada a la edificación del socialismo.⁴⁷

La ciencia de la administración se apoya en el comunismo científico, que estudia a los procesos sociales. Pero también tiene relación con otras disciplinas, no se mantiene en el aislamiento. Sus vínculos son estrechos con la historia porque se fundamenta en el materialismo histórico, así como con la economía, la ciencia del Estado, el derecho, la psicología social, la psicología del trabajo administrativo y la cibernética. La ciencia de la administración de la sociedad se encuentra estrechamente relacionada con varias ciencias, pero tiene un objeto propio: las leyes de la organización social, la actividad organizadora orientada de los hombres.⁴⁸

Petrov concluye su exposición tocando un tema de interés: las relaciones entre la ciencia de la administración, por un lado, y la ciencia del Estado y el derecho administrativo, por el otro. También tiene una relación estrecha con el derecho constitucional, pero con referencia a éste y al derecho administrativo, no debe pensarse que la ciencia de la administración es parte de ellos o

⁴⁵. **Ibid**, p. 18.

⁴⁶. **Ibid**.

⁴⁷. **Ibid**.

⁴⁸. **Ibid**, p. 219.

que se confunde en sus objetos de conocimiento. El estudio de las leyes de la organización social y la investigación de los medios teóricos y prácticos para optimizar a la administración, son objeto específico de la ciencia de la administración de la sociedad y le distingue de otras ramas de la ciencia.⁴⁹ Conforme esta idea, rechaza la versión de M.I. Piskotin, B.M. Lazarev, N.G. Salisceva y J.A. Tikhomicov, (**La Ciencia de la Administración**, 1965), quienes juzgaban que la ciencia de la administración forma parte del derecho administrativo, porque este último estudia las relaciones originadas dentro de los procesos de la administración del Estado. Tal afirmación es equívoca, el derecho administrativo no comprende el estudio de la naturaleza, las tareas, los principios, la organización y los métodos de la administración soviética, porque ello incumbe sólo a la ciencia de la administración. En tanto esta estudia las relaciones sociales y administrativas, el derecho administrativo trata de las normas jurídicas de la administración.

En lo referente a las relaciones entre la ciencia del Estado y la ciencia de la administración, se sostiene que esta última es una rama especial de la ciencia del Estado: la ciencia de la administración estatal. Petrov no concuerda con esta opinión, pues dentro del socialismo, las formas y métodos de organización son comunes en los organismos sociales y los entes estatales. Y así es, dado que los *soviets* representan esa mixtura de órgano del Estado, pero de representación social, lo cual coincide con la teoría leninista de la incorporación de las masas en la administración del Estado.

Tal como lo hemos podido apreciar, el trabajo de Petrov testimonia la convivencia y la asociación entre el materialismo histórico y la ciencia de la administración pública. Y refrenda que dentro de las concepciones del marxismo en la antigua Unión Soviética, la idea seguida por la teoría leninista de la administración soviética fue la que ha dado los mayores y más significativos frutos. La ciencia de la administración pública tal como fue concebida por Juan Carlos Bonnin como una disciplina cuyo signo descansa en su existir, pudo ser cultivada tardíamente en la desaparecida URSS, sin que se dejara de atender su modo particular de existir como ciencia de la administración de la sociedad soviética.

El desarrollo de la ciencia de la administración en los países socialistas de Europa oriental, a los que se conocieron también como democracias populares, fue tan vigorosa como en la Unión Soviética. También las fuentes del pensamiento administrativo

⁴⁹. **Ibid**, p. 222.

invocan a Marx y Lenin, aunque principalmente al primero. Ello obedece en buena parte a las diferencias de sus regímenes con relación a la URSS, dentro del patrón general representado por el socialismo. Otro elemento diferenciador fue la circunstancia histórica de cada democracia popular europea, tanto con referencia a la Unión Soviética, como entre ellas mismas. La tradición socialista era más antigua en la URSS que en otros países, toda vez que es producto de una revolución, en tanto que en éstos fue el efecto del avance soviético al arrasar al nacional-socialismo en Europa oriental. Asimismo, y esto es muy importante, en algunos países había reminiscencias del Cameralismo y de la ciencia de la administración pública alemana de Lorenz von Stein, lo que facilitó el desarrollo de la disciplina en ellos. Los países aquí estudiados son Polonia, Hungría, Bulgaria y Rumania, así como las antiguas Yugoslavia y Checoslovaquia.

En Polonia existieron vientos favorables para la ciencia de la administración pública, lo que facilitó que en 1959 se estableciera la Sociedad Científica de la Organización y la Gestión. En esta institución se estudió a la ciencia de la administración pública desde su fecha de fundación. Aquí B. Gawecki, profesor de la Universidad de Varsovia, escribió en 1960 un artículo titulado "La Ciencia de la Administración y su Lugar dentro de la Clasificación de las Ciencias", donde definió a la ciencia de la administración como la disciplina relativa "al conocimiento práctico de la coordinación y ordenamiento de las acciones humanas, a fin de colaborar con la satisfacción de las necesidades sociales dentro del marco del derecho en vigor dentro del Estado".⁵⁰ Gawecki discernía a la ciencia de la administración como parte de la ciencia del Estado, cuyo desarrollo fue paralelo al derecho administrativo. Sin embargo, la ciencia de la administración y el derecho administrativo no son lo mismo porque la primera estudia los hechos sociales, en tanto que el segundo se ocupa de las normas de la acción administrativa.

St. Kowalewski, autor de un ensayo "¿Qué es la Ciencia de la Administración?" (1960), trató sustancialmente los problemas relativos a la organización y gestión en la administración socialista y destacó la importancia del Cameralismo como fuente histórica de la ciencia de la administración polaca. Langrod cree que Kowalewski situó a la ciencia administrativa dentro del marco relativo a la organización y el funcionamiento del aparato del

⁵⁰. Citado por Langrod, "Quelques Récents Tendances Administratives en Régime Communiste", pp. 18-19.

Estado, y como un sector de la praxiología (o teoría general de la acción eficaz).⁵¹

Langrod encontró una distinción importante entre la ciencia de la administración soviética y la propia de los demás países socialistas. En los segundos no estuvo en uso el concepto de ciencia de la construcción estatal, sino el de "cultura de administrar", que se entiende como la elaboración de ciertas reglas de acción, como disciplina de autoridad.⁵² También había un factor común en los países socialistas: en ellos cobró fuerza la intención de separar los campos respectivos de la ciencia de la administración y del derecho administrativo.

Este proceso de separación había ganado mucho terreno en 1978, como se puede comprobar en las ideas administrativas de Eugenio Pusic sobre el estado de la ciencia de la administración en los países socialistas, cuando concluía la década de 1970. Pusic, profesor de la Universidad de Zagreb, prefiere la denominación ciencias administrativas en plural, desechando su sentido en singular. La explicación yace en que por ellas se entienden a las más tradicionales disciplinas de la administración pública y el derecho administrativo, así como las materias designadas con otros nombres y que tratan de los fenómenos administrativos tales como la teoría de la organización, construcción estatal, teoría de sistemas, praxiología, y las técnicas orientadas a la aplicación de estas materias; a saber: administración financiera, administración de personal y ciencias aplicadas a la información y los procesos administrativos.⁵³ Esta explicación aclara el sentido de las ciencias administrativas, aunque ciertamente no nos sentimos inclinados a aceptarla, no al menos completamente. La ciencia de la administración pública es una.

Pusic argumentó que la doctrina socialista de la administración no reconoce nada privado, que todo es colectivo y que el desarrollo de las ciencias administrativas en Europa oriental estuvo determinado por el advenimiento del socialismo. La ciencia de la administración en los países socialistas de Europa estuvo caracterizada por su relación con el materialismo histórico

⁵¹. Langrod, obra citada, p. 19.

⁵². Langrod, "La Renaissance de la Science Administrative en URSS et les Democraties Populaires", p. 28.

⁵³. Pusic, Eugene. "Development of the Administrative Science in Eastern Europe". Bruselas, **International Review of Administrative Sciences**. Vol. XLIV, nums. 1-2. 1978. pp. 28-29.

y tiene diferencias con la ciencia de la administración de los países capitalistas. Pero frente a los problemas del diario acontecer de la administración socialista, había una curiosa inercia en la disciplina.⁵⁴ Aunque la separación de la esfera de estudio de la ciencia de la administración y la del derecho administrativo tenía progresos, aún no se completaba a finales de los años de 1970, y predominaba el derecho administrativo gracias a la influencia francesa y alemana que se dejaba sentir. La paradoja era que el derecho administrativo fue menos útil donde un país ha nacido de una revolución socialista o el socialismo ha impreso cambios altamente revolucionarios en su seno. Esto hay que recalcarlo, pues resulta una ironía que en los países socialistas el derecho administrativo siguiera siendo cultivado en lugar o por encima de la ciencia de la administración. Pero esta situación se modificó, al grado que el derecho administrativo fue interpretado como un instrumento al servicio de la voluntad política.⁵⁵

Pusic explicó que en las ciencias administrativas los nuevos enfoques ganaban reconocimiento debido a las antiguas tradiciones del Cameralismo, y las enseñanzas de Lorenz von Stein y sus contemporáneos, así como a los nuevos problemas que les da directamente un nivel pragmático.⁵⁶ El Cameralismo influyó antiguamente en lo que hoy es Polonia, Hungría, la República Checa, Eslovaquia y Yugoslavia, y que antaño eran parte del Imperio Austro-húngaro. Qué decir de la antigua Alemania Democrática, antaño el centro nuclear de Brandeburgo y Prusia, mundo por excelencia del desarrollo de la administración cameralista. No está demás comentar que el profesor húngaro Charles Eszlary rescató las raíces dicasteriales de la administración cameralista en Hungría.⁵⁷

En lo que toca a Lorenz von Stein, no debemos soslayar que su obra docente y de investigación la practicó en Viena, por lo que no es extraño que fuera muy influyente en el inmenso Imperio Austro-húngaro, y que lo vuelva a ser hoy en día en el mismo territorio. Sin embargo, el pensador administrativo alemán no dominó en la escena académica la ciencia de la administración en

⁵⁴. **Ibid**, p. 34.

⁵⁵. **Ibid**.

⁵⁶. **Ibid**.

⁵⁷. Eszlary, Charles. "Les Administrations Camérales de Brandembourg et de la Monarchie des Habsbourg et leurs Effets les Administrations Modernes". Bruselas, **International Review of Administrative Sciences**. Vol. XXX, num. 2. 1964. P P P P P

los países socialistas, porque todavía perduraba el debate sobre la definición de campos entre esa disciplina y el derecho administrativo.

La ciencia de la administración debe descansar en una noción aplicada, cuya finalidad es la capacidad de acción del gobierno y las instituciones económicas. Pusic invoca la autoridad académica del profesor polaco M. Jelowski, quien creía que lo esencial de la ciencia de la administración es la investigación de los diferentes fenómenos, conforme la función organizadora del gobierno.⁵⁸

La lista de cultivadores socialistas europeos de la ciencia de la administración pública es larga: en Bulgaria existían dos textos clásicos: P. Stainov y A. Anghelov, **Derecho Administrativo Búlgaro** (1957), y G. Guirgenov y M. Yankov, **Teoría de la Administración Social** (1975). En la extinta Checoslovaquia destacaron Z. Yukesh, **Gobierno y Administración Socialista en Checoslovaquia** (1973), en tanto que en Hungría lo hizo Lajos Szamel: **La Administración del Gobierno** (1971). En Polonia, además de la obra de Starosciak, de quien trataremos enseguida, debe ser mencionado el desarrollo de la praxiología en la cual estuvo activo T. Kotarbinski con su obra **Praxiología: una Introducción a las Ciencias de la Acción Eficiente** (1965). Finalmente, en Rumania, debe señalarse a A. Negoitia (**Ciencia de la Administración**, 1975) y M.T. Oroveanu (**Introducción a la Ciencia de la Administración Gubernamental**, 1975), en tanto que en la antigua Yugoslavia repuntó la obra de F. Bucar, **Introducción a la Administración Pública** (1969), lo mismo que Pusic: **Ciencia de la Administración** (1968).⁵⁹

Jerzy Starosciak y Lajos Szemel tienen respectivamente las nacionalidades polaca y húngara. Ambos gozan del mérito de haber efectuado su obra a partir de la década de 1970, justo cuando arranca el renacimiento de las ciencias administrativas en Europa oriental. Starosciak, quien ha sido considerado como el padre de la moderna ciencia de la administración polaca, tiene dos obras principales: **Derecho Administrativo** y **Elementos de Ciencia de la Administración**. No sabemos el año de edición de ambos trabajos, salvo que el primero apareció antes de 1963, año en que Langrod consigna su existencia; del segundo sabemos que fue traducido al ruso en 1965, lo que permite saberse que se publicó cuando más en 1964.⁶⁰ También debemos mencionar su artículo "Las Ciencias

⁵⁸. Pusic, obra citada, p. 35.

⁵⁹. **Ibid.**

⁶⁰. También fue traducido al rumano. Pusic, obra citada.

Administrativas en la República Popular de Polonia" (Sciences Administratives in Pologne Populaire"), publicado en 1965.

En su **Derecho Administrativo**, Starosciak argumentó a favor de la distinción entre esta materia y la ciencia de la administración, porque al primero tocan las normas legales y la segunda corresponde el estudio de la organización del aparato del Estado. A la ciencia de la administración incumben los principios de la organización científica del trabajo y el funcionamiento del aparato administrativo.⁶¹ Pero hay una tercera disciplina a la que llama "ciencia de la política administrativa", a la que corresponde la aplicación del derecho y la utilización de las posibilidades creadas por la ley para resolver problemas concretos, y está relacionada con los principios generales de la política social. A la ciencia de la administración le incumben los "derechos objetivos del funcionamiento de la organización, derechos que pueden ser similares (o idénticos) a los derechos económicos (...) La ciencia de la administración investiga estos derechos, los formula y asimismo estima sus consecuencias, a fin de resolver los problemas resultantes del funcionamiento de la administración".⁶²

En su artículo sobre las ciencias de la administración en Polonia, Starosciak explicó que fue a partir del término de la Segunda Guerra Mundial cuando se inició el proceso de reconstrucción de la ciencia de la administración en su país. Desde entonces, el derecho administrativo y la ciencia de la administración se fueron separando, y la segunda se ligó más a los problemas de la economía y la organización del trabajo. Esto provocó que se desarrollara una "filosofía del trabajo", cuyos cultivadores estaban interesados en establecer los principios generales del trabajo humano con base en la racionalidad. En suma, fueron rebasados los límites jurídicos que ataban el desarrollo de la ciencia de la administración.

Lajos Szamel, profesor de la Universidad de Pecs, donde también labora Charles Eszlary, cree que aquellos que estudian a la administración pública científicamente saben que ella es más que una simple aplicación de reglas de derecho y que no se identifica con el derecho administrativo.⁶³ Por lo tanto, la ciencia de la

⁶¹. Citado por Langrod, "La Renaissance de la Science Administrative en URSS et les Democraties Populaires", p. 26.

⁶². **Ibid.**

⁶³. Szamel, Lajos. "Les Taches de la Science Administrative dans les Pays Socialistes". Bruselas, **International Review of**

administración no puede ser explicada por medio del derecho administrativo, no está circunscrita a él, hay diferencias fundamentales entre ambos. Las tareas de la ciencia de la administración socialista y la dirección de sus estudios, se deben encaminar a la realización del trabajo práctico, y la formación y el perfeccionamiento del personal de la administración pública. La ciencia de la administración estudia al Estado, no es una disciplina jurídica; sin embargo, lo estatal y lo jurídico no deben oponerse, no son categorías que se excluyan mutuamente.

La ciencia de la administración estudia a la administración pública en su integridad, la entiende como la actividad del Estado y tiene una naturaleza estatal. Asimismo es una actividad de gestión, lo que la relaciona con otras formas de la administración, pero administración pública conserva la autoridad en su mano y esto la distingue del resto de las organizaciones. Hay que hacer notar que Szamel, en contraste con otros pensadores administrativos socialistas, utiliza el concepto de administración pública y lo hace en su forma aceptada en los países occidentales. La administración pública tiene una íntima relación con la organización, Marx la definió como actividad organizadora del Estado. "Si confrontamos esta constatación con el objeto de la administración pública, llegamos al resultado de que ella, considerada en su conjunto, es una actividad organizadora cuyo objeto es la sociedad entera constituida en Estado".⁶⁴ La administración pública socialista está dividida en tres grandes sectores: administración pública en sí, administración de las empresas del Estado y administración social, ya que el papel de la administración privada era entonces insignificante.⁶⁵

La administración del Estado socialista se basó en la fórmula "administrar es organizar", lo que la llevó al temario de la ciencia de la organización como un proyecto futuro del pensamiento administrativo. En suma: la ciencia de la administración fue un campo del cultivo vigoroso de los estudios de la administración de los países socialistas, que logró hacer compatible los imperativos del materialismo histórico y la ancestral ciencia de la administración pública.

Administrative Sciences. Vol. XXX, num. 3. 1964. p. 297.

⁶⁴. **Ibid**, p. 298.

⁶⁵. **Ibid**, p. 300.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MOVIMIENTO

Un gran acierto de los científicos de la administración pública del siglo XIX, fue la asunción de conciencia sobre la inviabilidad del orden jurídico sin el concurso de la administración pública, concebida como la actividad cuya mira es el interés social. Fue natural que Florentino González declarara que en vano se darían las mejores disposiciones para un pueblo, si no se facilitaran los medios de que pudiera ponerse en práctica. El beneficio no llega a la sociedad cuando las reglas permanecen en el papel, porque no sólo interesa cuidar que las leyes sean buenas, sino también que se puedan aplicar. Precisamente, en el sabio entender del profesor colombiano, es la ejecución la esencia de la administración pública, pues "esta última parte, es decir, la parte adjetiva, es la que toca a la ciencia administrativa".⁶⁶

La índole de la administración pública es la ejecución de la ley, y ante el carácter sustantivo que representa el derecho, su aplicación es la parte adjetiva en la que descansa la naturaleza de la administración pública como acción. Lo que en Europa se conoció como acción administrativa, el autor de los **Elementos** denominó movimiento administrativo. Este movimiento consiste en el proceso por el cual la acción administrativa desciende desde el Jefe del Estado hasta los funcionarios que laboran de cara a la ciudadanía, y que recorre de arriba a abajo a la escala administrativa.⁶⁷ El movimiento administrativo está caracterizado por un proceso de acción y reacción cuyo estímulo primario parte del cuidado que el jefe tiene para que sus colaboradores se desempeñen con acierto, usando al efecto una suave pero estricta vigilancia, que recuerde los deberes a los servidores públicos, aclare sus dudas y produzca informes sobre sus labores como un efecto de reacción.

El movimiento administrativo no es un fin en sí mismo, debemos recordar que toca a la administración pública encarnar el aspecto adjetivo de la ley. Por consiguiente, uno de los grandes progresos que la ciencia de la administración pública brindó al mundo en el siglo XIX, fue el concepto de la administración pública como un factor del bienestar social. Florentino González señaló nítidamente que "el movimiento social, el progreso de la nación y las variaciones que naturalmente producirán estas causas en los

⁶⁶. González, obra citada, tomo I, p.16.

⁶⁷. **Ibid**, p. 39.

intereses, exigen también un movimiento administrativo rápido, activo y eficaz".⁶⁸

Es la existencia del movimiento administrativo, por la movilización de recursos públicos que entraña, lo que explica por qué en los países donde hay buena administración hay prosperidad, bienestar y grandes obras públicas de interés social. La fuerza y la riqueza de la sociedad han llevado a la cima lo que los individuos sólo podrían formular como proyectos. El concepto de movimiento administrativo explica el sentido de la buena administración, como aquella que ha establecido las siguientes reglas: el mejor medio de acertar; la facilidad para exigir responsabilidad moral y legal; y la facilidad de ejecución.

Inherentes al movimiento administrativo son los medios que facilitan el desempeño de la administración pública. González clasificó a estos medios en dos categorías: medios pasivos y medios activos -estos últimos no abordados en esta obra-. El territorio adecuadamente dividido constituye el medio pasivo esencial de la administración pública, porque es el espacio físico que comunica a la autoridad pública y los intereses sociales que manejará, y facilita su movimiento. Una adecuada administración territorial basada en la organización de provincias, cantones y distritos parroquiales, como en la Nueva Granada, favorece que el ejercicio administrativo se realice de manera uniforme, sistemática y oportuna. Este esquema territorial es el elemento básico de su teoría municipal, pues es el distrito parroquial donde las familias están en contacto directo entre sí; "allí es donde se palpa la sociedad, en donde se ve lo que ella es, y donde el hombre conoce la ventaja de hallarse reunido con sus semejantes. Allí es que él siente el poder y la fuerza de lo que carece el hombre aislado, y allí es que se experimentan los bienes o los males de la administración".⁶⁹ Las ideas de nación, de provincia y de cantón, tienen algo de "aéreo", en tanto que el distrito parroquial es "realidad, todo se toca, se ve y se palpa". El territorio adecuadamente dividido se complementa con otros dos medios pasivos de la administración pública: la carta geográfica y la estadística.

Pero ningún pensador caló más hondo que Lorenz von Stein en el movimiento administrativo, al que centró en la noción de actividad, cuyo sustento son las relaciones entre el Estado y la sociedad. El pensamiento administrativo de von Stein se basa mediatamente en la antinomia entre el Estado y la sociedad, pero inmediatamente en la

⁶⁸. **Ibid**, p. 40.

⁶⁹. **Ibid**, p. 18.

vinculación entre la Constitución y la administración. En su entender, la Constitución del Estado es el organismo de la participación de los individuos en todo ente interno del Estado.⁷⁰ Stein denominó libertad política al derecho del individuo para participar de este modo. Invocándose la idea del principio del Estado, el primer principio postula una Constitución para todos y libertad para el individuo.

La voluntad del Estado supone un objeto sobre el cual actúa. Cuando la acción se repite continuamente, se llama actividad: "esta actividad del Estado, que tiene lugar mediante los órganos estatales y constituye, por lo tanto, la vida propiamente exterior del Estado, es lo que se llama administración del Estado".⁷¹ En cuanto la Constitución se caracteriza por fungir como organización de la participación individual en el Estado, la administración es su actividad. El principio del Estado reclama la elevación de los individuos al través del mismo y de su actividad, fijando con ello la misión de la administración pública. A ella le toca utilizar los recursos estatales para llevar al cabo lo que el principio del Estado le dicta; es decir, desarrollar la vida y la potencia de los individuos. La administración alcanza su forma más pura, más ideal, la que es exigida por el principio del Estado, una vez que ha convertido en deber suyo la vida de todos los individuos.⁷² Será perfecta la administración pública cuando alcance estos cometidos; será imperfecta, peor incluso, cuando sea mayor el número de indigentes a los cuales descuida. Este es el segundo contenido del principio del Estado.

Si el principio del Estado descansa en lo anterior y no en su arbitrio, ello quiere decir que verdaderamente se apoya en condiciones necesarias. Esto explica por qué "no es necesario que lo vivo viva siempre", porque los estados particulares mueren. La muerte de un Estado ocurre cuando sólo vive para sí, no para los individuos. La muerte de un Estado no es otra cosa que la suspensión de las respectivas misiones de la Constitución y la administración. De esta muerte fenecen los estados absolutistas, sobre todo cuando más rápidamente han abandonado su principio.

Pero la supervivencia del Estado puede asegurarse al menos por cierto tiempo; ocurre cuando la Constitución y la administración

⁷⁰. Stein, Lorenzo von. **Movimientos Sociales y Monarquía**. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales. 1981 (1850). p. 33.

⁷¹. **Ibid**. El énfasis es nuestro.

⁷². **Ibid**, p. 34.

convergen en un mismo destino. Es más, la Constitución puede perecer y la administración sobrevivir como lo testimonia el despotismo ilustrado, pero esta situación es precaria porque la administración pública da pie a la Constitución o la propia administración termina por desaparecer.

Lorenz von Stein, como Luis de la Rosa, definió a la administración por contraste con el derecho administrativo: "la administración considerada como la acción del Estado". La administración pública está integrada por cinco partes. La primera se refiere al derecho internacional y los asuntos exteriores, que comprende el concepto internacional de soberanía, el derecho de gentes y el sistema del derecho internacional. La segunda se entrafna la defensa nacional, el ejército y la armada. La tercera a la hacienda y la ciencia de las finanzas. La siguiente parte aborda lo relativo a la administración de justicia; es decir, al sistema jurídico y la administración de justicia. Finalmente, la quinta parte se refiere a la administración interna.

Un concepto central se refiere a la ciencia de la administración interna, integrada por la administración de la vida física, la administración y la vida económica, y la administración de la vida social. La primera se divide en tres grandes partes: la administración de la vida física individual, la administración de la salud pública y la administración de la vida espiritual. La administración de la vida física individual trata a la población y al derecho administrativo civil, en especial el matrimonio y la organización administrativa de los habitantes. La administración de la salud se refiere a esta importante materia que lleva su nombre. La administración y la vida espiritual examina a la educación, la cultura en general, la policía de las costumbres o de la moralidad pública, y la imprenta. La administración y la vida económica es muy abundante, comprende dos apartados: uno que diserta sobre la administración y sus elementos, la administración del agua, los seguros, el comercio, las comunicaciones, la circulación y el crédito; y otro que se llama "administración económica", que se refiere a la producción natural, la economía rural, la industria y la administración económica internacional.

Finalmente, Stein aborda la relación entre administración y vida social. Habla de la "administración social" que divide en policía social y política social. Continúa con la administración asistencial como ayuda a los pobres, policía de la medicina y fundaciones asistenciales; el apoyo a los trabajadores (derecho del trabajo, administración autónoma del trabajo y trabajo internacional), y finalmente. el sistema social de capitalización, o sea, lo relativo al capital fiduciario y la capitalización social.

En ese inmenso escenario que son las relaciones entre la sociedad y el Estado de su tiempo, von Stein propone como centro del mismo su teoría de la administración pública, comenzando con la definición de la administración.

Von Stein piensa que la humanidad sigue una vía ascendente contra la incivilización material, moral e intelectual, y busca en sus diferentes épocas objetivos e ideales distintos. Cada época está caracterizada por un intento especial, contra el cual concurren diversas fuerzas sociales.⁷³ En el siglo XVIII la primera gran finalidad en Europa era mudar de constitución política, en tanto que en el XIX se buscó el mejoramiento y perfeccionamiento de la administración pública. "No cabe duda alguna que el carácter de nuestra edad consiste precisamente en haber reconocido la importancia de las cuestiones concernientes a la administración, junto con las relativas a la Constitución".⁷⁴ Esta última no debe considerarse como un mero ordenamiento político abstracto, sino como una entidad cimentada en la organización económica y social, y que cuando ella se modela sobre la división de los bienes materiales, hunde su historia en las posiciones sociales recíprocas de las clases dominantes o de las clases trabajadoras.⁷⁵ Esto, que recuerda tanto el pensamiento de Carlos Marx, es más que una coincidencia. Sólo a manera de paréntesis debemos recordar que Lorenz von Stein contribuyó notablemente a que en Alemania se difundieran los conceptos de socialismo y de lucha de clases.

La ciencia de la constitución estudia lo que el Estado es en la teoría y en la práctica: "por lo contrario, la ciencia de la administración -para satisfacer un nuevo propósito que nuestra época impone a los estudios sociales y políticos- deberá decir qué debe hacer este poderoso y vasto organismo que se llama Estado".⁷⁶ Lo que el Estado debe hacer no puede circunscribirse a los cargos de la administración ni a la administración interna que los comprende, porque su actividad se desarrolla en formas y esferas tan amplias que no es posible restringirla de toda la vasta materia de la acción del Estado.

Los nuevos tiempos en Alemania y Austria trajeron consigo a las monarquías constitucionales, convirtiendo a las cartas magnas

⁷³. Stein, **La Scienza della Pubblica Amministrazione**, p. 3.

⁷⁴. **Ibid.**

⁷⁵. **Ibid.**

⁷⁶. **Ibid**, p. 4.

en escenarios y mecanismos de participación ciudadana. Por ello, la ciencia de la Constitución tiene como objeto hacer que los ciudadanos participen en la formación de las leyes. Nace entonces la voluntad del Estado con un carácter de universalidad; y de aquí tiene efecto un concepto completo de la administración, ya que ella convierte a la Constitución en actividad.⁷⁷

Stein volvió a mover el foco de la ciencia de la administración pública desde la sociedad, hacia el Estado, de modo que para sustentar su concepción explicó que es necesario definir al Estado como aquel organismo que estando fundado en la Constitución, aplica las normas que son dadas por el poder legislativo.⁷⁸ Haciendo un paralelo con el hombre, el Estado es concebido como una comunidad humana, tiene su Yo, su voluntad y acto. El Estado no es una institución ni un presupuesto del derecho; tampoco consiste en un fenómeno ético ni un concepto lógico. El Estado es una forma de la personalidad, la más alta forma de personalidad, pero el Estado tiene una existencia material integrada por el territorio y la población. El primero es el cuerpo del Estado, y constituye el objeto de estudio de la geografía, la geología, la botánica y la zoología. El pueblo, por su parte, es el elemento de la vida física del Estado, y materia de las reflexiones de la etnografía y la demografía.

La Constitución determina para cada órgano de la vida personal del Estado, la extensión y la naturaleza de sus funciones específicas, establece la medida del predominio de la personalidad colectiva sobre la individual, y traza los límites de la obediencia debida a los propios organismos de Estado; y de tal modo surge aquello que se llama Estado de derecho.⁷⁹ La voluntad de la comunidad es, entonces, la que determina a los individuos.

El cambio de foco nuevamente hacia el Estado obedeció a que von Stein lo concibe como diverso de la sociedad, pues juzga que los conceptos de Estado y sociedad son netamente distintos. La sociedad es el cuerpo donde el Estado se apoya, ella determina con su conformación a la naturaleza del Estado. Esta distinción, que implica una antinomia conceptual, requiere de una mediación que no es otra cosa que la administración pública. Así, el concepto de Estado se eleva como una condición del estudio de la administración pública y centra la discusión de su estatuto científico con base en

⁷⁷. **Ibid.**

⁷⁸. **Ibid**, p. 6.

⁷⁹. **Ibid**, p. 12.

esa categoría. Merced a este desplazamiento de foco, para Lorenz von Stein, la ciencia de la administración pública se ubica como la piedra de toque de todas las ciencias sociales.⁸⁰

A Lorenz von Stein se debe el atinado concepto de la administración como el Estado en actividad. El Estado, como personalidad universal, está situado en medio de una infinidad de fuerzas y fenómenos que forman el mundo externo y que son aquellas sobre las cuales actúa. En ese medio, la acción estatal imprime a las fuerzas y fenómenos el movimiento y su modo de ser, en él crea las condiciones que facilitan la actuación de su voluntad. Esta energía y eficacia intrínseca de la fuerza volitiva forman la vida misma de la personalidad del Estado.⁸¹ Para entender el proceso intrínseco y la acción de la personalidad estatal sobre el ambiente, deben explicarse primero los conceptos de acto y de obra. El acto es aquel proceso por el cual la personalidad ejerce únicamente su absoluta autodeterminación. Frente al acto todo el mundo debe inclinarse porque domina, señorea y crea nuevos elementos, porque tiene el espíritu creador que se denomina genio. Pero el acto es sobre todo una fuerza destructiva y negativa que en el derecho privado se denomina delito, y en el derecho público se llama guerra y conquista. El acto se convierte en obra cuando su voluntad, en su acción sobre el mundo externo, toma en cuenta la naturaleza y el derecho de los fenómenos sobre los cuales pretende influir; y en tanto el acto no tiene límite alguno, la obra observa y sigue una justa medida en la manifestación de la fuerza porque reconoce que todo cuanto existe tiene derecho de ser. El tránsito del acto hacia la obra explica el concepto de administración pública: "la obra de la personalidad universal del Estado apunta hacia lo que se llama administración. La idea de la administración nace de la idea del Estado operante: la Constitución, como organismo en sí representa la voluntad, la administración, la obra".⁸²

Stein explica que en la medida en la que el desarrollo de la individualidad representa el grado de extensión del desarrollo colectivo de la vida del Estado, así su acción debe tener por objeto las condiciones del desarrollo de todos aquellos cuya

⁸⁰. Rutgers, Mark. "Can the Study of Public Administration do Without a Concept of the State? Reflections on the Work of Lorenz von Stein". Thousand Oaks and London, **Administration & Society**. Vol. 26, num. 3. 1994. p. 404.

⁸¹. Stein, **La Scienza della Publica Amministrazione**, p. 14.

⁸². **Ibid.**

asociación forman al Estado. La administración pública, considerada como campo de la obra activa y eficaz del Estado, y relacionada con la vida real, de sus fenómenos y su fuerza, se distingue de la Constitución, que como determinación de la voluntad de la personalidad universal considera al Estado sólo en esa misma voluntad. La administración pública es la realización de esa voluntad, lo que significa que la Constitución sin ese actuar de la administración está privada de contenido y objeto. Pero la administración sin la Constitución, se torna absolutamente impotente.

La administración pública tiene la tarea de hacer consciente en el poder constituyente aquellos hechos o fenómenos de la existencia real, sobre los cuales funda el libre desarrollo de la vida del Estado.⁸³ El papel relevante de la administración pública significa que tiene para sí la facultad de proponer proyectos de ley e iniciativas legislativas, que cuando una ley es elaborada de esa manera se pone en ejecución; es la administración la que lo hace posible debido a su perfecto conocimiento de la medida y naturaleza de los fenómenos por los cuales la ley fue creada. "La idea más alta y noble de la administración, su ideal, por decirlo así, se manifiesta en la tendencia del Estado a lograr, con la cooperación de sus fuerzas, así como las de la organización social, el desarrollo completo y perfecto del orden material y moral de la personalidad individual que concurren a formar".⁸⁴

La idea abstracta de la administración pública se transmuta en un organismo activo y así opera de un modo concreto en diversos campos de la vida real; sigue un proceso que se divide en dos etapas: la vida de la sociedad humana que se desarrolló en conformidad con leyes propias y se plasma en lo que se llama la civilización de los pueblos; y, segundo, la fuerza del Estado que somete a las personalidades individuales a la vida colectiva, "donde la doctrina de la administración se confunde en este aspecto con la doctrina de la organización social y el poder político, y viceversa".⁸⁵ Así, la administración debe variar la extensión de su campo de acción conforme se transforman los elementos de la vida colectiva de la sociedad; es decir, la densidad de la población, el movimiento económico de la riqueza y las diferencias sociales. Se trata del concepto de administración práctica. La administración se distingue de la comunidad por cuanto que en ésta los individuos

⁸³. **Ibid**, p. 15.

⁸⁴. **Ibid**, p. 16.

⁸⁵. **Ibid**.

dependen sus relaciones recíprocas con sus similares, de las leyes objetivas que descienden de la esencia de la naturaleza y la personalidad; en tanto que en la administración la voluntad del Estado y el poder político intervienen como factores de la vida de la comunidad, y si someten a los individuos en aquella medida, este sometimiento forma la necesaria condición del desarrollo completo de la vida de la personalidad individual. Dicho de otro modo, la autoridad del Estado supedita al individuo para asegurar su condición por cuanto tal, así como su desarrollo y vida misma.

Carlo Ferraris también observó una gran dinámica en lo que llama la materia de la administración, la cosa (*res*) de la administración pública, que "comprende todas las misiones del Estado y su acción sobre la sociedad, para promover su desarrollo físico, económico e intelectual".⁸⁶ La disciplina relativa a esta materia se llama ciencia de la administración pública, y ella no comprende a la justicia ni se refiere tampoco a las relaciones exteriores ni a lo relativo al culto religioso. Von Stein llamaba a esta disciplina ciencia de la administración interna, noción que no agradó a Ferraris, quien optó por la denominación "ciencia de la administración social", la cual tiene como materia a las clases políticas, el parlamentarismo, los funcionarios y al ejército, pero excluye todo lo relativo al culto religioso.

La sociedad está integrada por los organismos económico, físico e intelectual. El organismo económico nace de la producción de la riqueza e incluye la circulación, la distribución, el consumo, el trabajo material, las obras públicas, la agricultura, el comercio y la población en general. El organismo físico se refiere a la población considerada en su estado y en su movimiento. Finalmente, el organismo intelectual es la consecuencia del movimiento de los bienes intelectuales y abarca al ejercicio de las profesiones liberales, las escuelas y el cultivo de la ciencia. Estos organismos suman lo que constituye a las clases de la sociedad, que ejercitan sobre el individuo una influencia decisiva.

En tanto que la sociedad es "el ordenamiento de los individuos que pertenecen a un pueblo dado, en clases fundadas sobre intereses económicos, físicos e intelectuales ", el Estado es "el regulador supremo de la vida interna y el organismo de la acción colectiva del pueblo".⁸⁷ Como tal, el Estado debe mantener o restablecer las condiciones de la libertad social asegurando a todas las clases

⁸⁶. Brunialti, Attilio. **Prefazione**. Stein, **La Scienza della Pubblica Amministrazione**, p. XXXII.

⁸⁷. **Ibid**, p. XXXIII.

libertad de movimiento y acción, así como darles el beneficio de la cultura.

Por consiguiente, la ciencia de la administración pública investiga todos los principios generales que dirigen al Estado en su acción social. El Estado debe promover la actividad individual y hacer que ella se encamine al interés público. Le corresponde demostrar cómo la acción del Estado remueve los obstáculos que se alzan ante la actividad individual, en especial aquellos que aún permanecen de antiguo, supliéndolos con la libre asociación, con la vocación libre y con la autónoma unión de intereses. Más aún, los "principios de la libertad y la igualdad vienen a elevarse a la dignidad de principios orgánicos de la administración social".⁸⁸ Esto explica por qué el Estado crece organizativamente cuando aumentan y se complican los fenómenos sociales, pero el Estado no debe actuar sobre la sociedad si antes no conoce sus condiciones existenciales. Toca a la ciencia de la administración pública señalar los medios por los cuales el Estado actuará en el seno de la sociedad.

Ferraris insistió particularmente en la importancia de los fenómenos económicos porque sobresalen en el orden social y porque el móvil último de cada distinción social yace en el elemento económico, y es cierto que la civilización de su tiempo tenía en él su factor principal. Los intereses materiales alcanzan un puesto muy elevado sobre la vida pública, entonces se oye hablar de agricultura, de comercio y de medios de comunicación, pues "el Estado debe ocuparse principalmente de promover el desarrollo económico de la sociedad".⁸⁹ Al respecto, la ciencia de la administración pública tiene un campo particular de investigación que se ocupa de cómo el Estado regula el sistema de propiedad mueble e inmueble, conforme las relaciones existentes entre la utilidad pública y la propiedad privada; de cómo el Estado organiza a las grandes instituciones públicas que apoyan las condiciones generales de la producción y el cambio, y en las que se incluyen los seguros, el crédito, la moneda, los medios de comunicación y las invenciones industriales; de cómo el Estado cuida de las ramas específicas de la agricultura, la industria, la minería, los bosques, la pesca y el comercio; de cómo el Estado afronta los problemas relativos a los socorros públicos; y de cómo el Estado protege a la clase trabajadora reglamentando el trabajo y autorizando a sus organizaciones.

⁸⁸. **Ibid.**

⁸⁹. **Ibid.**

La población es otro objeto de estudio de la ciencia de la administración pública, a la que Ferraris concibe como segundo elemento orgánico. Su estudio comprende el examen de la migración y la circulación de las personas, la salubridad y la beneficencia pública. Todas ellas garantizan las condiciones de existencia de la sociedad.⁹⁰

Culmina el estudio de la ciencia de la administración con el examen de la vida intelectual. Toca al Estado emprender un vigoroso esfuerzo a favor del desarrollo de la educación y la cultura. Debe asimismo asegurar la tolerancia religiosa y la libertad de expresión. Por lo tanto, le corresponde establecer la educación elemental obligatoria y gratuita; promover la educación secundaria y fomentar la enseñanza técnica; desarrollar la educación superior, las ciencias y las artes. Pero sus tareas educativas están incompletas si el Estado no prepara a las mujeres para ser incorporadas al ejercicio de las profesiones liberales, si no establece bibliotecas que ayuden a la difusión de la cultura.⁹¹

La cuarta parte de la ciencia de la administración se refiere a la administración de las clases sociales.

Más allá del Atlántico, en los Estados Unidos, Frank Goodnow juzgaba que la administración pública debe tener un significado unívoco, porque varias son sus acepciones: una se refiere a la actividad toda del gobierno, otra a la acción del gobierno con excepción del poder legislativo y una más a la actividad del gobierno sólo en su aspecto ejecutivo. Con base en esta última acepción, discierne que "la administración es la actividad de los funcionarios ejecutivos del gobierno. Administra este cuando nombra a un funcionario, da instrucciones a sus agentes diplomáticos, fija y recauda sus contribuciones, disciplina su ejército, investiga hechos relativos a la comisión de delitos y ejecuta la sentencia de un tribunal. 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".⁹² Si alguien dudara del origen europeo del pensamiento administrativo estadounidense, aquí tendría ocasión de disipar cualquier reserva al respecto.

⁹⁰. **Ibid**, p. XXXIV.

⁹¹. **Ibid**, p. XXXV.

⁹². Goodnow, **Derecho Administrativo Comparado: Análisis de los Sistemas Administrativos**, tomo I, p. 6.

También estudia a la administración pública en su tradicional división funcional, o sea, a través de las ramas relativas a las relaciones exteriores, los asuntos militares, los negocios de la justicia, las finanzas y lo relativo a lo interior, evocándonos el pensamiento de von Stein. Sin embargo, como era propio de la ciencia de la administración pública de sus días, Goodnow agrega a la administración general del país.

El estudio de la administración pública no debe sólo ser observado en lo relativo a las reglas de su acción, sino también en lo referente a la organización de los agentes que ejecutan dicha acción. Con frecuencia la palabra administración se utiliza para referir a la organización administrativa que comprende desde el Jefe del Ejecutivo hasta el último de sus subordinados, porque "la palabra, a la par que indica una función del gobierno, expresa el organismo del Estado. Administración es la función de ejecución, la administración es la totalidad de las autoridades ejecutivas y administrativas".⁹³

Una vez tratada la organización administrativa, "considerando a la administración en reposo", Goodnow pasa al examen de los métodos y las formas de la acción administrativa. Ante todo se debe cuidar de no confundir a los métodos y las formas, con las direcciones, es decir, los servicios que suministra la administración pública. Estos últimos varían de nación a nación, en tanto que los métodos y las formas de la acción son esencialmente los mismos dondequiera. Dicho de otro modo, la administración pública puede o no encargarse directamente de los telégrafos o los ferrocarriles, es decir, asumir el suministro de su servicio; pero invariablemente deberá vigilar su funcionamiento porque tal es lo que debe entenderse por administración pública dondequiera.

Los métodos y las formas de la acción administrativa se expresan mediante la organización de grandes empresas comerciales del gobierno, que por su tamaño no pueden atenderlas particulares, y fundamentalmente en el fomento del bienestar general. Son ambos los que determinan el rumbo de los servicios que habrá de atender la administración pública. En todo caso, los métodos y formas de la acción administrativa dependen de las reglas del derecho vigentes y suelen clasificarse dentro de la expresión de la voluntad del Estado o dentro de la ejecución de esa voluntad. La expresión de la voluntad del Estado es propia esencialmente del poder legislativo. Por su parte, la ejecución de la voluntad del Estado es una tarea principal del ejecutivo y se aplica por medio de formas diferentes entre las que se incluye el uso de la fuerza física. Goodnow creía

⁹³. **Ibid**, p. 9.

que hay dos modos de ejecutar la voluntad del Estado: la administración puede proceder por sí misma a la ejecución de sus órdenes o recurrir a los tribunales.⁹⁴

Aunque Goodnow advirtió que el alcance de las actividades de la administración pública frente a la esfera de acción de la "iniciativa privada" son cuestiones de trascendencia propia de la ciencia política, procede también a su examen. En las relaciones entre la administración pública y los particulares hay un antagonismo cuya consecuencia es la sumisión del individuo a la primera, la cual puede recurrir incluso al uso de la fuerza. En este caso la administración se expresa como representante de la autoridad pública. Pero sus actividades no se limitan a esto, "porque su ministerio es alcanzar los fines del Estado. La administración debe contribuir a ensanchar el círculo de beneficios sociales, de igual manera que a limitar su esfera de la libertad del individuo. Debe preocuparse por ayudar al hombre en su conflicto con la naturaleza, tanto como a ordenar las relaciones con sus semejantes".⁹⁵ La administración pública ofrece a los habitantes del país los medios de comunicación, los caminos y los correos, e igualmente los protege contra la violencia de las contingencias de la naturaleza, vigila las transacciones económicas y valida los documentos. Cuando la administración pública actúa de modo tal, ello ocurre porque es ineficaz la iniciativa privada o porque contribuye a mejorar las condiciones sanitarias y morales de la sociedad. Todo lo anterior lo hace porque representa al Estado, toda vez que el gobierno es la única organización a que puede confiarse seguramente el empleo de la fuerza física.⁹⁶

La concepción de Goodnow sobre la administración pública, basada en la categoría de acción social de la administración, es el mejor testimonio del ingreso de la ciencia de la administración pública a los Estados Unidos por la aduana alemana. Entre los distintos autores germánicos se encuentra el pensamiento de Lorenz von Stein, de modo que esto hace comprensible la idea de Goodnow en el sentido de que la actividad administrativa, cuyo fin es el fomento directo del bienestar común, puede llamarse social, a diferencia de la actividad gubernamental que se considera representante del poder soberano.⁹⁷

⁹⁴. **Ibid**, p. 117.

⁹⁵. **Ibid**, p. 124.

⁹⁶. **Ibid**, p. 127.

⁹⁷. **Ibid**, p. 128.

Massimo Severo Giannini es un maestro conspicuo del derecho administrativo, por lo que no es posible estudiar a la ciencia de la administración pública italiana sin referirnos a sus aportes. Es autor del **Curso de Derecho Administrativo (Corso di Diritto Amministrativo**, Milano, 1965). Explicó que el moderno sentido publicístico de la administración pública debe basarse en el siglo XVI, aunque la Revolución francesa provocara cambios significativos en ese sentido, pues en la Edad Media dicha administración ya había adquirido un sentido de actividad. Giannini definió a la administración pública como una "sede de la actividad".⁹⁸ Pero la inclinación jurídica del profesor italiano es marcada, tal como se puede apreciar incluso en un artículo destinado al estudio de la ciencia de la administración pública. En su obra la materia jurídica destaca más que la propiamente administrativa.⁹⁹

En los medios académicos italianos, en especial en la literatura administrativa de la década de 1950 y hasta la de 1970, se juzga a Pedro Gasparri como uno de los innovadores de la ciencia de la administración italiana. Gasparri es autor del libro **Curso de Derecho Administrativo (Corso di Diritto Amministrativo**, 1953), uno de tantos trabajos sobre esta materia. Nos interesa otra obra suya: **La Ciencia de la Administración (La Scienza della Amministrazione**, 1959), que se encuentra situada en la tradición de la ciencia de la administración pública.

Gasparri se siente insatisfecho con las ideas de los cultivadores de la ciencia de la administración pública que le han precedido, a los que critica como poco claros. Esto provocó un debate en torno al estatuto científico de la ciencia de la administración pública, en que desfilaron von Stein, Ferraris, Orlando, Vacchelli, Garelli, Wautrain-Cavagnari y Presutti. Es necesario extender sus consideraciones alrededor de los problemas fundamentales de la disciplina, que son los relativos al concepto de administración pública y el correspondiente a los perfiles de los fenómenos por examinar. Desde tiempo atrás los estudiosos de la administración pública han estado preocupados por el examen de la legislación, la justicia y el gobierno, pero la administración pública no tiene todavía un concepto unívoco. Pero hay un acuerdo general por cuanto que "por administración se entiende una actividad que, cuando menos, presenta la característica de ser

⁹⁸. Giannini, Massimo Severo. **Corso di Diritto Amministrativo**. Milano, Dolt. A. Giuffre Editore, 1965. p. 5.

⁹⁹. Giannini, Massimo Severo. "Tendances dans le Developpment des Sciences Administratives". Bruselas, **International Review of Administrative Sciences**. Vol. XXXVII, nums. 1-2. 1971. PPPPPP

organizada. Cualquiera que hable de la administración habla entonces de órganos administrativos".¹⁰⁰

En la medida en que el concepto de órgano es correlativo al de función, en cuanto que por función se tiende normalmente la actividad de un órgano, la afirmación coincide con aquella otra que señala que la administración es una función.¹⁰¹ Esta misma es una actividad de una o varias personas que se considera como sustitutiva de la actividad de otras personas, que no quieren o no pueden realizarlas por sí mismas. Así definida la función, se pasa al estudio de la función pública como "la competencia reconocida a alguien para efectuar estos actos cuyos efectos son referibles no sólo a los componentes actuales, sino también a los componentes por venir de una categoría dada".¹⁰² La función pública atribuye competencias con base en el derecho vigente, a quien actuará en nombre de la colectividad.

La función administrativa es parte de la función social y de tal modo entraña a la "ciencia morfológica de la administración". Pero también la administración pública debe ser vista desde el ángulo jurídico, pues cada fenómeno de la organización social es, por definición, un fenómeno jurídico.¹⁰³ Sin embargo, hay que resaltar que la administración pública tiene acercamientos teóricos, no jurídicos. Una de esas posibilidades es el estudio de la ciencia de la administración pública tomando como base el ordenamiento social, la organización administrativa, sus competencias y sus funciones.

¹⁰⁰. Gasparri, Pietro. **La Scienza della Amministrazione**. Padova, CEDAM, Casa Editrice don Antonio Milani. 1959. p. 11.

¹⁰¹. **Ibid.**

¹⁰². **Ibid** , p. 16.

¹⁰³. **Ibid**, p. 39.

Capítulo 5

LA ADMINISTRACIÓN SOCIAL

La tradición académica de la ciencia de la administración pública arraigó hondamente en Europa, destacando la orientación general que tendrá desde entonces, y hasta nuestros días, como un campo de cultivo implantado en el Estado, así como en la sociedad. Constituye un ámbito del saber compartido por las ciencias sociales y ciencias políticas, cuyo objeto de atención abandonó los viejos moldes cameralistas y se extendió hacia una visión más amplia de un Estado preñado de la nueva publicidad, engendrada por la emergente sociedad civil de entonces. Se trata de la ciencia de la administración pública cuyo objeto de conocimiento es el Estado desde la perspectiva de una vigorosa actividad social, que ha fungido como el crisol donde es fraguado el bienestar público. Consiste, sencillamente, en la administración social

CONFIGURACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN SOCIAL

La ciencia de la administración pública nacida en Francia fue adquiriendo un desarrollo que se expandió gradualmente por toda Europa. Su antiguo estatuto uninacional muy pronto adquirió una razón científica más poderosa, desarrollándose como una ciencia internacional. España la recibió desde las fuentes intelectuales francesas, pero su desenvolvimiento fue condicionado por los acontecimientos históricos propios del país. La conjunción del tiempo histórico español durante la primera mitad del siglo XIX y la adopción de la ciencia de la administración desde sus orígenes franceses, pueden sintetizarse en la labor de una gran personalidad: Javier de Burgos.

Francisco Javier de Burgos y Olmo (1778-1848) estudió en el Colegio de San Cecilio en la ciudad de Granada, con la intención de ordenarse como sacerdote; pero carente de vocación marchó hacia Madrid en 1798 para emprender otros estudios. Allí conoció a Gaspar de Jovellanos, su primer maestro en las disciplinas administrativas.¹ Cuando contaba con 21 años de edad regresó a su ciudad natal para ejercer el cargo de corregidor, pero aprovechó sus horas libres para estudiar letras y economía, esta última considerada entonces una novedad en España. Entre 1808 y 1811

¹. Mesa Segura, Antonio. **Introducción. Labor Administrativa de Javier de Burgos.** Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local. 1946. p. 251.

Burgos ejerció el cargo de subprefecto de Almería y Presidente de la Junta General de Subsistencias de la Provincia de Granada.

En 1812 marchó a París donde continuó sus estudios de letras y comenzó los de administración pública. Fue en esta época cuando entró en contacto con la obra de Bonnin, quien dejó honda huella en su formación intelectual. Volvió a España en 1817 para radicar en Madrid y ejercitar la profesión del periodismo. En 1826 regresó a París y allí escribió su célebre **Exposición a Fernando VII**, trabajo en el cual examina los males que aquejan a su patria y sugiere los medios para su erradicación.² "Fue entonces cuando Burgos hizo profesión de fe en la eficacia de la administración para promover la prosperidad de España".³ Muchos fueron los elogios que mereció esta memoria, incluso del rey, quien mandó llamar a Burgos para que abundara en las ideas presentadas en la **Exposición**. Ya estando en España cuando corría en año de 1827, insistió sobre sus propuestas y tuvo una buena acogida entre algunos altos funcionarios, pues ellas inspiraron el proyecto de crear una institución de la administración pública encargada de fomentar la prosperidad del Reino. Esto cuajó en 1832 a través del establecimiento del Ministerio de Fomento. El nuevo Ministerio se fundó en una época difícil, por lo que Burgos dudó en encabezarlo; sin embargo, en octubre de 1833 aceptó y ocupó entonces su titularidad.

Javier de Burgos era militante del conservadurismo. Esto no hay que olvidarlo porque sus proyectos administrativos siempre estuvieron encaminados a restaurar las bases del Estado absolutista. Pero no fue un hombre ligado a los movimientos contrarrevolucionarios, por más que se le encuentre del lado de los monarquistas. Burgos estaba convencido de las bondades del absolutismo, pero tal y como había sido ideado durante el siglo XVIII, es decir, un despotismo ilustrado benevolente. Mesa Segura cree que Burgos abogaba por el progreso sin roces, y aunque no desconocía las virtudes del régimen representativo, no dejaba de rechazarlo parcialmente. Sin embargo, participó directamente en la redacción del Estatuto Real de abril de 1834, un intento monárquico para ensayar tibiamente el régimen representativo, y como Ministro de Fomento autorizó las obras teatrales por toda España, e incluso contra la opinión del arzobispo de Sevilla, Burgos autorizó la exportación de ganado, liberalizó el comercio de víveres, aprobó el

². Burgos, Javier de. "Exposición Dirigida a S.M. el Señor D. Fernando VII, desde París". Mesa Segura, **Labor Administrativa de Javier de Burgos**, 115-148.

³. Mesa Segura, obra citada, p. 12.

establecimiento de academias de Nobles Artes para la expedición de títulos de agrimensores y estimuló el comercio de cereales.

Entre sus méritos se encuentra la reglamentación del uso de baños y el consumo de aguas minerales, el fomento de la crianza de ganado caballar y la derogación de todas las disposiciones jurídicas que consideraban degradante el ejercicio de profesiones mecánicas. Durante su gestión se posibilitó el ingreso a los cargos municipales para todos aquellos que probaran la capacidad suficiente e hizo algo inimaginable no sólo en España, sino especialmente en Sevilla: ¡cerrar la Escuela de Tauromaquia y destinar sus fondos para el fomento de la educación primaria y la ayuda de la beneficencia;

Tocó a Javier de Burgos participar en el sepelio de los viejos órganos colegiados: los Consejos de Castilla, de Indias, de Guerra y de Hacienda, aunque participó en la creación de uno nuevo, o por lo menos renovado: el Consejo Real.

Cuando Burgos dejó el Ministerio de Fomento marchó nuevamente a París. Retornó a España en 1840, radicando en Granada, donde se incorporó a las labores académicas del Liceo de Granada, entidad dedicada a la divulgación de las artes, la literatura y las ciencias en general. Se trataba de una asociación civil de naturaleza cultural que contaba con un órgano informativo denominado *La Alhambra*. Eran miembros del Liceo, entre otras personalidades, Manuel Ortiz de Zúñiga y Joaquín María Márquez, dos futuros cultivadores de la ciencia de la administración bajo el influjo de Burgos. Uno de sus programas de trabajo consistía en la organización de conferencias, por lo que Burgos fue invitado a impartir las charlas relativas a la ciencia de la administración pública. Sus ponencias, que se han hecho célebres, son conocidas con el título de *Ideas de Administración* y fueron publicadas en *La Alhambra*.

La vida política llamó nuevamente a Javier de Burgos, quien regresó a Madrid en 1843, y luego de unas elecciones exitosas, ocupó el cargo de diputado. En 1845 fue nominado como senador vitalicio y poco después como miembro del Consejo Real, donde pasó a asumir la presidencia de la sección de hacienda. Tales fueron sus últimas responsabilidades al servicio del Estado español y la administración pública, a la cual ayudó a remodelar con sus obras e ideas.

En Granada, mientras disfrutaba de un retiro temporal de la vida política, en el invierno de 1840 preparó su propia doctrina sobre las experiencias de los años anteriores, además de que dio un paso adelante en las enseñanzas de Bonnin al impartir sus lecciones

en el Liceo. Las cátedras granadinas comenzaron probablemente a finales de diciembre de ese año, se continuaron hasta principios del siguiente y se publicaron entre enero y abril de 1841.⁴ No se puede decir que las charlas de Burgos sean un curso académico formal, aunque el plan de las mismas muy bien sistematizado podrían envidiarlo los programas universitarios contemporáneos.

Definió a la administración pública con absoluto apego a los cánones establecidos por Bonnin: ella es la más variada, la más vasta, la más útil de las ciencias morales porque preside el movimiento de la máquina social y precipita o modera su acción, toda vez que arregla o modifica su mecanismo, y protege y conserva o mejora todos los intereses públicos.⁵

Burgos acuñó el concepto de *omnipresencia* de la administración pública, idea que inspiró uno de los pasajes más lúcidos del pensamiento administrativo, si bien es uno de los párrafos redactados de manera más sinuosa: "objeto de su solicitud es el hombre antes de nacer, y lo es después que ha dejado de existir. En las escuelas de arte obstétrico prepara, en efecto, la administración, los socorros a las parturientas, y allana así la senda de la vida a los que la naturaleza condena a recorrerla. Contra el virus maligno que debe luego infeccionar su sangre, tiene la administración preparado un poderoso contraveneno en otro virus benéfico, que por la inoculación infiltra en sus venas. Preservado por ella al niño de la lepra, que durante siglos diezmo la infancia, la administración le lleva por la mano a las escuelas que tiene establecidas, infiltra asimismo en su mente los gérmenes del saber y le preserva de la lepra de la ignorancia, tan mortífera para el espíritu como lo es para el cuerpo el vicio de la sangre. Adulto en breve el infante, la administración cuida de que los ejercicios gimnásticos desarrollen sus miembros, y de que nuevos y más elevados conocimientos fortifiquen su inteligencia. Domiciliado en un pueblo, la administración vela sobre su seguridad y reposo, y cuida además, de que aguas copiosas y saludables aplaquen su sed; alimentos abundantes y sanos satisfagan su hambre; árboles frondosos le proporcionen sombras y frescor en el verano, y calles espaciosas, ventilación y comodidad en todas las estaciones. Ella abre cauces estrechos para llevar la fecundidad y la vida a las campiñas áridas, y los abre anchos para que los surquen barcos

⁴. La publicación de las charlas se hizo *La Alhambra* durante cinco domingos: 31 de enero, 6 y 14 de febrero, 7 de marzo y 4 de abril de 1841.

⁵. Burgos, Javier de. "Ideas de Administración". Mesa Segura, **Labor Administrativa de Javier de Burgos**, p. 220.

cargados de los productos del suelo y de la industria. Ella borda las márgenes de estos cauces, cubiertas ya de pingües esquilmos, de vastas y sólidas rutas, sobre las cuales se alzan a su voz protectora cómodos y elegantes albergues, donde el viajero halle, no sólo abrigo y seguridad, sino sosiego y aun regalo. De sus avenidas aleja al mendigo y al ocioso, que no siendo observados ni protegidos, harían de la vagancia y de la miseria escalones para el crimen. La administración proporciona ocupación a los hombres robustos en los trabajos públicos; proporcióнала en los hospicios a los desvalidos, y a los delincuentes en los establecimientos de corrección. Socórrelos en sus dolencias, ora abriéndoles las puertas de los hospitales, ora derramando sobre el hogar doméstico los dones de la compasión privada y los consuelos de la caridad pública. A los desgraciados, que fruto de la flaqueza o el crimen, son abandonados al nacer por sus padres, tiene la administración abiertos desde luego asilos para alimentarlos, y más tarde escuelas y talleres donde adquiriendo medios de vivir a sus propias expensas, puedan retribuir a la sociedad los beneficios de su santa tutela. Ni aun al morir el hombre abdica la suya la administración; ella preside a los funerales, dicta las precauciones con que deben hacerse, aísla el asilo de los muertos y, señalando a los vivos la mansión que les aguarda, les ofrece en cada tumba un recuerdo de su miseria y una lección de moralidad".⁶

Fue un pensador que pudo sintetizar la inmensidad cualitativa de un nuevo fenómeno público por antonomasia y advertir que siendo inmensa la administración, ella se podía definir como "'la ciencia de lo útil y lo dañoso'", dando a entender con esta designación intencionalmente vaga, pero cierta, la ilimitada esfera de sus atribuciones.⁷ Es a tal grado amplia la acción de la administración pública, que de no haber establecido la división del conocimiento de las ciencias, en su inconmensurable espacio se confundirían todos los intereses sociales. Toca a la administración pública hacer confluir en un punto común a estos intereses, fundir en uno a los que son afines, impedir el roce cuando no lo sean. Tal es la misión de ese poder que desde sus días se designaba con el nombre de administración pública.⁸

El aporte más generoso al estudio de la administración pública teniendo como foco al bienestar social se debe al pensamiento administrativo italiano. Allí se creó y desarrolló un ámbito de

⁶. **Ibid**, pp. 220-221.

⁷. **Ibid**, p. 222.

⁸. **Ibid**.

cultivo muy vigoroso de la ciencia de la administración pública alrededor del concepto del Estado, bajo el influjo de una sociedad nutrida por la civilidad. El arranque del estudio de la ciencia de la administración pública en Italia fue uno de los más tardíos en Europa y tuvo una gran influencia alemana, especialmente debido a Lorenz von Stein. Antes de que se publicara en Italia su libro **La Ciencia de la Administración Pública**, cuando corría el año de 1897, el pensador administrativo alemán ya era muy consultado por los estudiosos locales. Esta publicación vino a confirmar su influencia. Dicha obra fue magníficamente prologada por Attilio Brunialti, a quien debemos una síntesis magistral del pensamiento administrativo italiano de entonces, así como la reproducción de largos pasajes de los autores prominentes.

La ciencia de la administración pública italiana comenzó a cultivarse hacia finales del siglo XIX, aunque los trabajos de derecho administrativo de Juan Domingo Romagnosi (**Principios Fundamentales del Derecho Administrativo**) se remontan a 1814. En efecto, aquella disciplina fue auspiciada por los conceptos de la escuela administrativa alemana,⁹ si bien es cierto que desde principios del siglo XIX también estuvo fuertemente influenciada por el derecho administrativo francés.

Ningún país mostró mayor interés que Italia en pro de una definición estricta de la administración pública durante el siglo XIX, como consecuencia del esfuerzo por diferenciarla del derecho administrativo. La gran cantidad de obras, artículos, ponencias y disertaciones entonces producidas, tuvieron principalmente ese propósito. Esto explica por qué existió casi una obsesión por distinguir y afianzar a la ciencia de la administración pública frente al derecho administrativo, que era entonces la disciplina preponderante. Ambas disciplinas fueron igualmente influidas por el derecho administrativo francés, primero, y por la ciencia de la administración pública alemana después. La influencia de ambas tradiciones producirá un choque que caracteriza desde entonces a la ciencia de la administración italiana, incluso hasta nuestros días. Es Italia donde la lucha por la autonomía de la ciencia de la administración pública ante el derecho administrativo, consistió en la línea de combate académico más enconada.

Otro precursor de la ciencia de la administración pública italiana fue Giovanni Manna, autor del trabajo **El Derecho Administrativo en el Reino de las Dos Sicilias**, publicado en 1840.

⁹. Brunialti, Attilio. **Prefazione**. Stein, Lorenzo. **La Scienza della Pubblica Amministrazione**. Torino, Unione Tipografico-Editrice. 1897. p. I.

En él explicó que el Estado, cuyo propósito es la conservación del derecho, tiene un doble movimiento a través del cual se activan las fuerzas sociales del centro hacia la periferia y de la periferia hacia centro.¹⁰ Las fuerzas sociales se mueven originalmente de la periferia al centro porque el Estado es órgano del derecho y el medio del "consorcio civil"; luego el Estado las mueve en sentido contrario, hacia la periferia, donde están los individuos que son su fuente original. Dentro de este doble movimiento, la administración pública consiste en el ejercicio del poder ejecutivo y judicial; es, de hecho y de derecho, un conjunto de actos gubernamentales y de funciones que se desarrollan de acuerdo con la Constitución política.

Manna hizo una triple tipología de la administración: administración del Estado, la administración civil y la administración contenciosa. La administración del Estado es el movimiento concentrador, la administración civil es el movimiento de difusión y la administración contenciosa es la provisión de la tutela de la acción realizada, que resuelve las controversias entre los ciudadanos y el Estado motivadas por las acciones gubernativas, así como de los ciudadanos entre sí debido a la aplicación del derecho privado. La administración del Estado es indivisible porque se caracteriza por el monto de las fuerzas sociales que concentra, en tanto que la administración civil tiene tantas ramas cuantos son los objetos de la sociedad. La administración contenciosa se distingue en función de los objetos a los que se aplica. Esta administración debe regresar en su movimiento hacia sí misma para facilitar el funcionamiento de las administraciones estatal y civil, y prevenir las perturbaciones y los peligros.

La administración del Estado es un instrumento de la administración civil, porque el Estado es un medio para la sociedad con arreglo a los fines que ésta persigue. La primera establece los modos de conservación del derecho, la segunda los acomoda a los diferentes fines de la sociedad. La administración del Estado reúne las fuerzas morales, intelectuales, físicas y económicas, y debe cuidar de su desenvolvimiento. La administración civil tiene la doble finalidad de remover los obstáculos que se alzan contra el derecho y conformarse plenamente a la noción del Estado para suplir las deficiencias de los individuos, cuidar de las personas, asegurar la propiedad, estimular la sociabilidad; y desarrollar a los hombres pero sin confundirse con elementos de la vida social, tales como el arte, la religión y la industria. Toca a la administración civil el cuidado de lo común, el sistema de prohibiciones, la vida física y moral de la sociedad, y la vida

¹⁰. Referido por Brunialti, obra citada, pp. III-VI.

intelectual. Aunque no le corresponden los elementos de la vida social, es su responsabilidad el cuidado de las obras públicas, víveres, salud, comercio, industria, ciencias, bellas artes, letras y la educación. Es la acción supletoria del Estado que nace en razón directa del grado de desarrollo de civilización.

En la época en que Burgos estaba activo en España, José Posada de Herrera se inició en el estudio y la enseñanza de la administración pública, también bajo la guía del ideario de Carlos Juan Bonnín. Fue uno de los más importantes pensadores administrativos de siempre. Fue también uno de los primeros catedráticos de ciencia de la administración pública en el mundo, gracias a las lecciones que impartió en la Escuela de Administración de Madrid. Sus **Lecciones de Administración** impartidas durante 1843 y reunidas como versiones taquigráficas de sus alumnos, fueron públicas para beneficio de entonces y de ahora.¹¹ Esos alumnos fueron Antonio de Bascón, Juan Pérez Calvo y Francisco de Paula Madrazo; este último autor también de una obra sobre administración pública basada en el trabajo de su profesor.¹²

La cátedra de administración pública implicó un gran progreso para la instrucción pública, sobre todo porque entonces la enseñanza comprendía el derecho, la medicina y las ciencias eclesiásticas, militares, naturales y exactas, y como lo señaló con énfasis Posada de Herrera, sólo estaba olvidada la ciencia del gobierno y de la administración pública como si regir a un pueblo

¹¹. Las lecciones comprenden tres tomos en los que están editadas 66 disertaciones magistrales de Posada de Herrera, en la Escuela Especial de Administración. Posada de Herrera, José. **Lecciones de Administración**. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1978 (1843). Tres tomos. Versión facsímil. Esta edición carecía de un cuarto tomo que comprende las lecciones 67-73, quizá porque fue hecha con el ejemplar de la Biblioteca Nacional que no tiene el mismo. Recientemente, Francisco Sosa Wagner encontró la obra íntegra en cuatro tomos dentro de la Biblioteca de la Universidad de Oviedo y la dio a la imprenta, donde se publicó de manera facsímil: Posada de Herrera, José. **Estudios sobre la Beneficencia Pública. Lecciones de Administración**. Oviedo, Universidad de Oviedo y Universidad de León. Cuarto tomo. 1995 (1845).

¹². Madrazo, Francisco de Paula. **Manual de Administración. Colección Popular Mexicana**. París, Librería de Rosa, Bouret y Cía. 1857.

fuera un arte fácil y sencillo que no necesita estudio.¹³ Insiste en que esto era explicable antaño cuando el gobierno era el patrimonio de una familia, mas no en la época del autor, en la cual la democracia había ampliado los derechos ciudadanos.

Incluso, en tanto para los cargos de juez, promotor fiscal y abogado se exigían "años de estudio y una gran cantidad de cátedras y exámenes, ninguna prueba de capacidad se cree necesaria al que ha de desempeñar la carrera administrativa, y sin más méritos que el favor, entran a gobernar algunos de nuestros empleados, haciendo ensayos costosos en el cuerpo de la nación".¹⁴ En los quehaceres judiciales el trabajo es complejo, reclama la participación de personas inteligentes que demuestren sus argumentos, lo que no ocurre en la administración pública donde las exigencias a los servidores públicos son mucho menores. Es más, en tanto los errores de un juez puede corregirlos un superior, los de la administración son irreparables. En fin, Posada de Herrera se muestra muy sorprendido del gran cuidado puesto en los intereses de un individuo y el enorme descuido hacia los de la sociedad, de que se dé preferencia a las relaciones entre los individuos por encima de las relaciones entre el individuo y la nación.

Evocando el planteamiento de Burgos sobre el carácter omnipresente de la administración pública, espeta cuán importantes y cuán variadas se han ofrecido a nuestros ojos todas las ramas de la administración pública.¹⁵ Desde que el hombre nace y hasta que muere, él vive bajo su vigilancia y su cuidado, y siguiéndole con la solicitud de una madre cariñosa, la administración pública lo acompaña de la cuna hasta el sepulcro. En suma: "si el cielo le dio vida, la administración lo certifica".¹⁶

La administración pública sigue la mano del legislador, ejecutando las leyes; pero con frecuencia examina las necesidades públicas, reúne los datos y prepara los fundamentos de las disposiciones legislativas. Ella preside las elecciones, organiza el ejército, recaba los ingresos públicos, administra el patrimonio público, celebra tratados internacionales: "es, en suma, la sociedad en acción, pensando, obrando, siguiendo el camino que le

¹³. Posada de Herrera, obra citada, p. 9.

¹⁴. **Ibid.**

¹⁵. **Ibid**, p. 10.

¹⁶. **Ibid**, p. 11.

ha marcado la providencia en el espacio de los siglos".¹⁷ Todo esto, que consiste en una multitud de relaciones que vinculan al hombre y la administración, comprendan también a la organización social, y a su vida moral y material.

Posada de Herrera comenzó sus lecciones con una vigorosa expresión que refería a la administración pública como propia de todos los tiempos y todas las sociedades; pero que en todas las administraciones, según su clase, hay siempre un principio que domina y forma la base de todas ellas.¹⁸ En su inicio la administración era heterogénea, yacía dispersa en los territorios nacida del egoísmo local y carecía de principios generales que la unificaran. No había condiciones para la unidad administrativa de España. Para entonces, el desarrollo de las reglas propias de la administración pública trabó una estrecha relación entre la administración y el derecho administrativo. Pero en tanto que la administración pública es el número y distribución de agentes que tiene el gobierno para poder ejecutar las leyes, el derecho administrativo es el conjunto de las leyes administrativas.¹⁹ Ambos convergen en el campo de cultivo de una nueva disciplina, la ciencia de la administración pública, que es "aquella ciencia que establece los principios y las relaciones que hay entre la sociedad y los miembros que la componen, o viceversa, entre los individuos que componen la sociedad y la sociedad misma, más aquellos derechos que la equidad establece entre los particulares, y nacen del mismo principio de asociación".²⁰

Posada de Herrera es uno de los más genuinos discípulos españoles de Bonnin, pues como su maestro concibió a la administración pública como una ciencia, un arte y un establecimiento político. Del manera similar, el alumno más genuino de Posada de Herrera fue Francisco de Paula Madrazo, nacido en Barcelona en el año de 1817. A la edad de 25 años asistió a las lecciones de administración impartidas por José Posada de Herrera, que copió junto con dos condiscípulos suyos. En 1857 salió a luz una obra de Madrazo, **Manual de Administración**, pero no en España sino en México, formando parte de la **Enciclopedia Popular Mexicana**. Tal es el motivo hipotético por el cual Madrazo es desconocido en España, donde no encontramos referencia alguna de su obra. Su

¹⁷. **Ibid.**

¹⁸. **Ibid**, p. 18.

¹⁹. **Ibid**, p. 36.

²⁰. **Ibid.**

Manual, inspirado completamente en las **Lecciones** de Posada de Herrera, es una especie de síntesis de esta obra. Su publicación en México señala un hecho relevante: aquí había una significativa actualización intelectual en el siglo XIX, toda vez que se cultivaba la ciencia de la administración pública más avanzada entonces: la española.

Madrazo cuenta que la afición que se ha despertado sobre el estudio de la ciencia de la administración pública, no sólo debe mirarse como un notable progreso de la instrucción pública, sino como uno de esos fenómenos que revelando el estado de la sociedad.²¹ Su obra no tendrá como base teorías vanas ni principios abstractos, sino doctrinas de aplicación práctica. Su objeto son todas las instituciones, las leyes y los derechos que forman los diferentes lazos y relaciones del hombre en sociedad, así como todos los derechos de ella misma.²² Se ha propuesto escribir un tratado científico, no un libro de política, que pretende compendiar los buenos principios sobre que puede establecerse una administración pública inteligente, ilustrada, justa y vigorosa.

Inspirado por su maestro, tomó los conceptos de unidad y centralización para explorar la noción emergente de publicidad donde destaca el espíritu de gestación de la confianza entre los ciudadanos y la generalización de las costumbres como una ampliación de la vida civil. Se trata de la creación de lo que llama el "espíritu público" a través de la ampliación en la comunicación entre los individuos.²³ Esta versión de lo público sirve de preámbulo para su definición de la ciencia de la administración pública, como aquella disciplina "que establece los principios y relaciones que median entre la sociedad y los individuos que la componen; más aquellos derechos que existen entre los particulares que están reglados por la equidad y nacen del principio de asociación".²⁴

El cultivo de las ciencias jurídicas no es un campo árido, sino un terreno fértil donde también se labran los asuntos sociales. En el año de 1852 fue publicada una obra de este talante: **Lecciones de Derecho Administrativo** de Teodosio Lares, impartidas en el Ateneo Mexicano. Consisten en catorce lecciones que tratan

²¹. Madrazo, obra citada, p. 5.

²². **Ibid**, p. 9.

²³. **Ibid**, p. 13.

²⁴. **Ibid**, p. 18.

del derecho administrativo, el poder ejecutivo, la administración activa, las atribuciones de la administración graciosa, la administración contenciosa, la división de poderes, el poder judicial, el poder administrativo y la jurisdicción administrativa.

El derecho administrativo era todavía una ciencia poco cultivada entre los mexicanos y fue en Francia donde se intentó establecer como una ciencia basada en principios positivos, necesarios e incontestables, tarea en la que participaron Cormenin y Macarel en 1818, Gerando en 1819 y Foucart en 1841; toda vez que Laferriere había sintetizado sus elementos y Chaveau Adolphe había puesto la cimentación académica en la que descansaba. Pero fue Laferriere quien influyó más profundamente el pensamiento de Lares, pues de él adopta su concepto de derecho administrativo como la ciencia y la competencia del poder ejecutivo, pero abarcando también a los funcionarios y tribunales administrativos con relación a los intereses y derechos de los ciudadanos, así como con el interés general del Estado.²⁵

Su foco de análisis radica en la organización del poder ejecutivo. Un concepto tan amplio del derecho administrativo lo relaciona con el derecho público, al que concibe como la ciencia de los principios de la organización de la sociedad civil; o más precisamente, la ciencia de la organización de los poderes sociales.²⁶ La diferencia entre el derecho público y el derecho administrativo consiste en que el primero entraña a todos los poderes sociales, en tanto que el segundo sólo tiene incumbencia con la acción del poder ejecutivo.

Allí donde haya existido gobierno hubo también administración pública, pues no puede concebirse gobierno sin administración, ni ésta sin reglas destinadas a dirigir a los funcionarios en los diversos ramos administrativos.²⁷ Lares evoca el planteamiento de Laferriere en el sentido de que el derecho administrativo no se constituyó durante la monarquía absolutista, sino en la época de la Asamblea Constituyente, tal como lo hemos constatado en la obra de Bonnin. El derecho administrativo se sustenta en principios

²⁵. Lares, Teodosio. **Lecciones de Derecho Administrativo**. México, Imprenta de Ignacio Cumplido. 1852. p. 2.

²⁶. **Ibid**, p. 3.

²⁷. **Ibid**.

racionales, siendo las instituciones administrativas la realización o consecuencia de tales principios.²⁸

En México, las instituciones administrativas y el derecho administrativo se encontraban dispersos en distintas fórmulas jurídicas, que incumben a los diferentes ramos de la administración pública, toda vez que había una confusión entre el contencioso administrativo y el orden civil. Todo esto reclamaba el concurso de la ciencia de la administración pública: "así es como la necesidad de la ciencia se hace sentir, en los casos graves y complicados de la administración. Debemos, pues, todos aspirar a su desarrollo, porque en él estamos todos interesados. No hay uno solo sobre el que no haga sentir la acción de la administración. Ni las personas, ni los bienes pueden estar exentos de ella. Administrar, es obrar, y la acción del gobierno se ha de ejercer precisamente sobre las cosas y los individuos. Combinar en la acción el interés público con los derechos e intereses de los particulares, de tal manera, que aquél prefiera sin herir ni ofender a éstos, es el gran problema de la administración y su resolución comprende toda la ciencia de la administración. Ciencia en que todos tenemos un grande y particular interés, porque de ella depende que el gobierno al administrar la cosa pública, lo haga sin atacar nuestros derechos ni perjudicar nuestros intereses".²⁹

El argumento de Lares nos deja frente a una administración activa, cuyo obrar se ejerce sobre las personas y las cosas: si la administración activa toca los intereses de las personas y provoca sus reclamaciones, ella se llama poder gracioso; si hiere sus derechos y da lugar a un recurso contra sus decisiones, se llama poder contencioso.³⁰

Tal como lo hemos podido constatar, una variedad de pensadores dedicaron su esfuerzo al estudio del bienestar social como uno de los temas de atención dilecta de la ciencia de la administración pública de siempre.

²⁸. **Ibid**, p. 5.

²⁹. **Ibid**, p. 10.

³⁰. **Ibid**, p. 16.

TEORÍA DE LA ACCIÓN SOCIAL POSITIVA Y DIRECTA DEL ESTADO

En Italia, Giovanni de Giannis Giaquinto continuó los pasos de Giovanni Manna como un activo cultivador de la ciencia de la administración pública. En su **Prelación al Curso de la Ciencia de la Administración Pública (Prelezione al Corso della Scienza della Pubblica Amministrazione**, Florencia, 1876), argumentó que la administración pública no es un hecho aislado, sino una serie compleja y concatenada de actos. Son actos porque administrar es esencialmente hacer, y no puro consejo ni pensamiento o deliberación. Ella es esencialmente acción, pues la actividad es una de las características principales de cualquier administración.³¹ Dichos actos deben producir una utilidad que consiste en el fin perpetuo que caracteriza a los diversos actos de la administración.³² La utilidad puede ser positiva o negativa, mediata o inmediata, ya se trate de lograr un bien o evitar un mal. En todo caso, los actos administrativos deben incidir en la cosa pública porque están relacionados con la sociedad toda, independientemente del carácter que tengan. Por consiguiente, "la administración pública puede definirse, en sentido objetivo, como una serie de acciones ejecutadas por la autoridad pública de acuerdo a la forma de Constitución, sobre materias interesantes a la cosa pública".³³ Alrededor de la administración pública se ha establecido un cuerpo de doctrina racional con referencia a un grupo de acciones cuyo objetivo es la prosperidad máxima de la cosa pública, pero preservando a la propiedad y la libertad.

La ciencia de la administración pública está dividida en varias ramas. La primera es la parte orgánica o técnica, ella examina las leyes supremas de la administración pública, los criterios de organización, las instituciones, la jerarquía de los cargos y las relaciones entre ellos; en fin, el estatuto de los funcionarios. La segunda se refiere a la administración del territorio del Estado, sus provincias y sus comunidades. Trata asimismo lo relativo a la satisfacción de las necesidades de la cosa pública, así como de los medios empeñados en ello. Finalmente, la tercera parte se refiere a la acción e incluye los sistemas de "gestión de la cosa pública" y la contabilidad gubernamental.

³¹. Referido por Brunialti, obra citada, pp. XXVIII-XXIX.

³². **Ibid**, p. XXIX.

³³. **Ibid**.

De Giannis Giaquinto creía que, en última instancia, "de todo este análisis (...) deriva lógicamente el concepto fundamental de nuestra ciencia. La ciencia de la administración pública es la ciencia que ofrece los principios racionales del organismo administrativo, las necesidades de la cosa pública, los medios para proveerlas y la gestión de los mismos. Es una ciencia práctica, pero no debe confundirse con el arte de las finanzas".³⁴ A ella corresponde la descripción general de la administración pública y la recolección de la suma de los principios racionales,³⁵ en tanto que el derecho administrativo estudia las leyes referidas al Estado. Pero ambas disciplinas se distinguen por su extensión, objeto, carácter y alcance.

La administración pública, inmersa en su más amplia comprensión, abraza dos objetos supremos: uno considera el mecanismo de los servicios públicos, el organismo interno, los principios relativos al mismo y las atribuciones de los funcionarios jerarquizados. Es la parte orgánica y técnica del orden administrativo. El otro objeto se refiere a la acción misma del poder ejecutivo y de todos sus funcionarios, por medio de la cual se proveen los servicios públicos con referencia a los derechos y los intereses de los administrados. El primer objeto es propio de la ciencia de la administración pública, el segundo del derecho administrativo.³⁶

En su pensamiento administrativo observamos una tendencia: la ciencia de la administración lleva el calificativo de "pública". Este matiz, privativo de los italianos, será uno de los sellos que caracterizarán a la ciencia de la administración peninsular.

Otro autor italiano cultivó principalmente el derecho administrativo. Nos referimos a Lorenzo Meucci y su libro **Instituciones de Derecho Administrativo (Istituzioni di Diritto Amministrativo**, Roma, 1879). Meucci también se empeñó por distinguir a la ciencia de la administración pública y el derecho administrativo, pero el examen de la primera se restringe a sus vínculos con ese derecho. A la ciencia de la administración pública corresponde el aspecto material, en tanto que al derecho administrativo toca lo formal; a la primera incumben las relaciones entre el Estado y la sociedad, en tanto que al segundo interesa la

³⁴. **Ibid**, p. XXX.

³⁵. **Ibid**.

³⁶. **Ibid**, p. XXX.

organización de la administración pública, y las relaciones jurídicas entre ella y los ciudadanos.

Meucci concibió al Estado como la potestad pública en la cual se pueden encontrar dos momentos: el de su Constitución y el de su acción.³⁷ Como el hombre, que nace y que obra, el Estado se forma y opera. Pero ambos momentos están presididos por el derecho, debido a que al constituirse su acción está regulada. De la misma manera como la potestad del Estado se distingue en legislativo, ejecutivo y judicial, así la acción estatal se divide en legislación, administración y jurisdicción. Propiamente la administración pública es toda la acción del poder que cuida los intereses generales, es el gobierno sin la legislación y la judicatura.³⁸ Pero hay un sentido más restricto del gobierno que significa la acción política que cuida los intereses generales y morales de la sociedad considerada como un todo, acción para la cual la administración pública es una mera aplicación subalterna. La administración pública implica la acción misma en el momento ejecutivo del acto; es más: la voz latina *ad administrando* significa hacer. Pero la administración, en su pleno sentido, no sólo entraña el acto en sí, sino al complejo de las instituciones y órganos que dirigen y llevan al cabo la actividad.

También un conspicuo cultivador del derecho, V. E. Orlando es célebre por su libro **Principios de Derecho Administrativo (Principi di Diritto Amministrativo**, Florencia, 1891), en el cual se observan pasajes lúcidamente redactados que citan y explican la importancia de Lorenz von Stein como teórico muy principal de la administración pública.³⁹ Sin embargo, no es esta obra a la que nos referiremos aquí y ahora, sino otra que está relacionada con la ciencia de la administración pública: **Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración (Diritto Amministrativo e Scienza dell'Amministrazione**, Bolonia, en 1887).

Aunque Orlando ha logrado grandes créditos como cultivador del derecho administrativo, sus méritos en la ciencia de la administración pública son también elevados. Fue catedrático del Ateneo de Palermo donde enseñó las doctrinas de von Stein y Carlo Ferraris, y de ambos tomó la idea de que Italia es el único país

³⁷. Meucci, Lorenzo. **Instituzioni di Diritto Amministrativo**. Torino, Fratelli Bocca Editore, 1898 (1879). p. 1.

³⁸. **Ibid.**

³⁹. Orlando, V.E. **Principios de Derecho Administrativo**. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1978 (1891).

donde existe un debate sobre la oposición entre la ciencia de la administración y el derecho administrativo; pero advierte que tal cuestión exige cuidadosas reflexiones. Ambas disciplinas se mueven en aquello que se conoce como "injerencia del Estado en la sociedad" o "injerencia social del Estado". Esta idea se encuentra al margen de las proposiciones del liberalismo y de teorías económicas similares, por lo que define a la ciencia de la administración pública como "la ciencia de la injerencia social del Estado".⁴⁰ Es tal injerencia la razón material que da vida a la ciencia de la administración pública frente al derecho administrativo.

Habiendo abrevado en el ideario administrativo de Stein, sostiene que "el Estado se afirma efectiva y vigorosamente como antítesis de la sociedad, de la cual es la organización política".⁴¹ Para desarrollarse, el Estado debe desenvolver los elementos de la vida individual de los hombres, afirmar sus fuerzas y ampliar las potencias de los individuos. El Estado puede coadyuvar a la potenciación de los individuos por medio de la prevención de enfermedades contagiosas, con el establecimiento de centros asistenciales y por medio de la ayuda a todos los necesitados. Debe procurar por la industria, el comercio, el mercado, vigilar los precios e intervenir positivamente allí donde se le necesite.

Aunque Orlando ha consultado y enseñado las ideas de Ferraris, muestra su inconformidad sobre la clasificación de la ciencia de la administración, en ciencia de la administración política y ciencia de la administración social, porque dice que esto implica una distinción entre medios y fines. Tampoco está de acuerdo en la concepción del derecho administrativo como disciplina dedicada al estudio del organismo de la administración, y la ciencia de la administración como el estudio de la acción.

V. Wautrain-Cavagnari o simplemente Cavagnari como también se le conoce, es uno de los pensadores administrativos italianos de mayor peso intelectual. Su obra es uno de los tratados de ciencia de la administración pública más completo, toda vez que es producto de su experiencia como catedrático en la Universidad de Génova. Nos interesa Wautrain-Cavagnari por la relación directa que tiene con Ferraris y von Stein, como también por cuanto a su ubicación intelectual dentro de la tradición de la ciencia de la administración pública. Escribió una obra muy importante para nuestra disciplina: **Elementos de Ciencia de la Administración**

⁴⁰. **Ibid**, p. XLVIII.

⁴¹. Referido por Brunialti, obra citada, p. XLV.

(**Elementi di Scienza dell'Amministrazione**), publicada originalmente en 1890, a la que siguieron la edición de 1898 y la de 1919.

La administración pública es el Estado en actividad y en torno a esta categoría se desarrolla la teoría de la administración pública, cuya exposición parte de la administración económica. Ella refleja tres formas de acción del Estado: en la producción de la riqueza; en su circulación; en la distribución y consumo de tal riqueza. La administración interna, por su parte, se refiere a la acción del Estado en el desarrollo numérico de la población, la salubridad pública, y la beneficencia. La administración de la cultura pública, finalmente, está relacionada con la acción del Estado en la cultura del pueblo y los diferentes niveles de educación.

Están equivocados quienes creen que esa disciplina es una mera superficialidad o la consideran una simple rama del derecho administrativo.⁴² Wautrain-Cavagnari respondió a un jurista, que sardónicamente había dicho que la ciencia de la administración era "el derecho administrativo sin derecho", diciendo que espera que aquellos que tengan la paciencia de leer su obra, se persuadan fácilmente de que la ciencia de la administración pública tiene un compromiso bien distinto al propio derecho administrativo. Toca a este el ordenamiento jurídico de la administración pública, en tanto que a la ciencia de la administración pública corresponden las nociones técnicas. Ambos tienen tanto parentesco como lo tienen la economía política y el derecho civil en lo que concierne a la propiedad y otros derechos patrimoniales.

La administración del Estado consiste en la autoridad soberana, sea directamente, sea de manera delegada, así como el emprender acciones interesantes al cuerpo político, es decir, es lo mismo que gobernar. Por consiguiente, "la ciencia de la administración deberá tener como objeto todas las materias que compendia el gobierno de un Estado" (...) "La ciencia de la administración se define como la exposición metódica de los principios y de las teorías relativas a la acción social, positiva y directa del Estado".⁴³ Tomó como base a la categoría de "acción social del Estado" acuñada por Orlando, y se propone examinar los medios de que se sirve el Estado para conocer las condiciones de la sociedad.

⁴². Wautrain-Cavagnari, V. **Elementi di Scienza dell'Amministrazione**. Firenze, G. Barbera Editore. 1919 (1890). pp. 5-7.

⁴³. **Ibid**, pp. 8 y 13.

La ciencia de la administración pública tiene como objeto de su atención al Estado, y más precisamente la acción del Estado, que implica el doble problema de la determinación de los objetivos generales que ella debe conseguir, por un lado, y el de la adquisición y uso correcto de los medios para lograr tales fines, por el otro. De lo primero se ocupa la política, de lo segundo la ciencia de la administración pública. Esta última idea, en la que la determinación de objetivos generales y la adquisición y uso correcto de los medios están separados, dice que la adoptó directamente de M. Bluntschli. Por lo tanto, la ciencia de la administración es una rama de la política, a la vez una disciplina diferente del derecho constitucional y del derecho administrativo.

Los medios del Estado son de dos clases: bienes económicos y servicios personales, en tanto que las finanzas, el ejército y la jerarquía civil son los tres grandes elementos de su fuerza, y forman en sí tres disciplinas independientes.⁴⁴ La potencia y prosperidad del Estado descansan en el desarrollo económico, físico e intelectual de los ciudadanos. Pero el bienestar, la salud y la educación del pueblo dependen de la previsión y actividad de los particulares, y sólo en mínima parte de la intervención y ayuda del gobierno. Sin embargo, el Estado no es un simple espectador, pues actúa directa y positivamente sobre las condiciones de la sociedad.

Acción social del Estado significa que la actividad estatal toca a los individuos y a las clases, que son los elementos constitutivos de la sociedad: "diciendo, por lo tanto, que la ciencia de la administración estudia a la acción social del Estado, se intenta aludir aquella acción que se refiere al mejoramiento de las clases sociales bajo el cuádruple aspecto económico, físico, intelectual y moral".⁴⁵ De aquí que la disciplina tenga la denominación de "ciencia de la administración social" y aspire a ser aprendida por los servidores del Estado que llenan sus diferentes ministerios.

La ciencia de la policía vive aún, a ella toca la acción del Estado que tiene una naturaleza indirecta y negativa, es decir, un carácter de simple defensa, protección o auxilio. La ciencia de la administración, por su parte, se refiere a la acción social directa y positiva del Estado, y se define por la iniciativa y el movimiento. Conforme a lo anterior, la ciencia de la administración pública se divide en ciencia de la administración económica, que se ocupa de la injerencia del Estado en la producción y distribución

⁴⁴. **Ibid.**

⁴⁵. **Ibid.**

de la riqueza nacional; ciencia de la administración interna, que estudia la acción estatal sobre las condiciones físicas de la población: salud pública, migración y beneficencia; y ciencia de la administración de la cultura, que considera al Estado como fundamento del desarrollo intelectual y moral del pueblo.

El profesor Sabbatini también decidió penetrar en el agudo problema de la separación entre la ciencia de la administración pública y el derecho administrativo, y al efecto escribió un artículo titulado "Ciencia de la Administración y Derecho Administrativo" ("Scienza dell'Amministrazione e Diritto Amministrativo", 1893), donde mostró su discrepancia con la teoría de la injerencia social del Estado como propia de la ciencia de la administración, dejando al derecho administrativo lo correspondiente a las normas jurídicas que regulan esa acción. El Estado, para alcanzar los fines que tiene como tal, debe emprender actos relativos a su organización y conservación, así como aquellos otros que se refieren a la tutela de los ciudadanos. El Estado interviene en la sociedad para promover, desarrollar y asegurar la satisfacción de las necesidades físicas, económicas, morales e intelectuales de la propia sociedad.

Por principio la "administración pública del Estado" tiene dos tipos de objetivos, uno político, otro social, de modo que se debe clasificar a la administración pública en administración política, por un lado, y administración social, por el otro. Esta división se refiere al Estado desde el ángulo de su modo de ser como entidad política, en contraste con su modo de obrar como órgano de la sociedad.⁴⁶ La administración del Estado corresponde a la ciencia de la administración política y el derecho administrativo político o del Estado, en tanto que la administración social incumbe a la ciencia de la administración social y el derecho administrativo social.⁴⁷ Aunque ambas disciplinas tienen un objeto propio se agregan en una disciplina única: la ciencia de la administración. Empero, la ciencia de la administración debe ser clasificada entre las ciencias políticas, no dentro de las ciencias sociales, porque estudia las funciones que el Estado pone en práctica como órgano político de la sociedad.

Estos señalamientos de Sabbatini muestran el grado de complejidad de un debate que intenta desentrañar los problemas epistemológicos inherentes a la ciencia de la administración.

⁴⁶. **Ibid**, p. LVIII.

⁴⁷. **Ibid**.

Antonio Longo escribió un trabajo destinado a examinar la multimencionada distinción entre el derecho administrativo y la ciencia de la administración, que lleva precisamente el título: "La Distinción entre el Derecho Administrativo y la Ciencia de la Administración en Italia" ("La Distinzione tra il Diritto Amministrativo e la Scienza dell'Amministrazione en Italia", 1894). En la península estaba ocurriendo el choque de dos tradiciones, una francesa hasta el momento prevaleciente, la otra alemana impulsada por el concepto de administración social y que descansaba en las doctrinas formuladas por Lorenz von Stein. El encuentro provocó un ambiente favorable a la independencia de la ciencia de la administración pública, con referencia al derecho administrativo. Longo creía que la administración social tiene suficiente individualidad para constituir una sección particular dentro de la ciencia de la administración pública, pero no tanto para ser una ciencia autónoma.⁴⁸ Cuando el Estado ejecuta actos de policía, administra, de la misma manera que administra cuando expide normas y mantiene a las instituciones de educación pública, y cuando regula la vida de las comunidades y las personas morales, así como cuando se ocupa de la vialidad pública. "Administrar es perseguir determinados intereses públicos, y este carácter se diversifica por cuanto son diversos los propósitos que la administración se propone alcanzar".⁴⁹

G. Vacchelli es autor de la obra **La Ciencia de la Administración como Ciencia Autónoma** (**La Scienza dell'Amministrazione como Scienza Autonoma**, 1894). Manifiesta su inconformidad con Ferraris por cuanto que la ciencia de la administración estudia a las cosas, mientras el derecho administrativo se ocupa de lo correspondiente a las personas y las acciones. No acepta tampoco que la autonomía de la administración pública radica en la acción del Estado en la vida económica. Tampoco concuerda con que la administración se contrapona a la política, porque el elemento político está en la materia que concierne a las relaciones con otros estados, así como en las determinaciones de los objetos que persiguen el equilibrio entre las clases que integran al Estado.⁵⁰ La política y la administración no se pueden separar porque comparten las mismas manifestaciones; su índole es igual, sus actitudes y capacidades no son diferentes.

⁴⁸. **Ibid**, pp. XLIX-L.

⁴⁹ **Ibid**,

⁵⁰. **Ibid**, p. LII.

El fenómeno administrativo puede ser identificado en la organización de las fuerzas y de la actividad social, cuando se encamina a cumplir con ciertas funciones. El estudio de la administración pública comprende enteramente el proceso funcional de la organización social, por lo que explora sus elementos, caracteres, energías y condiciones, por las cuales se pueden lograr los fines propuestos. Por lo tanto, la ciencia de la administración pública trasciende los límites de la ciencia del Estado porque la administración pública subsiste objetivamente en la cooperación de las energías, la voluntad y la actividad que dirigen las fuerzas sociales, con respecto a las cuales el Estado es un órgano parcial sujeto a algunas de estas energías. La ciencia de la administración pública "tiene como objeto las funciones sociales en general, pero por cuanto en ellas se puede advertir una finalidad especial, y una voluntad consciente y reflejo de actuar en consecuencia para alcanzar los fines de las funciones mismas".⁵¹ A ella corresponde establecer cuáles son las energías elementales de una función social, cuáles son los sujetos de la voluntad que se pueden ejercer para influir efectivamente, cuál es la relación entre las condiciones necesarias en las funciones sociales y la voluntad encaminada a ejercer una influencia efectiva. En otros términos, cuál es la medida e importancia de lo "administrable".⁵²

Domingo Giura es autor de la **Introducción al Estudio de la Ciencia de la Administración (Introduzione allo Studio della Scienza dell'Amministrazione, 1895)**. Define a la ciencia de la administración como "la disciplina que indaga los principios reguladores de la acción del Estado para la realización de los fines de utilidad social, definiendo los límites políticos y jurídicos de la conservación, el desarrollo normal y el progreso del cuerpo social".⁵³ Es una disciplina positiva y experimental. Estudia los límites de la acción del Estado cuando se encamina a procurar el desarrollo de la sociedad, es la disciplina que especialmente se propone el estudio de todos los problemas relativos al orden social.⁵⁴ En fin, la ciencia de la administración pública concibe al Estado cuando desarrolla una actividad que promueve el beneficio de la vida social en lo económico, físico, intelectual y moral.

⁵¹. **Ibid**, p. LVI.

⁵². **Ibid**, p. LVI

⁵³. **Ibid**, p. LXII.

⁵⁴. **Ibid**, p. LXIII.

Las ideas centrales de Juan Carlos Bonnin acerca de la ciencia de la administración pública trascendieron hasta el siglo XX. Esto es perceptible en la obra de un jurista mexicano, Nicéforo Guerrero, cuyos **Apuntes de Derecho Administrativo** fueron publicados en la ciudad de Guanajuato cuando corría el año de 1929. El libro fue concebido como un texto para el uso de los alumnos de la cátedra respectiva en el Colegio del Estado. Esta obra continúa la tradición de la ciencia de la administración pública, toda vez que en ella se plasman también las contribuciones de Lorenz von Stein.

Al aceptar la profesión de la cátedra de derecho administrativo, preparó los **Apuntes** debido a la ausencia o insuficiencia de libros sobre la materia. Su idea principal fue que los alumnos del curso penetraran en la importancia de la materia y tuvieran alguna idea de las principales leyes e instituciones administrativas federales y del Estado de Guanajuato.⁵⁵ Toda similitud con el texto de Manuel Colmeiro no es accidental, porque Guerrero modeló su obra en el pensamiento del jurista español, pero también tiene como fuentes a José María Castillo Velasco, Manuel Cruzado y Emilio Rabasa, así como a Frank Goodnow y Adolfo Posada.

Nicéforo Guerrero también separó al gobierno y la administración. El gobierno tiene una doble acepción: en sentido amplio es una entidad que legisla, ejecuta y realiza deberes judiciales; restringidamente comprende al poder ejecutivo, y por lo tanto, a la política y la administración propiamente dicha, de modo que "gobernar es administrar".⁵⁶ Toca a la ciencia política señalar hasta dónde debe llegar la acción del gobierno y dónde debe comenzar la de los particulares. Por su parte, la administración en su sentido general engloba la actividad total del gobierno, en tanto que restringidamente se refiere sólo a la función ejecutiva. Evocándonos el ideario de Lorenz von Stein, Guerrero explica que las esferas administrativas constituyen cinco ramas: administración de las relaciones exteriores, pues el ejecutivo lleva los vínculos diplomáticos entre el Estado nacional y otros estados, y se considera al Estado como sujeto del derecho internacional; administración de los asuntos militares, que consiste en las disposiciones necesarias para preservar al Estado de los ataques externos, y en lo interior garantizar el orden público; administración de los asuntos judiciales, que se refiere no a la decisión de los tribunales, sino a la actividad de los órganos ejecutivos del gobierno para proveer la existencia de los

⁵⁵. Guerrero, Nicéforo. **Apuntes de Derecho Administrativo**. Guanajuato. Tipografía Comercial. 1929. p. 5.

⁵⁶. **Ibid**, p. 11.

tribunales en las condiciones necesarias para que cumplan su cometido; toda vez que significa decidir sobre los conflictos que se susciten entre los habitantes del territorio por lo que atañe a los derechos de los mismos.⁵⁷ También se refiere a la administración financiera, es decir, la administración de los medios pecuniarios para atender los servicios públicos. Finalmente, estudia a la administración de los asuntos interiores, que consiste en la garantía de los intereses colectivos y el fomento del bienestar de la ciudadanía.

Por cuanto a la ciencia de la administración pública, "la administración puede ser pura o aplicada. La primera como ciencia, es el conjunto de principios y de reglas que determinan las relaciones entre el Estado y sus miembros (...) abraza todos los intereses, todas las necesidades de la sociedad, siendo su tarea inmensa fomentar el bien y combatir el mal, sea cual fuere su causa. La administración aplicada es la administración como poder en ejercicio (...)"⁵⁸ Para una administración pública solícita por el bien del Estado, nada hay indiferente ni pequeño, y su mirada debe ser penetrante, su voluntad firme, su acción permanente y su perseverancia infatigable.⁵⁹ La administración pública se relaciona directamente con las necesidades materiales y morales de los pueblos, con el fin de satisfacerlas. Tales necesidades no sólo deben considerarse en su impacto inmediato, sino en sus efectos futuros, de modo tal que la administración pública debe situarse en un régimen preventivo, más que en uno represivo.

Por cuanto a la acción administrativa, que no es otra cosa que la acción social misma, ella incide tanto en los hombres como en las cosas. En cuanto los hombres, que propenden a la sociabilidad, pero también tienen conductas antisociales, la administración pública fomenta a la primera y combate a las segundas. Como Colmeiro, al que cita frecuentemente, juzga que la administración no debe sólo actuar negativa e indirectamente, sino positiva y directamente "tomando la administración la iniciativa en los casos en que el interés particular es débil, díscolo o sospechoso".⁶⁰ Por cuanto a las cosas, la administración debe servirse de ella pero no satisfacen las necesidades humanas.

⁵⁷. Se trata aquí de una evocación de la Secretaría de Justicia, extinta en 1917. **Ibid**, p. 12.

⁵⁸. **Ibid**, p. 13.

⁵⁹. **Ibid**.

⁶⁰. **Ibid**.

Su concepto de ciencia de la administración pública también está muy emparentado con las ideas administrativas de Manuel Colmeiro, pues juzga que esa disciplina ofrece pocas reglas fijas y verdades absolutas para dirigir la acción del gobierno, pues aplicada al Estado, que es tan variable como el individuo, la manera de administrar debe ser variable en los pormenores y más flexible el poder que la aplica.⁶¹

El mérito de la obra de Nicéforo Guerrero no radica en su originalidad, sino en lo que representa: la continuidad de la idea de ciencia de la administración pública a través de dos siglos. También la contempla refrescada por los nuevos aportes a la propia disciplina, tanto en México como en el extranjero, lo que ayuda a actualizar las categorías que se remontan a la época de Bonnin.

Este modo de pensar la sobre ciencia de la administración pública incluso se extendió hasta finales de los años de 1930. Rafael Bielsa, profesor argentino de derecho administrativo y ciencia de la administración pública, puede ser considerado como un cultivador desde la concepción italiana y más allá como discípulo de Lorenz von Stein.

Según lo hace saber, fue la eficacia de la acción administrativa, la economía de los servicios públicos y el progreso técnico, lo que provocó el nacimiento de la ciencia de la administración pública ya no concebida como ciencia jurídica, sino como ciencia política. Esta idea fue formulada en una de su obras magnas, **Ciencia de la Administración** (1937), publicada mucho tiempo después de su **Derecho Administrativo** (1921).⁶² La ciencia de la administración pública es una ciencia política especial que no estudia al gobierno general del Estado, sino al "buen gobierno de la administración pública".⁶³ La disciplina se limita a la eficiencia y la moral administrativa, toda vez que su autonomía ya no es materia ni de discusión ni de negativa. La importancia de su crecimiento obedece al incremento correlativo de las funciones del Estado, especialmente de las funciones sociales referentes a la vida cultural y económica del pueblo.

⁶¹. **Ibid**, pp. 15-16.

⁶². Bielsa, Rafael. **Derecho Administrativo**. Buenos Aires, Depalma. 1955 (1921). Dos tomos.

⁶³. Bielsa, Rafael. **Ciencia de la Administración**. Rosario, Universidad Nacional del Litoral. 1937. p. 24.

Sus ideas fundamentales nacieron de las concepciones italianas, entre cuyas fuentes de inspiración se hallan Pressutti, Vachelli, Cavagnari y Ferraris. Pero el sustento principal de su pensamiento es la versión italiana de la obra de Lorenz von Stein, **La Ciencia de la Administración Pública**.⁶⁴

Bielsa razona que la distinción entre el derecho administrativo y la ciencia de la administración pública, es un supuesto necesario para el estudio de ambas disciplinas: "la ciencia de la administración es ciencia política en un sentido; es una política específica de aplicación inmediata a cada materia u objeto de la administración pública. Es un conjunto de principios que miran a la eficacia y la economía de la acción administrativa".⁶⁵ Este concepto de la ciencia de la administración, que toma distancia de las nociones precedentes y nos recuerda la idea de **policy** formulada en los Estados Unidos a principios de los años de 1950, es todavía más comprimida cuando Bielsa le asigna la facultad de indicar los modos y la necesidad de intervenir. De esta manera, se reserva a la ciencia política la facultad de determinar los fines específicos.

⁶⁴. Stein, **La Scienza della Pubblica Amministrazione**.

⁶⁵. Bielsa, **Ciencia de la Administración**, p. 45.

Capítulo 6

LOS CONCEPTOS ORGANIZADORES DEL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO

Todas las disciplinas científicas tejen sus teorías con el hilo de la conceptualización. El entramado del discurso, sin embargo, suele tener un urdimiento central que sostiene al resto de la exposición. Existe un concepto organizador primigenio central que sirve como pivote a la construcción general del discurso de una disciplina, que imprime la orientación a los argumentos de su discurso científico. Naturalmente el concepto organizador central de la administración pública ha sido la administración pública misma, objeto de estudio alrededor del cual se ha tejido ese discurso científico de la época de Bonnin, hasta nuestros días.

Un segundo ámbito temático rodea al concepto organizador central, enriqueciéndolo y al mismo tiempo determinando el alcance de sus argumentos, y operando como un contexto fronterizo para las aduanas del conocimiento a través de las cuales los linderos entre las disciplinas dejan de ser barreras para funcionar como vías fluidas de intercambio. En administración pública esos conceptos organizadores han sido el Estado y la política, y más recientemente se han incorporado la **policy**.

Debido a que la presencia y el influjo de los conceptos organizadores de interés es variable, habida cuenta de la enorme distancia entre sus tiempos de nacimiento, aquí trataremos primero del Estado y la política, y después de la **policy**.

Desde su cuna, la ciencia de la administración pública ha sido una disciplina que estudia al Estado y el centro de cultivo es un concepto de lo público que sintetizaba añejas nociones greco-romanas y un civismo vigoroso que emergió en la Francia revolucionaria. Esencialmente lo público no indiferencia a lo social y lo político, de hecho el Estado personifica las zonas comunitarias de la vida asociada. Hacia la segunda mitad del siglo XIX, el comienzo del cultivo de la ciencia de la administración pública en Alemania suscitó una metodología de adaptación con los estables principios legados por la ciencia de la policía. Esta adaptación no fue dificultosa, pues la nueva disciplina era heredera de esa antigua ciencia.

En otros países el desarrollo nacional de las instituciones sociales y políticas también comenzó a gravitar sobre la ciencia de la administración pública, moviendo el foco de interés disciplinario hacia nociones alternas al Estado. En los Estados Unidos, por ejemplo, el concepto organizador del estudio de la

administración pública desde finales del siglo XIX fue la dicotomía política-administración, y de aquí, esta tendencia se dejó sentir en el Reino Unido. Sin embargo, esa antinomia ya se cultivaba en Francia, España y Alemania desde mediados del siglo XIX.

Posteriormente los académicos estadounidenses y británicos enfocaron el estudio de la administración pública en el manejo (**management**), una categoría desarrollada paralelamente en los negocios privados, de aquí los motivos de las propuestas de su asimilación en una categoría general de manejo para ambas administraciones.

En Italia, la influencia alemana fue determinante, pero no propició que la ciencia de la administración pública abandonara el concepto de la sociedad a favor del Estado, en tanto que en España se conservó con fidelidad el ideario bonniniano. Sin embargo, en ambos países, como también en Francia, Iberoamérica y Alemania, existió una fuerte corriente intelectual a favor de supeditar esa ciencia al estudio del derecho administrativo, cuyo dominio se dejó sentir hacia mediados del siglo XX.

EL ESTADO

La aclimatación alemana de la ciencia de la administración pública estuvo condicionada por la sólida tradición administrativa de los países germánicos, cuya base había sido el análisis del Estado. Y fue el Estado el concepto organizador de gravitación que reforzó el estatuto de esa disciplina con base en él, pero ahora condicionada dentro de un ámbito de doble publicidad donde el pueblo y la ciudadanía autónoma imprimieron un sentido plenamente público a la administración. En efecto, en tierras germánicas el estudio de la administración pública se fortificó con base en el Estado, pero en un Estado cuyo carácter estaba fundado en la civilidad engendradora en una nueva sociedad.

Hacia mediados de esa centuria la voz Estado se había generalizado, pero todavía la acompañaba la sinonimia de *República*. Juan Enrique von Justi explicó en 1755 que el Estado es una organización de fuerza, que "una República o Estado es la unificación de una multitud de personas bajo un poder supremo, para el propósito superior de alcanzar su felicidad".¹ El sustento del

¹. Este pasaje fue trasladado por Albion Small del alemán al inglés (**The Cameralists: the Pioneers of German Social Policy**. New York, Burt Franklin. 1909. p. 317). Para quienes dominan el idioma de Goethe, la obra original es accesible (Justi, Johann Heinrich

poder estatal, de la potestad de la República, es el pueblo (**volkher**) y que en el tiempo del autor alemán consistía en un principio universalmente reconocido. Pero Justi distingue a la República y a una entidad de nuevo cuño cuya base es la relación no-coercitiva, se trata de la *sociedad* (**Gesellschaften** o **Societaten**) y aunque también se encamina a brindar felicidad a los súbditos, no los tiene supeditados de manera forzada. Es probable que esta sea la identificación primigenia de la sociedad como un ámbito autónomo, que constituya una primera apreciación de un ámbito donde surgirá el público moderno que no descansa en una dependencia con la República.² Estas ideas fueron posteriormente desarrolladas por el gran discípulo de von Justi: Lorenz von Stein, también alumno de Bonnin.

El desenvolvimiento de las ideas de von Stein sobre la administración pública tienen como base las concepciones diferenciales del Estado y la sociedad. No debemos olvidar que además de otras disciplinas, él estudió y cultivó profundamente a la ciencia política y la sociología. Su nombre puede ser incluido con toda legitimidad entre quienes más intensamente se dedicaron al cultivo de ambos campos del conocimiento durante el siglo XIX. Con base en su capacidad como investigador elaboró una cosmovisión de los fenómenos sociales, entre los que destacó a la administración pública. Dentro de estas ideas hay que resaltar, de manera especial, el problema teórico de la antinomia entre el Estado y la sociedad, suceso fundamental para comprender el lugar de la administración pública en el mundo social.

Para von Stein el estudio del Estado ha sido un largo desarrollo dentro del campo de las ciencias, pero no ocurre lo mismo con el estudio de la sociedad, y cree que ya es tiempo de que se le examine en sus elementos y movimientos.³ Pensaba que al igual que la ciencia del Estado o de la economía, existe una "ciencia de la sociedad", pero todavía es necesario luchar contra vagas configuraciones y opiniones equivocadas, sobre todo porque es

Gottlobs von. **Staatwirthft**. Scientia Verlag Aalen. 1963 -facsimil de la segunda edición, de 1758-. El pasaje citado está en la p. 318).

². **Ibid.**

³. Stein, Lorenzo von. **Movimientos Sociales y Monarquía**. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales. 1981 (1850). p. 4.

importante enfatizar que la sociedad no es una masa inorgánica, sino una forma autónoma y peculiar de la vida humana.⁴

Se comienza el estudio de la sociedad desde su elemento fundamental: el individuo, pues la más grande contradicción que se puede encontrar en el mundo es aquella que existe entre el hombre individual y su destino, porque éste tiene un impulso irrefrenable hacia la posesión y el uso de bienes materiales y espirituales. Es más, tal impulso es al mismo tiempo el objeto supuesto y final de la vida. Pero como el individuo sólo cuenta con fuerzas finitas para alcanzar esos bienes, he aquí un límite para lograr un destino que se encuentra al margen de él mismo, pues se halla en el exterior de su persona y es algo ajeno a la vida individual. La satisfacción del destino del hombre como individuo radica en la pluralidad, ya que es la suma de los seres humanos lo que crea la fuerza colectiva necesaria para alcanzar el propósito anhelado por el hombre individual. La pluralidad agrega el tiempo infinito que posibilita el objetivo vital, porque la pluralidad existe precisamente para el individuo: existe porque el individuo es una contradicción absoluta y su esencia es resolver esa contradicción. La solución del existir de los individuos, uno en función del otro, es la comunidad de los hombres.⁵

Esa comunidad es una forma autónoma de la vida porque se establece mediante la contradicción indisoluble del individualismo y se halla fuera del arbitrio de los propios individuos. No importa si ella existe a partir del individuo o el individuo a partir de la comunidad. Lo que interesa es que la colectividad humana tiene vida autónoma, que tiene una vida personal autodeterminada que fija sus determinaciones, actividades y elementos. La fuerza que produce la autodeterminación es la voluntad, porque la autodeterminación real que es efectuada es el acto.⁶ De aquí que la vida personal se convierta en una unidad. La comunidad es autónoma y posee voluntad propia, lleva al cabo una actividad que es dictada por su autodeterminación, y sin ella el individuo no se puede realizar, no puede incluso existir. El individuo existe como tal porque vive paralelamente la comunidad: ella es el Estado, que consiste en una "comunidad de hombres que funciona como voluntad y acción en su personalidad".⁷

⁴. **Ibid**, p. 5.

⁵. **Ibid**, p. 7.

⁶. **Ibid**, p. 8.

⁷. **Ibid**, p. 9.

Von Stein distingue a la voluntad y el acto, porque examinando ambos conceptos resulta claro que la voluntad es sólo la posibilidad y fuerza de autodeterminación, en tanto que el querer y la acción constituyen las actividades particulares de la misma.⁸ Dicho de otro modo, la voluntad sólo se manifiesta cuando se convierte en acción, porque de lo contrario sólo es una mera posibilidad.

Pero el Estado no tiene un objeto para sí, su propósito vital son los individuos que se encuentran sujetos a su voluntad. Pero el objeto (los individuos) y el sujeto (el Estado) se encuentran en contradicción, en un conflicto entre ambos que se llama *vida*. La vida dentro de la esfera de lo personal es lo que realiza también la existencia del Estado como personalidad general. En suma: la vida autónoma de todos los individuos es el objeto existencial del Estado.⁹ Se trata de un ente que tiene personalidad porque tiene voluntad y autodeterminación, y su objeto o motivo por el cual existe no mora en él, sino en el exterior, en los individuos a los que debe perpetuar como tales manteniendo su vida autónoma.

El conflicto entre el destino del individuo y las condiciones externas causa directamente el trabajo que produce los bienes que satisfacen sus necesidades. También en ello es la comunidad una condición, aunque la posesión sea de cada cual y el derecho así lo garantiza. La propiedad excluye a cada uno de los bienes de otro, pero como el individuo no puede explotar toda su propiedad, requiere del trabajo de los demás. Propiedad y trabajo se presuponen, no es una relación arbitraria; ella nace de la índole de las necesidades humanas. Esto conduce a la vida utilitaria, la división del trabajo, la vinculación entre propietarios y trabajadores y la unidad orgánica que se llama "economía". Como la propiedad es exclusiva, el trabajador se vuelve dependiente del propietario. La sociedad está dividida, "son las dos grandes clases que aparecen necesariamente en la comunidad y cuya existencia no ha podido abolir ningún movimiento histórico, ninguna teoría".¹⁰ Pero también ambas clases no son partes confusas de la sociedad, sino organismos autónomos de la misma.

La vida de la comunidad es la luz, el aire y la tierra para la vida de los individuos. La comunidad está representada por el Estado, ella es el Estado. La sociedad, en contraste, no está

⁸. **Ibid.**

⁹. **Ibid**, p. 10.

¹⁰. **Ibid**, p. 18.

representada por la personalidad, sino por los elementos naturales de la vida. Pero ni el Estado ni la sociedad son dos configuraciones distintas de la vida, sino sus propios elementos. El Estado representa el elemento personal, la sociedad el elemento natural. "Consistiendo la esencia de la vida en una constante lucha del elemento personal autodeterminado, con el impersonal o natural, resulta que el contenido de la vida de la comunidad humana ha de ser la lucha constante del Estado con la sociedad, y de la sociedad con el Estado".¹¹ La división entre ambos se debe al constante golpe y contragolpe entre el Estado y la sociedad.

El Estado finca su principio en los individuos, que constituyen su cuerpo: "el Estado es la comunidad de voluntad de todos los individuos llevada a la unidad personal y que se manifiesta como acción del Estado".¹² Pero como los individuos se encuentran en diferente grado de desarrollo personal, esto mismo viene a ser el grado de desenvolvimiento del Estado. En esto no hay distinción entre la comunidad y sus miembros, de modo que entre más individuos inteligentes haya, más inteligente es el Estado; entre más individuos ricos haya, más rico es el Estado. Cuando disminuyen los bienes materiales y espirituales de los súbditos, el Estado se encuentra en una etapa de decadencia. Cuando menos poder tienen los súbditos, menos poder tiene el Estado; cuanto más progresan ellos, más progresa el Estado.¹³

La comunidad condiciona al individuo, determina su vida, pero el Estado puede alcanzar su máximo desarrollo y su máxima potencia, siempre y cuando desarrolle los elementos constitutivos de la vida individual y procure el progreso, riqueza, fuerza e inteligencia para los individuos, haciendo uso de la máxima potencia con que cuenta el propio Estado. Sólo desarrollando al individuo en su máxima potencia puede entonces el Estado evolucionar y alcanzar la suya propia. He aquí a la vez, a su principio y su misión. La potencia individual puede fomentarse invitando al individuo a participar en las actividades de la administración pública, sea en una provincia o en un municipio. De este modo, el Estado puede lograr la identidad entre la vida espiritual de su propio organismo y la de cada uno de los individuos.¹⁴ Esta participación ciudadana

¹¹. **Ibid**, p. 27.

¹². **Ibid**, p. 31.

¹³. **Ibid**.

¹⁴. **Ibid**, p. 33.

en las tareas de la administración pública ocupa buena parte de los trabajos administrativos de von Stein.

Fue de este modo como el Estado se convirtió en un concepto organizador de integración disciplinaria de la ciencia de la administración pública, toda vez que lo comunitario se había personificado en él, haciendo de lo público algo a su imagen y semejanza. El nuevo Estado, como una expresión del interés público y de la actividad ciudadana, personificó desde entonces al pueblo reunido en las repúblicas que entonces emergían.

Ya hacía mucho tiempo que se había dejado de cultivar la ciencia de la administración en España, y estaban casi olvidados Silvela, Oliván, Posada de Herrera y Bonnin, cuando Adolfo Posada produjo su libro **La Administración Política y la Administración Social**.¹⁵ Posada representa la más impresionante recuperación de la ciencia de la administración pública, tanto en España como en Europa, por efecto de la divulgación de las obras de un autor cuyas ideas permanecían en plena vitalidad: Lorenz von Stein.

La actividad del Estado tiene como objeto una necesidad que se satisface, y que consiste en la conservación y el perfeccionamiento de la sociedad. Tratándose de administración pública, toda su actividad se encamina a este propósito y la amplitud de la esfera del Estado, así como su grado de desarrollo, determinan su organización y el número de los ministerios que atienden la variedad de funciones específicas que se desprenden de esta actividad. En la medida en que el Estado se orienta a un fin jurídico, se pone en marcha la administración política, en tanto que cuando lo hace con miras a un fin social, se mueve la administración social.¹⁶ La primera conserva a la sociedad, la segunda preserva a las instituciones de cultura o para fines sociales, que el Estado estableció para crear, promover y proteger.

Como su maestro, adopta la quíntuple distinción de las ciencias del Estado que se refieren a las relaciones exteriores, el ejército, la hacienda, la justicia y lo interior, y por lo tanto, la administración que le es inherente a cada cual. Pero, más de modo personal, declara que la administración política comprende a la hacienda, el ejército y lo interior, cuya unidad es el organismo del Estado. Por otro lado, la administración social se refiere al Estado moderno en el entendido de que "el Estado nacional

¹⁵. Posada, Adolfo. **La Administración Política y la Administración Social**. Madrid, España Moderna. Sin año.

¹⁶. **Ibid**, p. 16.

contemporáneo es además un órgano colectivo, de grandes aspiraciones sociales, hasta de grandes funciones sociales", cuyo origen se encuentra en la ampliación de su esfera de actuación.¹⁷

No puede decirse que Posada sea un autor original, pues la novedad que aporta: la administración social, no es otra cosa que aquello que von Stein definía como administración interna y los autores italianos que le precedieron ya la habían definido. Su importancia radica en su esfuerzo vigoroso por recuperar el cultivo de la ciencia de la administración cuando sufría de pasmo en la mayor parte de Europa.

Marshall Dimock es el más destacado cultivador de la teoría de la administración pública estadounidense, con base en el estudio del Estado. Es autor del libro de texto titulado **Administración Pública (Public Administration)**,¹⁸ así como la obra **A Philosophy of Administration** (1958), traducido al español en 1968 con el título de **Principios y Normas de Administración**.¹⁹ También produjo algunos de los artículos más importantes sobre la teoría administrativa en los Estados Unidos, cuando se estaba gestando como un campo de estudio relevante.

Discernía que hacia los años de 1930 el estudio de la administración pública se encontraba dividido en opiniones variadas, lo que hacía necesario un esfuerzo de síntesis. El que no hubiese acuerdo obedecía a que cada autor tenía una perspectiva diferente. En su opinión, Frank Goodnow había fundado a las doctrinas estadounidenses de la administración pública con base en el derecho público. Por su parte, el concepto británico de la administración pública era entonces diametralmente opuesto al ideario norteamericano, pues sus universidades enfocaban a la administración pública a través de la historia de la filosofía. Sin embargo, el pensamiento británico tenía algo en común con el ideario administrativo de Woodrow Wilson.²⁰

¹⁷. **Ibid.**

¹⁸. Dimock, Marshall. **Administración Pública**. México, UTEHA, 1967 (1953).

¹⁹. Dimock, Marshall. **Principios y Normas de Administración**. México, Limusa-Wiley. 1965 (1958).

²⁰. Dimock, Marshall. "¿Qué es la Administración Pública?". México, **Revista de Administración Pública**. Núm. 44. 1980 (1933). p. 113.

La administración pública consiste en el "estudio de los poderes y problemas, la organización y el personal, así como de los métodos de manejo involucrados en la ejecución de las leyes y **policies** de las autoridades gubernamentales".²¹ Ella es más que una técnica y manejo eficientes, porque más trascendentemente se interesa por los problemas de la sociedad. La asociación de voluntades para la solución de un problema en común, es lo que forja de inmediato a la administración pública, porque cuando un gobierno es organizado para la consecución de los negocios de la comunidad, tenemos lo que ha sido llamado la administración pública.²² Pero ella no es un fin en sí mismo, sino un instrumento del gobierno y una servidora de la comunidad. Desde el principio hasta el final, tiene relación con los problemas sociales y económicos concretos tales como la salud, las obras públicas, la planeación regional y todos aquellos campos relacionados con la actividad gubernamental.²³ Por consiguiente, el arte y la ciencia de la administración pública deben ser aceptados y reconocidos, toda vez que se requiere que su desarrollo esté basado en el estudio de la economía, la medicina y la ingeniería.

El significado de la administración pública debe ser revisado, porque no es meramente una máquina inanimada que ejecuta irreflexiblemente el trabajo del gobierno. Si la administración pública tiene relación con los problemas del gobierno, es que está interesada en conseguir los fines y los objetivos del Estado. En el más amplio sentido, le conciernen también aquellas consideraciones comprendidas por la economía política.²⁴ La administración pública es una síntesis, las fronteras de su campo no son estrechas y su alcance es tan amplio como el del gobierno mismo. En suma, Dimock señaló magistralmente que "la administración pública es el Estado en acción, el Estado como constructor".²⁵ Su alcance llega al punto donde la necesidad de la realización de los fines del Estado lo indiquen, pero no hay más límites que estos y deben ser puestos

²¹. **Ibid**, p. 14.

²². Dimock, Marshall. "The Meaning and Scope of Public Administration". Gaus, John, Leonard White and Marshall Dimock. **The Frontiers of Public Administration**. New York, Russell and Russell, 1967 (1936). p. 1.

²³. **Ibid**, p. 10.

²⁴. **Ibid**, p. 12.

²⁵. **Ibid**.

bajo el examen de la teoría, particularmente de la teoría política, porque a ella le atañe el aspecto administrativo del Estado.

La administración pública no opera en el vacío, pues el objeto del servidor público es la medicina, la ingeniería, el derecho, las finanzas y el servicio social; en fin, profesiones dirigidas al beneficio de la sociedad. "La administración está relacionada con el qué y el cómo del gobierno. El *qué* es el objeto, el conocimiento técnico de un campo que capacita al administrador para realizar sus tareas. El *cómo* son las técnicas de manejo, los principios de acuerdo con los cuales se llevan al cabo exitosamente los programas cooperativos. Cada uno es indispensable; juntos forman la síntesis llamada administración".²⁶ En los Estados Unidos era muy importante que los servidores públicos supieran acerca del qué y el cómo del gobierno, aun cuándo muchos ignoraran donde estaban laborando. Tampoco se puede sostener que el funcionario público estuviera desligado de la política, aunque algunos así lo quisieran, porque es inaceptable seguir sosteniendo que la administración pública es un "campo de negocios" como lo argumentó Wilson en su tiempo.

No es necesario convocar las ideas de otros estudiosos administrativos del Estado, baste con las relevantes contribuciones del alemán von Stein, el español Posada y el estadounidense Dimock, pues sus acreditadas plumas son de suyo elocuentes. Podemos entonces pasar al estudio de la política, que en su origen no era sino el tratamiento científico de la **polis**, en su tiempo el Estado entre los griegos.

²⁶. Dimock, Marshall. "The Study of Administration". United States, **American Political Science Review**. 1937. p. 31. El énfasis es del original.

LA POLÍTICA

El papel de la política como concepto organizador de interés de la ciencia de la administración pública es reconocido como muy importante, pero su forma de operación conceptual ha sido diferencial. Existen pensadores que sostienen que la política es tan relevante para la administración pública, que esta misma se halla subsumida en su campo disciplinario. Otros, opuestamente, razonan que la administración pública puede ser definida principalmente dentro de lo gubernamental, si se le diferencia de lo político. Unos más, finalmente, se inclinan por tratar una abierta dicotomía de ambos campos en pos de una más nítida definición de la administración pública. Estos últimos no son la mayoría, pero su fuerza intelectual no ha dejado de hacerse sentir por más de cien años.

El hecho de que la política y la administración se planteen como una antinomia no quiere decir que los pensadores administrativos no aborden a la primera, sino que es tratada separadamente de la administración pública. De hecho, buena parte de los contenidos de sus obras tratan profundamente a la política. Las críticas que se han enderezado contra ellos no radican, pues, en que soslayan el estudio de la política, sino que los fenómenos que le son propios son abordados separadamente de los sucesos administrativos y a la inversa.

El origen de esta dicotomía nace con la emergencia del Estado de derecho y como una necesidad de conceptualización de la administración pública ante las nuevas realidades de aquellos tiempos. Por tal motivo, muchos pensadores administrativos se empeñaron en identificar y definir lo administrativo ante fenómenos de los cuales recientemente se ha separado, tales como la justicia. También obedece a la emergencia del parlamentarismo y los partidos, y del propósito de aislar a los servidores públicos de las refriegas del activismo político y la contienda de los grupos de presión.

La dicotomía puede ser rastreada en la formulación primigenia que deslindaba al gobierno y la administración.

Gobierno y Administración

Desde su origen, la ciencia de la administración pública ha hecho una clara distinción de conceptos, principalmente los referentes al Estado, la política y obviamente la administración pública. A ellos hay que agregar al gobierno y la justicia. Carlos Juan Bonnín creía que el gobierno consiste en la autoridad creada

para dar movimiento al Estado (cuerpo político) y una dirección común a todos los individuos para la ejecución de las leyes.²⁷ Es la fuerza que anima al Estado, la voluntad pública activa que brinda la dirección del Estado. Así como el gobierno es la voluntad pública activa, administración es la que forma la acción propiamente del Estado.²⁸ "Gobernar es dirigir, ordenar, supervisar; administrar es obrar directamente" (...) "el gobierno es el pensamiento que dirige, la administración el brazo que ejecuta".²⁹ Pero la administración es diferente del gobierno porque es una institución en sí misma y tiene sus propias atribuciones. Está dotada de autoridad, pero no consiste en una autoridad ordenante, sino ejecutiva. Es pasiva como voluntad, activa como ejecución.

Bonnin realiza un análisis profundo del gobierno para deslindarlo de la administración, pues juzgó como un error funesto considerar al gobierno como la acción que anima los pueblos, ya se tratara incluso de un gobierno antiguo, pues este papel es propio de la administración. La acción del gobierno consiste en la "trasmisión", pues su autoridad es de vigilancia y censura. El gobierno es pasivo, no activo, porque la ejecución de las leyes radica en la administración, que es el órgano que transmite la vida al cuerpo político.³⁰ Pero ella no obra si el gobierno no le imprime el movimiento que la administración es incapaz de imprimirse; sin gobierno no hay administración, y aún admitiendo la inexistencia del gobierno, cada administración sería el gobierno de su propia comunidad. El asunto inspira a Bonnin una pregunta: "¿cuál sería el lazo común de estas partes divididas? O por mejor decir, ¿dejaría de disolverse el Estado? (...) Diré solamente que el gobierno no es el pensamiento que dirige, porque éste sólo se halla en la voluntad pública que es la ley, pues de otro modo no habría ni gobierno ni administración, sino despotismo".³¹ Si se entiende por pensamiento el derecho que tiene el gobierno para transmitir la voluntad del

²⁷. Bonnin, Charles-Jean. **Principes d'Administration Publique**. Paris, chez Renaudiere Imprimeur-Libraire. 1812 (1808). Tres tomos. Tomo I, p. 85.

²⁸. **Ibid**, p. 87.

²⁹. **Ibid**, pp. 88-89.

³⁰. Bonnin, C.J.B. **Compendio de los Principios de Administración**. Madrid, Imprenta de Don José Palacios, 1834. pp. 42-43.

³¹. **Ibid**, pp. 48-50.

legislador a la administración pública, esto no impide que ella tenga capacidad ejecutiva atribuida por la propia ley.

En España, Agustín Silvela realizó una temprana exploración del gobierno. En su entender, gobernar, en su más alta acepción, es dirigir a los hombres, dictarles reglas de conducta y conseguir que las observen: es hacer y ejecutar la ley.³² En la monarquía las potestades legislativa y ejecutiva están reunidas, en tanto que en las democracias están separadas, lo que exige la participación de los más sabios y virtuosos.

Las leyes administrativas son las que tienen por objeto organizar a la administración, así como el crear y armonizar los medios de ejecución de las demás leyes, generales o particulares. Con base en este planteamiento, como diferente al gobierno, por administración del Estado se entiende al conjunto de medios por los cuales las leyes se ejecutan.³³ Pero, como ocurre con Bonnin, en quien se inspira, dice que poder ejecutivo y gobierno son la misma cosa.

Silvela identifica al ejecutivo con el gobierno, pero entendido éste tal como fue definido arriba; asimismo, lo distingue del poder judicial por cuanto que éste aplica reglas o hechos consumados y probados, en tanto que el poder ejecutivo se caracteriza por preveer hechos futuros, evitar que tengan lugar hechos perjudiciales y cooperar en todos aquellos que favorezcan lo que se juzga conveniente para la prosperidad pública. Lo distingue también del poder legislativo, al cual define como el encargado de sentar reglas generales y uniformes, en tanto que el gobierno "tiene que cuidar de su ejecución, descender a infinidad de pormenores sutiles y variables, según las circunstancias y las localidades, y suplir a cada instante la falta, la insuficiencia, el laconismo o el silencio de la ley".³⁴

Con base en tales planteamientos, el autor explicó que toca al gobierno el mantenimiento del orden interior y la seguridad exterior; la administración de la hacienda pública; la protección de los derechos políticos; el fomento de la industria, el comercio y la agricultura; la defensa de los intereses generales o comunes;

³². Silvela, Agustín. **Colección de Proyectos, Dictámenes y Leyes Orgánicas; o Estudios Prácticos de Administración.** Madrid, Imprenta Nacional. 1839. p. 9.

³³. **Ibid**, pág. 6.

³⁴. **Ibid**. pág. 7.

la tutela de pueblos, las provincias, los establecimientos públicos de educación, de beneficencia o de corrección; en fin, cuidar de la ejecución de todas aquellas leyes políticas y administrativas relacionadas con la forma de gobierno y la ciudadanía.

Por su parte, Alejandro Oliván discernía que "el gobierno es el poder supremo considerado en su impulso y acción para ordenar y proteger la sociedad, y la administración constituye el servicio general o el agregado de medios y el sistema organizado para transmitir y hacer eficaz el impulso del gobierno, y para regularizar la acción legal de las entidades locales. De modo que administrando se gobierna".³⁵ El gobierno entra en contacto con sus similares del extranjero, mantiene las instituciones fundamentales de la sociedad y determina el movimiento que en cada etapa habrá de tener la sociedad, en tanto que la administración provee los medios para realizar estos fines, ya que desde el pensamiento impulsivo del gobierno hasta la acción administrativa no media gran distancia porque ambos se tocan y se "confunden a la vista".³⁶

Dentro de la tónica impuesta por el discurso de Oliván, el binomio gobierno-administración es la base de su afirmación en el sentido de que el gobierno forma la administración, pero la administración sostiene al gobierno, por lo que el primero estaría en el aire sin el soporte de una buena administración. Dado el caso de que se decida por descentralizar el gobierno y se determine conservar una administración arreglada, compacta y prudentemente centralizada, se está cayendo en el error de vulnerar al primero y fortalecer la segunda. Un gobierno centralizado supone siempre una administración igualmente centralizada.

José Posada de Herrera criticó a Bonnin por separar el gobierno y la administración, pues en tanto que la esfera del gobierno se extiende más que la esfera de la administración, el ámbito de la última está comprendido dentro de la esfera del gobierno.³⁷ No pueden separarse porque son como la voluntad y la

³⁵. Oliván, Alejandro. **De la Administración Pública con relación a España**. Madrid, Roix Editor. 1843 (1842) p. 6. El énfasis es nuestro.

³⁶. **Ibid.** p. 7.

³⁷. Posada de Herrera, José. **Lecciones de Administración**. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1978 (1843). Tres tomos. Versión facsímil. Tomo I, p. 38.

acción en el individuo.³⁸ Pero como el propio Posada de Herrera también está encerrado en el círculo de la ciencia de la administración pública, aunque niega la separación entre gobierno y administración -"no se puede separar la acción del gobierno de la acción de la administración"-, sostiene paralelamente su distinción, diciendo que "ciñéndonos a las ideas enunciadas, hallaremos fácilmente la diferencia esencial que hay entre gobierno y administración".³⁹ En efecto, las funciones gubernamentales son más elevadas que las administrativas y están plasmadas en la Constitución, aunque las segundas son igualmente útiles al bienestar y a la felicidad de la nación.

El jurista mexicano Teodosio Lares preparó su discurso intelectual combinando elementos fidedignos de la ciencia de la administración pública, tales como su idea de esta disciplina como relación entre el espacio público y privado; y elementos estrictamente jurídicos que confinan el estudio de la administración pública a los marcos del derecho administrativo. Pero hay más: Lares, como todo doctrinario de la ciencia de la administración pública, sostuvo la separación entre gobierno y administración, pues situó la problemática del derecho administrativo y la ciencia de la administración pública en torno al poder ejecutivo al que consideraba dividido "en poder ejecutivo puro, o propiamente dicho, y poder administrativo, o administración activa".⁴⁰ Explicó que gobernar implica poder administrativo *strictu sensu*, en tanto que administrar entraña a la administración activa. La acción del gobierno se manifiesta en los reglamentos, decretos y órdenes encaminados al cumplimiento de la Constitución; es decir, son las normas relativas a la seguridad pública, las negociaciones diplomáticas, los convenios militares, los nombramientos, retiros y licencias de los funcionarios y en otros actos de orden, disciplina general y alta política. En todos estos casos se dice que el poder ejecutivo gobierna; la administración activa se manifiesta en la protección de los intereses generales de la sociedad, vigilando la acción de cada ciudadano, y entonces se dice que el ejecutivo administra.⁴¹

³⁸. **Ibid.**

³⁹. **Ibid**, pp. 39-40.

⁴⁰. Lares, Teodosio. **Lecciones de Derecho Administrativo**. México, Imprenta de Ignacio Cumplido. 1852. 15-16.

⁴¹. **Ibid**, p. 16.

El planteamiento de Lares sobre la separación entre gobierno y administración resulta débil, porque los problemas de alta política a los que se refiere, así como a la disciplina general, lo mismo que la seguridad pública, las relaciones internacionales y las relaciones como funcionarios públicos, constituyen un problema de interés general para la sociedad, cuestión que atañe a la administración pública. Pero si quisiéramos aceptar el matiz referente a que los intereses generales de la sociedad se preservan por la administración pública mediante la vigilancia de la acción de cada ciudadano, entonces el gobierno estaría definido por su desvinculación con la sociedad, en tanto que la administración lo estaría por sus relaciones con ella.

Dicotomía Política-Administración

Aunque la separación entre el gobierno y la administración tornó en la dicotomía política-administración, algunos pensadores siguieron trabajando la primera línea durante el siglo XIX. Sin embargo, la tendencia general se orientó al primer suceso evolutivo.

Probablemente el primer pensador que se adentró en la dicotomía política-administración sea Alexandre Francois Vivien. Este publiadministrativista francés fue un autor cuyo mérito consistió en que su libro fue una alternativa a los tratados de derecho administrativo, pero también por su idea de la administración pública en función de las instituciones políticas.

En su infancia las sociedades únicamente observaban una confusión de poderes públicos y no fue sino hasta que se desarrolló, y por lo tanto se hizo más compleja, que surgió una necesaria división de ellos. Pero este mismo proceso provocó que en su seno, el poder ejecutivo propiciara la formación de dos ramas: la política y la administración. La política es "la dirección de moral de los intereses generales de la nación", en tanto que la administración "consiste principalmente en la provisión de los servicios públicos".⁴² Los regímenes modernos han desarrollado la doble división de poderes que distingue las ramas Legislativa, Ejecutiva y Judicial, al mismo tiempo que la política también se ha extendido a las asambleas legislativas, a las cuales competen las grandes cuestiones nacionales. A ellas toca formar las leyes, intervenir en las relaciones exteriores, y les preocupa la seguridad y la salud del pueblo.

⁴². Vivien, A. **Études Administratives**. Paris, Editions Cujas. 1974 (1845). pp. 3-4.

La administración aplica lo que el legislador dispone. Este declara el derecho, aquella lo ejecuta. El legislador tiene la elevada función de ejercitar la autoridad más plena, en tanto que la administración no tiene sino un papel subordinado; pero ella abraza objetos numerosos, traduce los hechos y toca las realidades políticas.⁴³ Aunque complementaria, la administración pública atiende los grandes intereses de la nación y es un resorte considerable y necesario de la organización política.

Por otra parte, la administración pública tiene una relación estrecha con el poder político, pues éste "es la cabeza y la administración los brazos".⁴⁴ Al poder político toca la iniciativa, la dirección y el consejo, imprime a la administración su espíritu general, su pensamiento y, si se puede decirlo así, su bandera. Toca a la administración pública la acción, la ejecución de las leyes y el ejercicio material y práctico de los poderes confiados al gobierno. La administración arma a la defensa militar, organiza a las obras públicas y fomenta el comercio, materializando de tal modo las leyes.

Manuel Colmeiro sustentó su visión del gobierno como una totalidad que personifica al poder. Con resonancias de Juan Jacobo Rousseau, explicó que "poder es querer con eficacia", porque se compone de voluntad para concebir y fuerza para ejecutar. Sola, la voluntad es estéril; aislada, la fuerza es un instrumento ciego: y así como en el hombre hay voluntad y fuerza, en la sociedad existe la deliberación y la ejecución, materias que señalan una íntima relación entre la política y la psicología, de aquí que gobernar es ejecutar la voluntad y encaminar la acción social hacia el bien común.⁴⁵ El gobierno ejerce un poder general porque personifica al Estado, teniendo como funciones el dictar las leyes, declarar el derecho y proveer el bien común. En suma: legisla, juzga y administra.

Pero Colmeiro también separa gobierno y administración, recogiendo la idea de Rousseau en el sentido de que administrar pues equivale a gobernar; es decir, ejercer el poder ejecutivo. Colmeiro restringe el gobierno a la administración, situándolo a su vez en el poder ejecutivo. Pero las argumentaciones del autor van

⁴³. **Ibid**, p. 6.

⁴⁴. **Ibid**, p. 30.

⁴⁵. Colmeiro, Manuel. **Derecho Administrativo Español**. Madrid y Santiago, Librerías de Don Ángel Calleja, Editor. Lima, Casa de los señores Calleja. 1850. Dos tomos. Tomo I, p. 5.

más allá, entrando a una problemática riesgosa: la dicotomía política-administración: "el gobierno, así limitado, dispone del poder ejecutivo en el cual se comprenden la política y la administración propiamente dicha. La primera imprime una dirección moral a la sociedad, mueve y ordena los poderes constitucionales y restablece entre ellos la perturbada armonía (...) la administración pura es el conjunto de principios o reglas que determina las relaciones entre el Estado y sus miembros".⁴⁶

A partir de esta distinción, avanza hacia la definición de la ciencia de la administración pública, que es la que estudia las relaciones que se establecen entre los gobernantes y gobernados, así como los derechos y deberes con respecto a la justicia y la política internacional.⁴⁷ Pero, como reminiscencia del espíritu original de la ciencia de la administración pública, también abraza todos los intereses y las necesidades todas de la sociedad. Fomentar el bien y combatir el mal, tal es inmensa la tarea del poder administrativo.⁴⁸

José María del Castillo Velasco, un jurista mexicano de hondos sentimientos e ideas liberales, visiblemente influenciado por la obra de Manuel Colmeiro adoptó la idea de separación entre política y administración, que deriva de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial: "al poder legislativo corresponde únicamente legislar y al ejecutivo quedan confiadas la política y la administración: la política cuyo objeto debe ser el exacto cumplimiento de la constitución y de las leyes y cuyo fin es mantener en el interior la armonía entre los elementos políticos del país para que los principios constitucionales sean una verdad y las leyes aseguren la libertad del hombre, y adquirir y conservar en el exterior, en las relaciones con el mundo, el respeto a la soberanía nacional; la administración, cuyo objeto se forma de las necesidades materiales, morales e intelectuales de la sociedad, y cuyo fin es satisfacer esas necesidades".⁴⁹

⁴⁶. **Ibid**, pp. 6-7.

⁴⁷. **Ibid**, p. 7.

⁴⁸. **Ibid**.

⁴⁹. Castillo Velasco, José María del. **Ensayo de Derecho Administrativo Mexicano**. México, Taller de Imprenta de la Escuela de Artes y Oficios para Mujeres. 1874-1875. Dos tomos. Tomo I, p. 7.

La dicotomía política-administración consiste en una transfiguración de la separación entre gobierno y administración, sustituyendo al primero por la política. El cumplimiento exacto de la constitución y las leyes, el mantenimiento de la armonía interior y el establecimiento de las relaciones internacionales son realizados no tanto por la política, sino por dependencias administrativas encargadas de cumplir y hacer cumplir la constitución. Asegurar el orden público y mantener las relaciones internacionales son funciones de la administración, lo mismo que la satisfacción de las necesidades materiales, morales e intelectuales de la sociedad. Igualmente, "así como la ciencia administrativa difiere de la ciencia política, así la acción del poder de la administración difiere de la acción del poder en la política" (...) "la ciencia política busca el establecimiento de la armonía de todos los elementos políticos en una dirección determinada. La ciencia administrativa busca la armonía absoluta entre todos los intereses sociales y entre todos los intereses individuales".⁵⁰

Es más: la política satisface las necesidades generales sin detenerse ante los intereses políticos e individuales, en tanto que la administración estudia las necesidades del individuo para satisfacer las necesidades comunes.⁵¹ En conclusión, el autor externa que la política considera siempre el conjunto de la nación y el Estado, en tanto que la administración se empeña en considerar a cada parte de los componentes de ese conjunto que forma la nación.⁵²

Castillo Velasco creía que entre la ciencia política y la ciencia administrativa hay una diferencia más: la primera no es suficiente por sí sola y necesita el auxilio de la segunda, para obtener la felicidad de los pueblos y de los individuos. En contraste, la ciencia de la administración pública puede ser bastante sin el auxilio de la política, para lograr el progreso material de las naciones, y el adelantamiento moral e intelectual de la sociedad y del individuo.⁵³

Uno de los pensadores italianos que estuvo activo entre los siglos XIX y XX, Errico Presutti, cimentó su prestigio académico en el libro **El Estado Parlamentario y sus Empleados Administrativos**

⁵⁰. **Ibid.**

⁵¹. **Ibid**, pp. 8-9.

⁵². **Ibid.**

⁵³. **Ibid**, p. 9.

(**Lo Stato Parlamentare ed suoi Impiegati Amministrativi**, 1899). Pero de su temario solamente nos interesan las relaciones entre la política y la administración.

Presutti discierne que la separación entre la política y la administración tiene su origen en la moderna división de poderes entre legislativo, judicial y ejecutivo. Con base en esta división, la antinomia entre la política y la administración nace de la diversidad organizativa y funcional del poder ejecutivo. Aunque es claro que la dicotomía política-administración reposa en la división de poderes, no es nada sencillo establecer una afirmación absoluta sobre "un criterio preciso para distinguir dónde termina la política y dónde comienza la administración".⁵⁴ Al respecto hace una evocación académica: ni el estudioso francés de la administración, Vivien, ni el cultivador alemán de la ciencia de la administración, Bluntschli, han aportado nada definitivo. Presutti se declara contrario a esta perspectiva, que juzga errónea. Habida cuenta de lo antedicho, se da a la tarea de aportar sus propias ideas.

Hay reservas acerca de que la distinción entre política y administración responda a la realidad de los hechos.⁵⁵ Es mejor buscar aquello que tienen en común y aquello otro que las distingue. Lo común en ambas es que son funciones del mismo Poder, el ejecutivo, y que se mueven en relación con él. La separación entre la política y la administración no debe buscarse en la división entre poderes, principalmente el legislativo y el ejecutivo, de modo que sobre la diferencia entre estos dos poderes invoca la autoridad de Lorenz von Stein. Por consiguiente, el punto importante no es la división de poderes sino la división entre la política y la administración, pues la acción propia del poder ejecutivo se manifiesta en dos grandes categorías de actos: la política y la administración. La primera implica actos de autoridad para los cuales no es posible discusión contraria alguna, en tanto que la segunda se refiere a actos para los cuales puede existir discrepancia. Presutti reconoce haber dado un criterio distinto del tratamiento de la separación entre la política y la administración, por lo que se le puede acusar de lo hecho.

⁵⁴. Presutti, Errico. **Lo Stato Parlamentare ed suoi Impiegati Amministrativi**. Napoli, Libreria Editrice Internazionale. 1899. p. 276.

⁵⁵. **Ibid**, pp. 277-278.

Los estadounidenses, aunque no fueron los creadores de esta dicotomía, son los campeones indiscutibles. Es posible que ningún esquema haya sido tan básico para el desarrollo de la administración pública en los Estados Unidos, como esa dicotomía.⁵⁶

Una de las versiones más célebres de la dicotomía entre la política y la administración se debe a Woodrow Wilson, quien la asoció al carácter de la segunda como un negocio. No sólo la administración está fuera de la política, sino también la política está fuera de la administración: ella se encuentra más allá de la esfera propia de la política porque las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas. Aunque la política se ajusta a las tareas de la administración, no se debe permitir que manipule sus oficinas.⁵⁷ Pero se trata de una distinción de alta autoridad, y al efecto invoca a los profesores alemanes, particularmente a M. Bluntschli, de quien toma la idea de que la política se relaciona con las cosas grandes y universales, en tanto que la administración lo hace con las actividades individuales y pequeñas. La política es propia del estadista, la administración corresponde al funcionario técnico. Pero no se requiere tanto la autoridad intelectual del pensador alemán citado, como el acudir a lo que es evidente, por lo que esta discriminación entre administración y política era en su tiempo demasiado obvia para requerir mayor discusión.⁵⁸

Y sin embargo, "no se puede aclarar a todos con facilidad, exactamente dónde reside la administración en los diferentes departamentos de un gobierno concreto, sin entrar en detalles tan numerosos que confundan, y distinciones tan pequeñas que distraigan. Al separarse las funciones administrativas de las no administrativas, no pueden establecerse líneas de demarcación entre este y aquel departamento del gobierno sin tener que subir montes y bajar valles, moverse sobre alturas mareantes de distinciones y entre densas selvas de promulgaciones estatutarias, cerca y lejos, de 'síes' y 'peros', 'cuantos', 'sin embargos', hasta que todo se pierda al ojo común no acostumbrado a esta clase de exploración y, consecuentemente, no habituado al uso del teodolito del discernimiento lógico. Una gran parte de la administración pasa desapercibida para la mayoría del mundo, confundándose una vez en

⁵⁶. Martin, D. H. "Déja vu: French Antecedents of the American Public Administration". United States, **Public Administration Review**. Vol. 47. num. 4. 1987. p. 298.

⁵⁷. Wilson, Woodrow. "The Study of Administration". United States, **Political Science Quarterly**. Vol. 2, num. 2. 1887. p. 210.

⁵⁸. **Ibid**, pp. 210-211.

el 'manejo' [**management**] político y otra en el principio constitucional".⁵⁹

A pesar de este intríngulis, Wilson decantó al objeto de su estudio y afirmó que la administración pública es la ejecución detallada y sistemática del derecho público.⁶⁰ Cada aplicación particular de una ley es un acto administrativo, mas no la ley que está por encima de él. Los planes generales de acción gubernamental no son administrativos, la ejecución detallada de dichos planes es administrativa; esta no es una distinción entre voluntad y hecho, porque el administrador debe tener y tiene voluntad propia en la elección de medios para llevar al cabo su tarea. La administración no es ni debe ser mero instrumento pasivo, pues la distinción se plantea entre los planes generales y los medios especiales.⁶¹

Frank Goodnow es autor del primer tratado integral de ciencia de la administración pública en los Estados Unidos, bajo una tradición propiamente angloamericana: **Política y Administración (Politics and Administration)**. Este libro constituye la vía de conversión de la ciencia de la administración pública europea, en la teoría de la administración pública estadounidense. Es un puente a través del cual se comienza a abandonar a la ciencia de la administración pública del Viejo Continente, para dar paso a una nueva disciplina al estilo local. Es también el abandono parcial del derecho administrativo por un profesor del mismo, que en adelante iba centrando su atención en la ciencia política y la administración pública. Su **Política y Administración**, cuya edición príncipe data de 1900, tiene como propósito mostrar particularmente a partir de la consideración de las condiciones políticas que existían en los Estados Unidos, que el sistema formal de gobierno establecido por el derecho no siempre coincide con el sistema real. Intenta asimismo demostrar que los cambios en el sistema formal deben ser hechos para que el sistema real se conforme más estrictamente a su tiempo, así como a las ideas políticas en las cuales el sistema formal está basado.⁶² Por lo tanto, se requiere del análisis de las operaciones del gobierno, así como de las relaciones entre las mismas.

⁵⁹. **Ibid**, p. 211.

⁶⁰. **Ibid**, p. 212.

⁶¹. **Ibid**, pp. 212-214.

⁶². Goodnow, Frank. **Politics and Administration**. New York, Russell and Russell. 1900. p. 5.

Goodnow tendrá como tarea fundamental examinar las diferencias entre el gobierno formal y el gobierno real, lo que lo llevó a sus planteamientos fundamentales relacionados con las funciones primarias del Estado; a saber: la expresión y la ejecución de la voluntad del Estado, o como también las llama: la política y la administración. Por cuanto a la disociación entre la forma y el contenido del gobierno estadounidense, cree que los pensadores locales aún atienden los aspectos legales y la Constitución, pero de lo que se trata es de examinar la vida política real del pueblo.⁶³

El estudio del gobierno debe cambiar porque a menudo se da el caso de que las instituciones no jurídicas ejercen mayor influencia para dar su carácter a un sistema político, que la mera forma jurídica en la cual se encuentra situado.⁶⁴ Las fuerzas políticas que se gestan en el seno de un sistema formal actúan sobre él, y tienden a modificarlo y hasta consiguen desfigurarlo. Es absurdo, pues, que un investigador pase por alto a las instituciones no-jurídicas cuando examina al gobierno, pues la vida política se debe considerar como un todo, tomándose en consideración por igual a las instituciones jurídicas y a las no-jurídicas. Tal fue el método empleado por su maestro Rudolf Gneist al examinar al sistema parlamentario británico, del cual dijo que era imposible su comprensión sin el estudio del sistema administrativo. Cuando se procede de este modo se encontrarán más semejanzas entre los gobiernos de los países, particularmente si se considera que la Constitución no puede entenderse sin el conocimiento del sistema administrativo.⁶⁵

La vida política del hombre está marcada por su condición humana. Cuando sus instituciones políticas se encuentran en una etapa de desarrollo igual, pueden encontrarse grandes semejanzas entre los pueblos. En última instancia, estas instituciones comparten fines y medios semejantes, de modo que es factible concebir al Estado como una abstracción debido a la semejanza entre los sistemas políticos reales de diferentes estados.⁶⁶ Tal abstracción se basa en la existencia de estados concretos. En su tiempo fueron puestas en tela de juicio las analogías entre el Estado y los seres vivos, pero se estaba aceptando la idea de la

⁶³. **Ibid**, p. 1.

⁶⁴. **Ibid**.

⁶⁵. **Ibid**, p. 6.

⁶⁶. **Ibid**.

acción de las organizaciones políticas como el resultado del ejercicio de la voluntad real de la persona que tiene la facultad de mandar. Se hablaba de una mente y una voluntad social.

Esto propició que Goodnow formulara su teoría de las funciones primarias del Estado: las funciones oficiales se agrupan de conformidad con dos encabezados, que también se aplican a las acciones de las personalidades conscientes de sí mismas: "en otras palabras, la acción del Estado como entidad política consiste en las operaciones necesarias para la expresión de la voluntad estatal o en las operaciones necesarias para la ejecución de esa voluntad. La voluntad del Estado o soberanía debe estar conformada y formulada antes de que la acción política pueda llevarla al cabo. La voluntad del Estado o soberanía debe ser ejecutada después que ella ha sido formulada, si esa acción es resultado de la acción gubernamental".⁶⁷

La organización del Estado es la que expresa su voluntad o la ejecuta. En una monarquía son menos complejas esas actitudes que en una democracia, pero su naturaleza es la misma. Por consiguiente, la forma de gobierno modifica menormente tal naturaleza, salvo que en la monarquía se tiende a concentrar en la misma mano a la expresión y la ejecución de la voluntad. Sin embargo, la necesidad de la división del trabajo, incluso dentro de una monarquía, obliga a que se distinguan.

Hay también causas psicológicas a favor de la distinción: se requiere la formulación de la voluntad antes de que sea ejecutada. En el seno del gobierno, incluso, ambas funciones las efectúan órganos diferentes por efecto del dictado de las condiciones políticas. Cada órgano se encarga exclusiva o fundamentalmente de una u otra función, esta ha sido la solución al problema del gobierno adoptada en términos generales por el ser humano.⁶⁸

Goodnow polemiza con Montesquieu por cuanto a la existencia de tres poderes, siendo dos las funciones del Estado. Ello obedeció a que el modelo del pensador político francés fue la Constitución inglesa, donde los jueces gozan de una amplia autonomía de acción. Atento a la tradición continental europea, Goodnow desecha al poder judicial como tal, asignándole un carácter ejecutivo. Volviendo a Montesquieu, le reclama el haber asignado sus tres poderes a tres autoridades diferentes, dificultando su funcionamiento. Para compensar esta deficiencia en las constituciones se estableció que

⁶⁷. **Ibid**, p. 9.

⁶⁸. **Ibid**, p. 11.

cada órgano autorizado realizara en lo fundamental una función, pero no exclusivamente, de modo que pudieran efectuar alguna parte las otras dos. Esto fue ideado por James Madison, y se le ha conocido tradicionalmente como el sistema de frenos y contrapesos. Mediante dicho artificio político las funciones de expresión y ejecución de la voluntad del Estado, pudieron ser ejercidas por órganos diferentes de los cuales fue asignada preferentemente una de ellas.

Tal fue la manera de resolver el problema y se pudo superar el que cada función que se divide a su vez en operaciones imposibles de fraccionar, fueran ejercidas sin dificultad. La expresión de la voluntad del Estado es practicada por el pueblo cuando vota, por el legislativo cuando forma las leyes y por el ejecutivo cuando emite un decreto. Por su parte, la ejecución de la voluntad del Estado es llevada al cabo por las autoridades judiciales, por las autoridades ejecutivas, y naturalmente, por las autoridades administrativas.

Las funciones primarias del Estado son identificadas por Goodnow con la política y la administración sin mayor argumento: "estas dos funciones del gobierno pueden, por propósito de conveniencia, ser designadas respectivamente como política y administración. Política se relaciona con las **policies** o expresiones de la voluntad del Estado y administración con la ejecución de esas **policies**".⁶⁹ La administración no sólo es una función de la autoridad ejecutiva, sino también la función de ejecutar la voluntad del Estado. Esta identificación, para la cual Goodnow sólo reclamó su "conveniencia", es sin duda una licencia que se tomó sin haber expuesto las explicaciones mínimas requeridas.

Con William Willoughby se cierra la triplete de los fundadores del estudio de la administración pública en los Estados Unidos, cuyo eje argumental fue la dicotomía política-administración. El mayor mérito de Willoughby, a decir de Marshall Dimock, consistió fundamentalmente en su concepción de la administración como un fenómeno universal.⁷⁰ Estuvo influido fundamentalmente por Woodrow Wilson, cuyas obras **El Estado (The State)** y **El Gobierno**

⁶⁹. **Ibid**, p. 18.

⁷⁰. Dimock, Marshall. "W.F. Willoughby and Administrative Universal". United States, **Public Administration Review**. Num. 5. 1975. pp. 483-485.

Congresional (Congressional Government) están presentes en su trabajos.⁷¹

Fue un autor polifacético y buena parte de su tiempo lo dedicó precisamente a escribir. En 1919 publicó la **Introducción al Estudio de los Estados Modernos**, y en 1927 una de sus obras principales, **Principios de la Administración Pública (Principles of Public Administration)**, que complementó posteriormente con dos libros sobre la administración judicial (**Principles of Judicial Administration**, 1929) y la administración legislativa (**Principles of Legislative Organization and Administration**, 1934). Fue autor de un artículo muy relevante titulado "La Ciencia de la Administración Pública" ("The Science of Public Administration", 1927). Posteriormente publicó una de sus obras más importantes: **El Gobierno de los Estados Modernos (The Government of Modern States)**, que apareció en 1936 y ha dejado una honda huella en el estudio de la administración pública en los Estados Unidos. Los **Principios de la Administración Pública** fueron el segundo libro de texto estadounidense, luego de la **Introducción al Estudio de la Administración Pública** de Leonard White, publicado en 1926.

En el tiempo en que Willoughby estuvo activo el gobierno de los Estados Unidos había sido estudiado desde el punto de vista de los derechos de los particulares, y poca atención se había puesto en el problema de la organización y la conducción de la rama administrativa como diversa del poder ejecutivo dentro del gobierno.⁷² Esto había ocurrido a pesar de que desde la conclusión de la Guerra Civil, las actividades de la administración pública se incrementaron enormemente. Esto obligó a que la tradicional división de poderes fuera revisada, ya que no se podía seguir sosteniendo como un mero principio que evite el ejercicio opresivo del poder. Los servicios públicos debían ser organizados en torno a la rama administrativa considerada en su carácter técnico, tanto por lo que se refiere a la información que maneja, como por el método de operación que emplea. Lo anterior justificó que los funcionarios del gobierno fueran tratados con tanto rigor, como lo eran los empleados de las empresas privadas.

⁷¹. Wilson, Woodrow. **Congressional Government**. Boston, Houghton Mifflin Co. 1900 (1884). Y **The State**. Boston, D.C. Heath & Co., Publishers. 1918 (1898).

⁷². Willoughby, William. **Principles of Public Administration**. Baltimore, The John Hopkins Press. 1927. p. VII.

Willoughby trabaja con una disciplina que merece un tratamiento riguroso, pues tal es la finalidad de su obra, pero está consciente de que se puede elevar una objeción sobre la designación de la administración como ciencia. Independientemente de que la objeción sea válida o no, la posición sostenida es que en administración hay ciertos principios fundamentales de aplicación general que son análogos a los que caracterizan toda ciencia y que pueden ser observados si el objetivo de la administración, que es la eficiencia de operación, se asegura. Estos principios existen y su significación es conocida sólo por la aplicación estricta del método científico en sus investigaciones.⁷³ Sin embargo, confiesa que tales principios no se siguen como guías de la conducción de los negocios administrativos, ni gozan de aprobación universal y sólo aspira a que los fines del gobierno sean alcanzados con razonable satisfacción.

La obra aquí referida fue escrita especialmente para consulta de estudiantes y funcionarios públicos, pero concibiendo a la administración como una rama de la ciencia política.⁷⁴ Por consiguiente, "el término administración pública puede ser empleado en ciencia política en dos sentidos. En sentido amplio, denota el trabajo en la conducción de los negocios gubernamentales, observada desde la rama particular del gobierno implicada. Es así que propiamente se habla de la administración de la rama legislativa del gobierno, de la administración de justicia o asuntos judiciales, o la administración del poder ejecutivo, así como de la administración de los asuntos de la rama administrativa del gobierno, o la conducción de los negocios del gobierno en general. En su sentido estricto, denota sólo las operaciones de la rama administrativa. En este último, en su sentido restringido, es como se emplea en esta obra".⁷⁵

Su tesis sobre la distinción entre la ejecución y la administración fue desarrollada con profundidad en la obra **El Gobierno de los Estados Modernos**. El trabajo gubernamental es muy complejo y diversificado, lo que exige la creación de órganos adecuados que conjuguen la especialización y la definición de responsabilidades. La distribución de los poderes gubernamentales está basada en el derecho, tanto en lo que se refiere a la organización, como en lo que corresponde a su operación. Es reconocido universalmente que desde el punto de vista funcional, el

⁷³. **Ibid**, p. IX.

⁷⁴. **Ibid**, p. XI.

⁷⁵. **Ibid**, p. 1.

principio sobre el cual deben clasificarse los poderes gubernamentales reside en la naturaleza del poder tal como es determinado y ejercido por su relación con el derecho.⁷⁶ En él se fundamentó la clasificación tradicional de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial y, por lo tanto, se establecieron tres ramas del gobierno. Sin embargo, la división tripartita no resiste el examen científico ni la prueba de la práctica cotidiana. El defecto de este sistema radica en que no hace distinción alguna ni prevé en forma separada las funciones del electorado y de la administración pública.⁷⁷ He aquí su célebre teoría de la división quintuple de las ramas del gobierno, donde la administración pública asume un carácter distintivo con respecto a la ejecución, y propone la elevación del sistema electoral como un poder del Estado.

En la división tripartita la administración pública se encuentra confundida y se le trata como una parte de la función ejecutiva, e indistintamente se habla de ejecución o de administración. Pero ambas son diferentes: "la función ejecutiva es la que representa al gobierno como un todo y vigila que sus diferentes partes cumplan las leyes. La función administrativa es la que administra realmente la ley, tal como ha sido declarada por la rama legislativa del gobierno e interpretada por la judicial".⁷⁸ La primera tiene un carácter político, se relaciona con la determinación de las **policies** generales e implica el ejercicio del juicio en su aplicación, en tanto que la administración pone en acción a esas **policies**.

Con toda razón se ha detectado influencias de las instituciones y las ideas británicas en el pensamiento de Willoughby, especialmente provenientes del parlamentarismo y su división entre jefe de Estado y jefe de gobierno, noción que se trasluce en la separación entre ejecución y administración. Willoughby fue el último pensador administrativo en el cual se observan rastros de la ciencia de la administración pública europea, huellas que desaparecen casi completamente a partir de los trabajos de Leonardo White.

La dicotomía política-administración también atrajo en los Estados Unidos a los cultivadores del positivismo lógico, que en la persona de Herbert Simon emprendió el estudio del comportamiento

⁷⁶. Willoughby, William. **The Government of Modern States**. New York, Appleton-Century Company. 1936. p. 217.

⁷⁷. **Ibid**, pp. 217-218.

⁷⁸. **Ibid**, p. 220.

administrativo a través de la exploración de los procesos decisorios en las organizaciones. Discrepando de la idea de que el estudio de la administración -indiferenciada, ni pública ni privada- sólo se había ocupado de ahondar en los problemas inherentes a conseguir que se hagan las cosas, Simon se encaminó alternativamente a explorar la elección que preludia a la acción, penetrando más en lo que hay que hacer, que en la acción misma.⁷⁹ Toda actividad está integrada por los elementos del resolver y el hacer, por lo que no hay motivo para soslayar a los procesos decisorios de la acción. El proceso decisorio no es igual a la hechura de un lineamiento y tampoco termina cuando este se formuló, pues ese proceso abarca a la organización como un todo. Por lo tanto, la teoría de la administración debe ocuparse tanto de los principios de cómo se realiza una acción correcta, así como de aquellos otros que se refieren a la toma correcta de las decisiones.

El esquema central de esta perspectiva es la diferencia entre valores y hechos, pues hay comportamientos en las organizaciones que están orientados a la selección de sus finalidades últimas y se llaman juicios de valor; en tanto que cuando se refieren al logro de esas finalidades se denominan juicios de hecho.⁸⁰ Esta distinción explica el criterio de correctividad de las acciones y las decisiones administrativas, y colabora a esclarecer los asuntos de política y los asuntos de administración.

Frank Goodnow ha sido severamente enjuiciado por separar a la política y la administración, y sentar bases para una virtual identificación de la primera con la decisión, y la segunda con la acción. Pero reconociendo que la administración entraña procesos decisorios propios, Goodnow creyó que en ella existían criterios de corrección interiores. Con base en esta idea, Simon sugiere que ese criterio de corrección interna coincide con el canon de corrección fáctica, que deben distinguirse de los criterios de corrección ética.⁸¹ Los valores, de este modo, tienden a identificarse con la política y los hechos con la administración, sin que haya sido reconocido de tal modo por Simon, que así concede ser en esto un discípulo de Goodnow y un continuador de la dicotomía política-administración.

⁷⁹. Simon, Herbert. **El Comportamiento Administrativo**. Madrid, Editorial Aguilar. 1970 (1947). p. 3.

⁸⁰. **Ibid**, p. 6.

⁸¹. **Ibid**, p. 53.

La administración queda de tal modo ceñida a una mera tarea aplicada, que consiste en edificar un ambiente organizativo en el cual el individuo tenga las facilidades para formular decisiones racionales, en tanto que "la teoría de la administración debe ocuparse de los límites de la racionalidad y de la manera en que la organización afecta a estos límites para la persona que toma la decisión".⁸²

En los Estados Unidos, el estudio de la administración pública nació preñado de la dicotomía política-administración, de modo que su origen y desarrollo no se puede explicar al margen de ella. Y es la dicotomía política-administración precisamente su talón de Aquiles. La dicotomía es descriptiva, no explicativa; es incapaz de traslucir el fondo real sobre el que descansa la falsedad de la división entre política y administración.

Pero no se trata de un problema finiquitado, pues actualmente esa dicotomía persiste como elemento medular de su cultura política estadounidense, y es parte de lo que André Sigfried llamo "genio administrativo" de los pueblos. En efecto, todavía en nuestro tiempo la dicotomía política-administración ha dado de qué hablar y lo seguirá dando.

Bajo la inspiración de esa antinomia, una variedad de autores han inaugurado una nueva era en el estudio de la administración pública en los Estados Unidos, que se caracteriza por un ánimo a favor del *re*: re-construir, re-fundar y re-inventar.⁸³ Quizá la más célebre *re* sea la formulada por David Osborne y Ted Gaebler, a los cuales David Rosenbloom ubica en la línea sucesoria de la dicotomía política-administración, pues su idea de separar el "timón" y los "remos" en el gobierno empresarial tiene allí su fuente.⁸⁴ Empero, estas ideas tienen el propósito de servir al régimen establecido, cuya comunidad política domesticada en calidad de clientes se mueven en el mercado, no en la arena del poder.

Rosenbloom compara el esquema de Frank Goodnow sobre la antinomia entre la expresión de la voluntad del Estado y su

⁸². **Ibid**, pp. 226 y 227.

⁸³. Rosenbloom, David. "Have an Administrative Rx? Don't Forget the Politics;". United States, **Public Administration Review**. Vol. 53. num. 6. 1993. pp. 503-507.

⁸⁴. Osborne, David y Ted Gaebler. **El Nuevo Modelo de Gobierno: cómo Transforma el Espíritu Empresarial al Sector Público**. México, Ediciones Gernika. 1994 (1992).

ejecución, con la separación del "timón" y los "remos" propuesta por Osborne y Gaebler, pero esta es una analogía desproporcionada. El grado de complejidad del discurso del discípulo de Rudolf Gneist, no es comparable con la simplona idea de esos autores.⁸⁵

La dicotomía también sirve de contexto lejano a las propuestas de desregulación, privatización, mercado libre y orientación al cliente, toda vez que el gobierno "reinventado" hoy en día constituye una nueva ortodoxia. Empero, su distancia con los problemas del poder la esterilizan por principio, pues como lo hizo saber Dwight Waldo hace más de medio siglo, existe una teoría política de la administración pública, del mismo modo que Aaron Wildavsky afirmó que toda prescripción administrativa es también una prescripción política. Rosenbloom cree que "esta es una vieja lección: si nosotros queremos mejor gobierno, necesitamos mejor hablar de política".⁸⁶

Razones como las señaladas han hecho considerar a James Svra, que si bien es cierto que la dicotomía sirvió para establecer las fronteras del estudio de la administración pública en los Estados Unidos, como modelo ha constituido una "aberración".⁸⁷ Lo más preocupante es que no se trata sólo de un modelo sujeto al trabajo académico, sino de una guía de diseño de las actividades de algunos funcionarios locales en el país. El estudio de la administración pública merece un mejor paradigma como guía de investigación, instrucción y enseñanza, "pues reconociendo que la dicotomía fue una aberración se contribuirá a un mejor entendimiento de los verdaderos orígenes del campo y cómo se ha desarrollado".⁸⁸

Interdependencia entre la Política y la Administración

No todos los argumentos administrativos se encaminaron a la exploración de aquello que distingue a la política y la administración, pues otros pensadores se inclinaron por enfatizar sus modos de interacción y mutua dependencia. Para John Gaus, uno de los profetas de esta perspectiva, la teoría de la administración

⁸⁵. Rosenbloom, obra citada, p. 506.

⁸⁶. **Ibid.**

⁸⁷. Svra, James. "The Politics-Administration Dichotomy Model as Aberration". United States, **Public Administration Review**. Vol. 58, num 1. 1998. pp. 51-58.

⁸⁸. **Ibid**, p. 57.

pública significaba en su tiempo, también una teoría de la política;⁸⁹ en tanto que para Wallace Sayre, la administración pública es en última instancia un problema de la teoría política.⁹⁰ Por consiguiente, como objeto y estudio científico, la administración pública tiene una relación filial con la ciencia política.

Cuando todavía Luther Gulick militaba en las filas de la ciencia política escribió un artículo donde exploró las relaciones entre la política y la administración pública.⁹¹ El ensayo, implicado en los problemas de la política estadounidense a principio de los años de 1930, se orientó a situar sus relaciones con la administración al margen de cualquier idea de su separación o antinomia. Definió la política como "la acción relacionada con el control de los gobernantes".⁹² Esta forma de concepción de la política no es un logro moderno, se remonta a las revoluciones y las reformas del pasado, pero es en la democracia moderna donde ha adquirido su significación superior, más especialmente como autogobierno. En este sentido realista, la política no puede retirarse de la administración ni alejarsele, porque nadie desea abandonar el control y dejar a los gobernantes las manos libres para hacer lo que desean.⁹³ De ocurrir esto, la historia daría un paso hacia atrás.

Hacer política es determinar las decisiones generales, influir en los actos de los funcionarios y participar en su nombramiento. Se trata de los actos que influyen o alteran la efectiva voluntad del Estado, que modifican la dirección de la **policy** y que ejercen el control de los gobernantes. El gobierno está constituido por el grupo de hombres formalmente organizado y reconocido, que ejerce el poder efectivo para forzar la realización de servicios y convocar

⁸⁹. Gaus, John. "Trends in the Theory of Public Administration". United States, **Public Administration Review**. Vol. 10, num. 3. 1950. p. 168.

⁹⁰. Sayre, Wallace. "Premises of Public Administration: Past and Emerging". United States, **Public Administration Review**. Vol. 18. 1958. p. 105.

⁹¹. Gulick, Luther, "Politics, Administration, and 'The New Deal'". United States, **The Annals of American Academy of Political and Social Sciences**. Num. 169. 1933. pp. 55-66.

⁹². **Ibid**, p. 59.

⁹³. **Ibid**.

conformidad ciudadana, así como para conducir los diferentes servicios de la comunidad. "En estos mismos términos, lo que los gobernantes hacen, esto es, el trabajo del gobierno, el desarrollo y refuerzo de los controles, el establecimiento y manejo de los servicios, todo ello, entendido en su conjunto, es la administración pública".⁹⁴ Este pasaje señala con meridiana claridad la más pura concepción politológica de la administración pública.

En 1940, uno de los más acreditados politólogos norteamericanos de siempre, Charles Merriam, preparó un artículo para colaborar al desarrollo de la teoría de la administración pública.⁹⁵ Tradicionalmente se había observado a la administración pública como un arte que ha desenvuelto aptitudes y técnicas que permiten mediciones precisas, y que pueden lograr pronósticos exactos. Pero ya aparecían en el horizonte muchos tipos de generalizaciones abriéndose paso al través de la capa de la tradición, hacia la luz de la organización racional.⁹⁶ Hay relaciones estrechas entre la administración pública y la política, incluso concibe a la primera como un espacio dentro del campo más general de la ciencia política. Ciertamente la administración pública "presupone la existencia de **policies** y objetivos generales, su tarea es su aplicación en una sociedad política determinada".⁹⁷

Además de que tiene relación con todas las ciencias sociales, en particular está vinculada con la ciencia política porque se encuentra limitada por las categorías propias del Estado. La administración pública tiene legítimas aspiraciones teóricas, porque "es claro que el manejo (**management**) es un aspecto de las relaciones sociales que contiene un conjunto de personas, prácticas y procesos; una serie de datos que a menudo se pueden observar con mucha precisión y que son materias disponibles de análisis, interpretaciones e inferencias con respecto a esquemas generales y continuos del comportamiento de un campo especial de la conducta".⁹⁸

⁹⁴. **Ibid**, p. 60.

⁹⁵. Merriam, Charles. "The Development of the Theory for Administration". United States, **Advancement Management Journal**. Num. 5. 1940. pp. 130-138.

⁹⁶. **Ibid**, p. 132.

⁹⁷. **Ibid**.

⁹⁸. **Ibid**, p. 133.

Quizá la más célebre cruzada a favor de esta visión politológica la haya emprendido Paul Appleby a mediados de los años de 1940, cuando señaló con toda nitidez que "el gobierno es diferente". La índole diferencial del gobierno dentro de la sociedad no es fácilmente identificable, pero ella existe, y ciertamente es mayor que aquellas otras distinciones que hay entre otras organizaciones humanas. Por consiguiente, "si no existe la voluntad de reconocer este hecho, nadie puede comenzar a estudiar los asuntos públicos con provecho ni con seriedad de propósitos".⁹⁹

Una de las razones por las cuales el gobierno existe, es porque otras organizaciones de la sociedad se empeñan primariamente en sus objetivos corporativos. Por ejemplo, una firma industrial prioriza su interés mercantil sobre el interés público y esto no puede observarse como necesariamente malo, sino como la expresión del interés de cuerpo que naturalmente detenta una organización singular. El gobierno existe, entonces, porque es necesaria una institución que esté a cargo del cuidado de los intereses públicos. Y son estos mismos intereses los que señalan a grandes rasgos los atributos propios del gobierno, ante otras organizaciones de la sociedad. Estos atributos son la amplitud de alcance, el impacto y la consideración, y la rendición de cuentas públicas (**public accountability**).¹⁰⁰

Ninguna institución social tiene más responsabilidad pública que el gobierno, ninguna está tan sometida al calor del debate político y ninguna tiene un interés tan general para todos los ciudadanos. Y aunque otras organizaciones de la sociedad no son ajenas a la política, el gobierno se diferencia de ellas porque es política.¹⁰¹ La administración gubernamental es diferenciable de otras formas de administración si se observa desde fuera, porque se encuentra sometida al escrutinio ciudadano y al clamor popular, en atención a su naturaleza pública.

El arte del gobierno difiere de otras profesiones por la amplitud de su carácter y porque su actividad se extiende más allá que cualquier otra organización social. En suma: "el gobierno es diferente porque debe considerar todos los deseos, necesidades,

⁹⁹. Appleby, Paul. "Government is Different". Shafriz, Jay and Albert Hyde (eds.). **Classics of Public Administration**. Oak Park, Moore Publishing Co. 1978. p. 101.

¹⁰⁰. **Ibid**, p. 105.

¹⁰¹. **Ibid**.

acciones y pensamientos de ciento cuarenta millones de personas. El gobierno es diferente porque es política".¹⁰²

La perspectiva política de la administración pública tiene entre sus principales prosélitos a Dwight Waldo, quien aspiró la necesaria conciencia para rescatar en los Estados Unidos las raíces políticas de la administración pública.¹⁰³ Esta orientación se ha centrado en el establecimiento de la administración pública como una disciplina específica, pero ubicada junto la ciencia política. En la obra de Waldo se percibe esa necesidad disciplinaria porque su objeto, el gobierno en acción, también es uno de los aspectos esenciales del objeto de la ciencia política: el poder. Es necesario considerar el estudio de la acción gubernamental en forma diferenciada, dado que el desarrollo del Estado entonces había derivado en el concepto del "Estado administrativo". Los sistemas políticos habían desarrollado a grado tal su capacidad funcional, que ellos determinaban e intervenían en las diferentes esferas de la sociedad. La administración pública obtiene legitimidad académica por cuanto que su emergencia como disciplina politológica se fundamenta en la necesidad intelectual de que un objeto de estudio específico requiere ser descrito, explicado y evaluado de manera singular, pero sin ser desprendido del universo político empírico en el que se encuentra inmerso.

La situación especial que guarda la administración pública como del saber fraternalmente relacionado con la ciencia política, es explicable desde una perspectiva disciplinaria si se considera esencialmente la unidad del objeto de su estudio. La ciencia política trata con los problemas relacionados con el poder, su obtención, conservación y ejercicio. Históricamente, el gobierno de las sociedades ha sido el centro cimero donde el poder se acumula y se ejerce afectando a todos los miembros del Estado. Tal es la razón por la cual la ciencia política y la administración pública son inseparables en la realidad y en la teoría, y reincidir en la dicotomía es establecer dos disciplinas carentes de base empírica. Un objeto puede ser parcelado con fines analíticos, pero no dividido en aras de la especulación.

Fred Riggs ha sido uno de los académicos estadounidenses más comprometido con el concepto de la administración pública, desde el campo de interés de la ciencia política. Creía que un enfoque del

¹⁰². **Ibid**, p. 107.

¹⁰³. Waldo, Dwight. **Teoría Política de la Administración Pública**. Madrid, Editorial Tecnós. 1961 (1948). La edición en inglés se titula **The Administrative State**.

profesionalismo para la administración pública implicaba el desarrollo de un mero arte y permanecía en el ámbito de la enseñanza y la práctica de la administración, pero no en el plano superior de la teoría, el conocimiento y la investigación científica. Por consiguiente, "la ciencia política es la única capaz de contribuir a la comprensión de la administración pública y aunque otras disciplinas puedan y deban contribuir al adiestramiento de administradores profesionales, ninguna puede o quiere hacer la contribución crucial que es necesaria para que la crisis de identidad [de la administración pública] sea resuelta".¹⁰⁴

La desvinculación de la administración pública con la ciencia política es doblemente negativa. Como una paráfrasis de Gaus, quien había declarado que la teoría de la administración pública significaba una teoría política, Riggs afirmó que "una teoría política significa en nuestro tiempo, también una teoría de la administración pública".¹⁰⁵ Esta es un estudio importante para la comprensión de los medios de acción no sólo del gobierno, sino de otras organizaciones políticas tales como partidos y los grupos de presión. Obstinar en la escisión política-administración es dejar sin medios de acción a la política y mermar la capacidad teleológica de la administración.

El problema de las relaciones entre la política y la administración, cuyo origen más remoto se halla en la obra de von Justi a mediados del siglo XVIII cuando distinguió a la policía y la política (**staatskunst**), sigue ocupando a los pensadores administrativos y creemos que lo seguirá ocupando por muchos años más. En efecto, Nicholas Henry apreció que a principios de los años de 1990 se había tomado conciencia de que la administración pública tenía dos parientes cercanos: su madre, la ciencia política, y su hijo, el manejo público.

También Marcia Whiker, Ruth Ann Strickland y Dorothy Olshfski volvieron a ocuparse de esas relaciones, comenzando por recordarnos el célebre aforismo de John Gaus ya señalado.¹⁰⁶ Buena parte de la disertación está orientada a demostrar que la ciencia política, mejor que cualquier otra disciplina, es la más apta para apoyar a

¹⁰⁴. Riggs, Fred. "Professionalism, Political Science and the Scope of Public Administration". Charlesworth, James (ed.) **Theory and Practice of Public Administration**. Philadelphia, The American Academy of Political and Social Sciences. 1968. pp. 32 y 33.

¹⁰⁵. **Ibid**, p. 34.

¹⁰⁶. Gaus, obra citada, p. 168.

la teoría de la administración pública. Por principio, se debe razonar que la ciencia política jamás concedió al manejo público ser el foco primario de la administración pública, por cuanto sede de dotación de habilidades ejecutivas.¹⁰⁷ Paralelamente, es la ciencia política la que acerca a la administración pública al estudio del poder, la justicia, el conflicto y la **policy**, conceptos organizadores del pensamiento social. Estas variables no son aplicadas, pero sirven de base al ejercicio profesional en administración pública por cuanto que desarrollan capacidades analíticas.

Del poder se ha dicho mucho, de modo que baste con que recordemos que desde Maquiavelo hasta Harold Lasswell, ha consistido en una categoría central de la ciencia política. La justicia no sólo es una disciplina propia de los juristas, sino una categoría que se relaciona cotidianamente con la actividad de los servidores públicos de siempre, toda vez que a ella se debe el tardío e inacabado abandono de la dicotomía política-administración en los Estados Unidos y la crítica sobre el uso de la eficiencia como un criterio de las decisiones gubernamentales.¹⁰⁸ Las autoras recuerdan que los promotores de la *Nueva Administración Pública* a finales de los años de 1970, advirtieron que los servidores públicos tendrían que dedicarse más al sistema judicial, si la política fracasara en producir justicia para la ciudadanía.¹⁰⁹

El conflicto ha sido una categoría de organización para la investigación en política de tiempo atrás, principalmente para las relaciones internacionales, así como para comprender la guerra, y es útil para entender a la administración pública en las nuevas etapas de globalización planetaria. **Policy** es una categoría organizadora en ciencia política desde que David Easton la sugirió como referente de los productos del sistema político,¹¹⁰ en tanto

¹⁰⁷. Whiker, Marcia, Strickland, Ruth and Dorothy Olshfski. "The Troublesome Cleft: Public Administration an Political Science". United States, **Public Administration Review**. Vol. 53, num. 6. 1993. p. 533.

¹⁰⁸. **Ibid**, p. 534.

¹⁰⁹. Marini, Frank (ed.). **Toward a New Public Administration**. Scranton, Chandler Publishing, 1971.

¹¹⁰. Easton, David. **Política Moderna**. México, Edit. Letras. 1968 (el título original es: **The Political System**, 1953).

que Theodore Lowi la hizo el eje de su célebre tipología de **policies** regulatorias, distributivas y redistributivas.¹¹¹

Recientemente se ha desarrollado un nuevo enfoque en el cual se vincula a la ciencia política y la teoría de la organización, donde conviven los politólogos y los economistas. Su fuente son los muy conocidos trabajos de Herbert Simon sobre el comportamiento administrativo, y en especial la obra de Richard Cyert y James March, donde visualizan a la empresa privada como una organización.¹¹²

Las autoras concluyen que, en adelante, la ciencia política y la administración pública caminarán unidas a través de campos de interés común. Esos campos se basan en el suministro que ofrece la ciencia política de un conocimiento detallado acerca de las vinculaciones entre diversos actores e instituciones del sistema político, en los cuales laboran los manejadores públicos. Si estos manejadores navegan sin tal conocimiento, son como viajeros sin un mapa de caminos que transitan bajo la fórmula de la prueba y el error.¹¹³

¹¹¹. Lowi, Theodore. "American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory". United States, **World Politics**. Vol. XVI. 1964. pp. 677-715.

¹¹². Cyert, Richard y James March. **A Behavioral Theory of the Firm**. Englewood Cliffs, Prentice Hall. 1963.

¹¹³. Whiker, Strickland y Olshfski, obra citada.

POLICY

El desarrollo primigenio de la noción **policy** es un mérito del estudio de la administración pública en los Estados Unidos. Sin embargo, dentro de su seno no llegó a madurar plenamente como una categoría central en su desarrollo disciplinario. Esto explica por qué el merecimiento corresponde al politólogo Harold Lasswell, quien convirtió a esa noción en una categoría científica y fundó a las ciencias de **policy**, desde las cuales se ha enriquecido el progreso actual de la administración pública.

Esta voz ya se usaba en los tempranos escritos de Woodrow Wilson y Frank Goodnow, pero sin rigor conceptual. Por ejemplo, Wilson la utilizó como un sinónimo de política cuando transcribió algunos pasajes de la obra de Bluntschli, o bien, como una simple palabra sometida al contexto de un párrafo singular.¹¹⁴ Igual trato le otorgó Goodnow, primero como sinónimo de política cuando distingue a la política y la administración, pues habla de la política como guía o la influencia sobre la **policy** gubernamental ("governmental policy") y de la administración como la ejecución de esa **policy** ("execution that policy"). Luego la utiliza como mera palabra cuando se refiere a la "**policy** de los cuerpos representativos del pueblo".¹¹⁵

Un poco más ceñida a las exigencias del rigor conceptual, ese vocablo fue referido como nutriente de la actividad administrativa, de modo que Leonard White concibió la idea de una **policy** acerca de la administración.¹¹⁶ En efecto, los negocios públicos trabajaban deficientemente debido a una laguna de **policy** -o falta de un plan de administración-. White creía que habiéndose soslayando un programa o un estándar en su labor, los legisladores juzgaban como natural cualquier propósito de afectar al manejo de los asuntos públicos a la luz de sus intereses profesionales. No fueron muy cautos al considerar los efectos a largo plazo en los diseños de una ley. Tampoco ha sido favorable la relación entre la administración pública y la justicia, donde la laguna de **policy** se ha hecho patente en la revisión judicial de los actos administrativos y en el alcance de la discreción administrativa.

¹¹⁴. Wilson, "The Study of Administration", pp. 210, 215, 216 y 220.

¹¹⁵. Goodnow, **Politics and Administration**, pp. 19-20 y 91.

¹¹⁶. White, Leonard. "Legislative Responsibility". Varios. **New Horizons in Public Administration**. University of Alabama Press. 1949. pp. 9-10.

Sometida al vasallaje conceptual de la categoría administración pública, la voz **policy** se empleaba para culminar alguna explicación o señalar cierto punto de interés para aquella. Esto es perceptible en una obra de John Gaus, la cual constituye uno de los desarrollos más nítidos de la **policy** dentro del estudio de la administración pública. El sustento de la administración pública lo constituye una ciudadanía que confiere el peso de los asuntos públicos al gobierno, cuyas funciones deben ser percibidas en un concepto "ecológico" que contemple los aspectos físico, natural y social, pues a partir de esta visión se entiende a la "ciencia de la administración como la parte de la ciencia, que describe e interpreta por qué actividades específicas son realizadas a través del gobierno, y por qué los problemas de **policy**, organización y manejo, generalmente tienen aquí su origen".¹¹⁷ Es más, los cambios en la distribución del pueblo en una unidad gubernamental en cuanto al tiempo, la edad y el lugar, es lo que lo que da luz sobre el origen de la **policy** y de la administración.

En administración pública, el problema real consiste en relacionar a los administradores que cotidianamente aplican la ley en el espacio vital de la comunidad, y las recomendaciones de un ejecutivo cada vez más responsable dentro del proceso legislativo. Este es el problema central de la administración pública cuando mira al gobierno, que incluye a la **policy**.¹¹⁸ También es deseable observar al ciudadano como un participante en el proceso administrativo, más precisamente en la "**policy** política" ("political policy") de la aplicación de las leyes, toda vez que no podemos dejar de observar que los servidores públicos trabajan con problemas de consultoría, explicación y relaciones legislativas, en cualquier organización gubernamental.

Incluso el ejercicio de la planeación no es un mero trabajo técnico, sino una faena difícil y necesaria, toda vez que constituye una labor participativa local, regional y nacional. La planeación implica un proceso de **policy** donde los ciudadanos, los partidos, los legisladores y los ejecutivos, asumen decisiones que ejercitan los acuerdos fraguados en ese proceso. La definición de la **policy** y el escrutinio del modo como las administración es aplicada, así como dicha **policy** redefinida, es también una tarea atribuida a las instituciones y procedimientos tales como el

¹¹⁷. Gaus, John. **Reflexions on Public Administration**. Alabama, University of Alabama Press. 1965 (1947). pp. 9-10.

¹¹⁸. **Ibid**, pp. 35-37.

referendum, los partidos y las legislaturas. En suma: este análisis destaca como conclusión, que la administración pública está mezclada en el proceso integral del gobierno, así como con el contexto en el cual las personas son afectadas por su acción.¹¹⁹

No siempre se tuvo en los Estados Unidos una idea en la cual la **policy** estaba subordinada a la administración, por cuanto esquemas de conceptualización y explicación de los sucesos del gobierno, sino que algunos pensadores invirtieron esa relación asimétrica y supeditaron la administración a la **policy**. Fue de tal modo que esta noción se desarrolló dentro de una cálida réplica a la dicotomía política-administración, pero moviéndose hacia el extremo rebasó las expectativas de los pensadores administrativos estadounidenses que pugnaban por el carácter político de la administración pública. Se erigió como lo que años atrás llamamos "el enfoque de la política pública".

Este enfoque, lo mismo que la orientación politológica de la administración pública tratada en la sección precedente, detenta una perspectiva política de la administración pública pero discrepa en la metodología de su estudio. El primero no distingue entre ciencia política y administración pública, se trata de la misma disciplina, mientras que la segunda reconoce a la administración pública como una disciplina o campo dentro de la ciencia política. La diferencia radica en el grado de integración y diferenciación de la administración pública con respecto a la ciencia política, en el enfoque de política pública evaporadas, pero en la orientación politológica conservadas.

El enfoque referido tenía un alcance omnicompreensivo sobre las múltiples y variadas manifestaciones del poder gubernamental, como con referencia a las respuestas políticas de las organizaciones sociales afectadas por el impacto de ese poder. Bajo esta perspectiva, una de las primeras definiciones de la administración pública la concibió como las "operaciones que tienen como propósito la realización o la observancia forzosa de la **policy** pública."¹²⁰ El estudio del contenido de la **policy**, del cual depende toda administración, no consiste necesariamente en la exploración técnica de los procedimientos como tales. El éxito o fracaso de la

¹¹⁹. **Ibid**, pp. 61, 101 y 124-125.

¹²⁰. White, Leonard. **Introduction to the Study of Public Administration**. New York, The McMillan Co. 1939 (1926). Edición revisada. p. 3.

administración pública descansa parcialmente en el carácter de la **policy** y el modo como ella es formulada en la legislación".¹²¹

Para Leonard White la diferenciación hecha por Goodnow entre política (**politics**) y administración, concibe realmente a la primera en términos de **policy**.¹²² Hacia principios de los años de 1940, Marshall Dimock planteó una perspectiva opuesta a la de Goodnow, a la que se adhirió Leonard White, que argumentaba que los servidores públicos estaban involucrados tanto en la hechura, como en la ejecución de **policy**. Esto es perceptible en el conjunto de ordenes ejecutivas, reglas y regulaciones emitidas por el jefe del ejecutivo, así como en sus decisiones en casos individuales. De hecho, esos servidores participan en la hechura de **policy** dentro de la amplia orientación que fija la ley. Por consiguiente, "no hay razón para creer que la administración es incompetente para hacer una importante contribución a la **policy**", pues los servidores públicos aportan a su hechura los conocimientos de planeación, la habilidad técnica y la imparcialidad necesaria, para facilitar su configuración.¹²³ La administración pública, incluso, puede ser una rama del gobierno que haga una **policy** genuina que esté libre del favoritismo y las inclinaciones hacia los grupos de presión.

Marshall Dimock creía que la administración pública es parte de la administración general; pero "también es parte del campo de la política, trata con la determinación de la **policy** pública en un proceso que comienza con el electorado y continúa a través de los partidos políticos y la legislación, hacia la administración misma".¹²⁴ Esta condición de ser parte de la administración general y parte del estudio de la política, a decir de Dimock, no es un asunto fortuito, sino un problema central porque la política no solamente está fundada en el gobierno, sino que se extiende por todas las instituciones públicas y privadas. Ellas están influenciadas por lo que el gobierno hace, porque en la democracia moderna los partidos y los grupos de presión están legalizados y porque el gobierno es la autoridad final en materia de **policy**.¹²⁵

¹²¹. **Ibid**, p. 7.

¹²². **Ibid**, p. 13.

¹²³. **Ibid**, p. 13.

¹²⁴. Dimock, Marshall and Gladys Dimock. **Public Administration**. New York, Rinhart and Co. 1953. p. 1.

¹²⁵. **Ibid**.

Con base en la política, la administración pública es concebida como el estudio de lo que el pueblo quiere a través del gobierno y cómo lo puede lograr. El término política es polivalente, pero principalmente se usa en un sentido muy amplio para referir cualquier cosa que se relaciona con la determinación de la **policy**.¹²⁶ El administrador es político cuando contribuye a la formulación de la ley, cuando se desempeña en las organizaciones públicas que ejecutan la **policy** y cuando trata con los grupos de presión que cotidianamente lo pretenden de influir. Él es político tanto en la hechura de **policy**, lo mismo que después, cuando la ejecuta. La administración pública también fue definida como el estudio y la práctica de aquellas cuestiones cuya realización está a cargo del derecho y la política.¹²⁷

En una edición posterior de la obra citada, Dimock señaló que muchas de las discusiones teóricas en la administración pública tratan con **policy**; es decir, se refieren a las decisiones que en cualquier lugar y tiempo, ellas entrañan los objetivos y las medidas sustantivas que se eligen para tratar problemas, resultados o innovaciones, así como las razones que les dieron origen. **Policy** trata con objetivos, decisiones e implementación en áreas específicas tales como la tierra, el agua, las relaciones exteriores o la educación, en las cuales el gobierno tiene el interés de proveer un servicio.¹²⁸

Policy es un concepto que encierra la actividad total del sistema político, porque entraña la conciliación y cristalización de los intereses encontrados de muchas personas y grupos (...) de diversos intereses en el interés público.¹²⁹ Es una categoría que borra las fronteras entre la política y la administración; por política se "entiende todo lo que hace el gobierno en el sentido de determinar la política pública", concibiéndose por administración lo "que tiene que ver con el 'qué' y con el 'cómo' del gobierno".¹³⁰

El concepto de **policy** así formulado entrañó por principio una estructura tautológica. A excepción del proceso político generado

¹²⁶. **Ibid**, p. 4.

¹²⁷. **Ibid**.

¹²⁸. Dimock, Marshall and Gladys Dimock. **Public Administration**. New York, CBS College Publishing. 1983. p. 40.

¹²⁹. Referido por Landau. Dimock y Dimock, obra citada, p. 22.

¹³⁰. **Ibid**, pp. 22 y 42.

en el seno de los grupos que integran la sociedad, todas aquellas actividades orientadas a dirigir o influir en la dirección del Estado conllevan el significado público inherente de la política.

No nos debe asombrar que esta perspectiva no derivara en una conceptualización rigurosa de **policy**, pues al mismo tiempo que disipó la singularidad fenoménica de lo administrativo dentro de lo político, no se diferenció de este último. Finalmente **policy** ocupó los lugares comunes de la ciencia política, sin beneficiar al estudio de la administración pública en los Estados Unidos.

Estas proposiciones sobre la **policy** como eje de las conceptualizaciones de la administración pública, fueron rechazadas por propiciar la evaporación de su singularidad como categoría y disciplina. Al subsumirse en la noción de **policy**, la administración pública reconocía su naturaleza política, pero se le llevó al extremo de su absorción dentro la ciencia política. Esto derivó en la confusión del campo de la administración pública con el de la ciencia política y en la evaporación del centro conceptual; la política, como corazón de la disciplina, no coincidía *strictu sensu* con la función administrativa en el sentido de realización de la **policy**. Al propugnarse que la administración pública se ocupa del estudio y la práctica de aquellas cuestiones cuya realización está a cargo del derecho y la política, con base en la **policy**, se sobrevaloró el papel de los poderes legislativo y judicial, así como de los partidos y los grupos de presión como hacedores y ejecutores de dicha **policy**. Martin Landau explicó que "el campo de la administración pública queda entonces con una base imprecisa y vacilante, no es posible distinguirlo de la ciencia política".¹³¹

Hay pensadores que juzgan que el fuertemente criticado Frank Goodnow no había hecho tan mal su trabajo en la dicotomía política-administración, pues propuso una clara distinción entre ambas, no su identificación. Esta afirmación, fuente para las más crudas críticas a su persona, no suponía la distinción en el plano de la realidad, sino en el de la formulación teórica.¹³² "Olvidamos, sin

¹³¹. Landau, Martin. "El Concepto de Toma de Decisiones en el Campo de la Administración Pública". En Malick, Sidney y Edward van Ness (eds.): **La Conducta Administrativa**. Buenos Aires, Editorial Hobbs-Sudamericana. 1966. p. 21.

¹³². Goodnow, **Politics and Administration**, ya citada. Al respecto ver a Waldo, Dwight. **Teoría Política de la Administración Pública**. Madrid, Editorial Tecnós. 1961 (1948). Cap. 7; Simon, Herbert. **El Comportamiento Administrativo**. Madrid, Edit. Aguilar.

embargo, que Goodnow estaba empeñado en realizar la 'diferenciación por abstracción'. No establecía distinciones concretas; es decir, no distinguía ramas del gobierno, no equiparaba determinada operación con determinado organismo (...) establecía diferencias de conducta. Sus formulaciones originarias hacían cortes transversales en las instituciones concretas de gobierno, abstraían ciertas series de operaciones, y hacían de ellas la base de un estudio".¹³³

La dicotomía política-administración había pecado de defecto, en tanto que el "enfoque de política pública" lo había hecho de exceso. En los Estados Unidos una ni la otra ofrecieron soluciones trascendentales al pensamiento administrativo, dejando problemas latentes cuya solución hoy en día siguen insolutos.

Los aportes serían ofrecidos sin sacrificar la singularidad conceptual de la administración pública. En efecto, hacia 1937 se introdujo el estudio de **policy** en la Escuela Graduada de Administración Pública de la Universidad de Harvard, y en 1940, con base en esta experiencia, se formó un Comité Interdisciplinario dedicado al desarrollo curricular de la nueva materia. Uno de sus más fructuosos productos fue el libro **Administración Pública y Policy Pública (Public Administration and Public Policy)** de Harold Stein, que comenzó a utilizarse como libro de texto en el año de su publicación: 1948.¹³⁴

Pero posiblemente la contribución más relevante brindada por dicha Escuela sea una antología preparada en 1940 por Carl Friedrich y Edward Mason. Esta contribución, que desde la época en que se formuló podría ser históricamente equiparable con el aporte posterior de Harold Lasswell, padre de las ciencias de **policy**, significó un esfuerzo de síntesis de los aportes de los especialistas en administración pública al campo de aquella materia.¹³⁵ Hay que señalar que Friedrich era un autor reconocido que se había formado en Alemania, su país de origen, donde abrevó en la teoría del Estado germánico y las disciplinas administrativas que allí se cultivaban. El objeto de la antología fue publicar

1970. cap. 3.

¹³³. Landau, obra citada, p. 28.

¹³⁴. Stein, Harold. **Public Administration and Public Policy**. New York, Harcourt, Brace and Company. 1948.

¹³⁵. Lasswell, Harold. "Policy Orientation". Lerner, Daniel and Harold Lasswell (eds.). **The Policy Sciences**. Stanford University Press. 1951. pp. 3-15.

expresamente una obra de **policy** como una empresa alterna ante las tradicionales series editoriales en ciencias sociales, pues existía una necesidad práctica y teórica.¹³⁶ El temario de los once artículos que integran a la obra, presentados por igual número de autores, están dedicados a una variedad de campos de acción de la **policy**, tales como el empleo, mercado, control industrial, precios, presupuestos, moneda y regulación económica, entre otros.

Los editores aseguraban que raramente los asuntos de **policy**, si no es que jamás, se habían tratado con esmero dentro de alguno de los campos de estudio cultivados en la tradicional división del trabajo de las ciencias sociales. Y, por el contrario, estos asuntos se oponían a la fragmentación y reclamaban la colaboración de disciplinas vinculadas. Para ambos, la trascendencia del cambio por cuanto a la visualización de las **policies** consistía en aplicar todos los enfoques posibles rompiendo las barreras entre los análisis teóricos y prácticos, y entre los puntos de vista meramente jurídicos, económicos y administrativos.

Además, las distinciones disciplinarias de estas ciencias no estaban contribuyendo al estudio integral de **policies** cuyo importancia, debida principalmente a la expansión de las actividades del gobierno, era patente. En suma, muchos de los progresos más significativos de las ciencias sociales estaban entonces, y lo estuvieron de antiguo, determinados por problemas de **policy** cuya presión reclamaba soluciones. En todo caso, estas mismas disciplinas requerían del análisis de las condiciones que determinaban el éxito o el fracaso de aquello que los gobiernos modernos emprendían.

Esta fue una interpretación sustancialmente distinta del "enfoque de la política pública", que precedió y anunció el nacimiento de las ciencias de **policy** encabezado por Lasswell años después. Se trató de una sugerencia multidisciplinaria a partir del concurso de las ciencias sociales en su conjunto. Pero el concepto de **policy** estaba lejos de ofrecer una panacea, o decir al público o al gobierno lo que debían hacer. Su objeto era mostrar cómo el trabajo de los académicos y los practicantes de la administración pública pueden atraer en una estrecha y fructuosa colaboración, toda vez que la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Harvard se proponía presentar anualmente los de los resultados de esta colaboración.

¹³⁶. Friedrich, Carl and Edward Mason (eds.). **Public Policy**. Harvard University Press. 1940.

La contribución más importante es obra de la pluma de Friedrich.¹³⁷ Como está destinada al tema de las relaciones entre la **policy** y la responsabilidad administrativa, buena parte de su objeto se dedica a definir a la primera. El punto de arranque es su polémica contra la dicotomía entre la política y la administración formulada por Frank Goodnow, de la que explica que las concibe como cajas aisladas mutuamente excluyentes, cuando ambas juegan un papel continuo en la hechura y ejecución de la **policy**, aunque haya más de política en la formulación y más de administración en la ejecución. El punto de enlace es la **policy** como un *continuum* de hechura y ejecución, como un proceso inseparable.

Cuando los individuos o los grupos ganan o pierden poder en un ámbito determinado, hay política; cuando un acto o propuesta de acción de un funcionario se orienta al interés público, hay administración. Esta misma situación, desde otro ángulo, deriva en la definición de **policy** como "el significado común del término referido a las decisiones acerca de lo que se hace o no se hace en situaciones dadas".¹³⁸ Las funciones legislativas constituyen decisiones de **policy**, de modo que su hechura se considera cada vez menos como parte de la administración pública, pero una parte al fin, al tiempo que la ejecución le corresponde plenamente.

Esta añeja interpretación de Carl Friedrich y sus colegas, ratificada por Lasswell diez años después, no debemos soslayarla en beneficio de un trabajo necesariamente pluridisciplinario de los temas políticos.

Otra colaboración fructuosa fue ofrecida por Paul Appleby en su obra **Policy y Administración (Policy and Administration)**, publicada en 1949. Aquí encontramos también el énfasis de los vínculos existentes entre **policy** y administración pública. Appleby se ciñó al estudio del gobierno en los Estados Unidos, que fue dividido en atención a la separación constitucional de poderes. Uno de los efectos negativos fue que a mediados del siglo XX, la ciencia política se había convertido en una disciplina individualizada: buena parte de su literatura aceptaba tácitamente la división de poderes y había excluido a la administración pública de los procesos de hechura de **policy**. Del mismo modo, dicha separación sirvió de sustento para la aceptación y justificación

¹³⁷. Friedrich, Carl. "Public Policy and Nature of Administrative Responsibility". Obra precitada, pp. 3-23.

¹³⁸. **Ibid.**

del servicio civil.¹³⁹ Incluso, el Presidente de los Estados Unidos fue reconocido como una excepción, pero esto ocurrió más en términos personales que en el orden institucional. Su condición de hacedor de **policy** se concibió más en su carácter de individuo, que de jefe del poder ejecutivo.

La situación real, sin embargo, era diversa: efectivamente el Congreso y las legislaturas locales hacen **policy** para el futuro, pero no monopolizan esta función. De manera similar, el poder judicial determina lo que es la ley pero no tiene su monopolio, pues constantemente la administración pública expide las reglamentaciones para el futuro y está continuamente determinando lo que es la ley y lo que significa en términos de acción. Del mismo modo, los cuerpos legislativos conservan buena parte de poder sobre la administración pública.

Ciertamente los administradores públicos participan en la hechura de **policy** para el futuro, pues ellos formulan recomendaciones para la legislación y esta es una función de la hechura de **policy**.¹⁴⁰ En tanto los cuerpos legislativos hacen la **policy** en general, toca a los administradores públicos formularla a través de una aplicación gradualmente menos abstracta; "la hechura de **policy** en administración pública, consiste en el ejercicio de la discreción con respecto a cada acción".¹⁴¹

La hechura de **policy** no puede ser situada únicamente en un punto o sector del régimen político, porque donde exista una acción afectando al público, hay hechura de **policy**. Ella es hecha a través de todo el gobierno y a lo largo del proceso político. La administración pública, en su más amplio sentido, está involucrada con la hechura de **policy** por cuanto le corresponde su ejecución. Ella es un proceso de entremetimiento entre la hechura de **policy** y el manejo (**management**) por debajo de las determinaciones emanadas de los poderes legislativo y judicial, así como de los entes populares-electorales.

Hay que enfatizar que existe una relación estrecha entre **policy** y administración pública que conviene no olvidar, para tener una idea cabal de sus complejas relaciones dentro de los asuntos de

¹³⁹. Appleby, Paul. **Policy and Administration**. University of Alabama Press. 1949. pp. 1-25.

¹⁴⁰. **Ibid**, p. 1.

¹⁴¹. **Ibid**, p. 25.

Estado. No se puede dejar de constatar aquí una contribución al estudio de **policy**, con beneficios paralelos a la administración pública. Sin embargo, el trabajo más fructuoso no se ha hecho entre los estudiosos de la administración pública; se ha debido a los propios militantes de la disciplina fundada por Lasswell. A ella nos referiremos más adelante.

Capítulo 7

LA GERENCIA PÚBLICA

El concepto de el manejo público es una parte del ámbito conceptual de la administración pública que la ha enriquecido y contribuido a extender el dominio de sus argumentos, pero más recientemente ha provocado un singular debate de alcances universales e incluso un movimiento de independencia académica. También ha operado como un contexto fronterizo para las aduanas del conocimiento común con otras disciplina, que funcionan como accesos fluidos para su intercambio con los negocios privados, las cooperativas y las organizaciones no-lucrativas.

LA GERENCIA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Propio de la cultura administrativa anglosajona, en los Estados Unidos y el Reino Unido se ha desarrollado el manejo (**management**) como un foco conceptual peculiar. Buena parte de los apartados definitorios de la administración pública de los textos clásicos, lo mencionan de manera muy principal.

El Influjo Temprano de los Negocios Privados

De hecho, la ciencia de la administración pública en los Estados Unidos es genéticamente managerial. Esto es observable con su primer apóstol, Woodrow Wilson, quien alegaba a favor del estudio de una disciplina pragmática como algo necesario, porque si la eminentemente práctica ciencia de la administración se encuentra inmersa en los planes de estudio universitarios en los Estados Unidos, ello obedece a este principio de utilidad. Era igualmente necesario que se robusteciera el programa de reforma del servicio civil y se mejoraran los procedimientos del trabajo gubernamental, porque "el objeto del estudio administrativo es descubrir, primero, qué puede hacer adecuada y exitosamente el gobierno y, en segundo lugar, cómo puede hacerlo con la máxima eficacia y al mínimo costo posible, sea de dinero o de esfuerzo".¹

Conforme el tiempo pasó y la sociedad se había desarrollado haciendo más complejos sus procesos industriales y comerciales; en la medida en que la vida productiva creció, aquí radicó la razón

¹. Wilson, Woodrow. "The Study of Administration". United States, **Political Science Quarterly**. Vol. 2, num. 2. 1887. pp. 197-222. p. 197.

por la que los estadounidenses tuvieron de lo que nunca antes dispusieron: una ciencia de la administración.² En su tiempo, el sencillo esquema de organización del gobierno se hizo complicado, y si antes había pocos jefes, ahora tiene una multitud. Por ello debía haber una ciencia de la administración que procurara enderezar los caminos del gobierno, para hacer sus negocios menos informales, así como reforzar y mejorar su organización y coronar sus deberes. Tal es una razón del por qué existe esa ciencia en los Estados Unidos.

De este modo, en ese país "el campo de la administración es el campo de los negocios", pues fue separado de la prisa y de la contienda de la política, y en muchos de los puntos está separado incluso del terreno del estudio constitucional.³ Wilson creía que ese campo es una parte de la vida política, del mismo modo que la maquinaria es parte del producto manufacturado. Sin embargo, el estudio de la administración está muy por encima del nivel rutinario del mero detalle técnico, porque a través de sus grandes principios está directamente relacionado con las máximas permanentes de la sabiduría política y las verdades eternas del progreso político. El objeto de estudio de la administración pública consiste en rescatar los métodos ejecutivos de la confusión y el costo del experimento empírico, y colocarlos sobre cimientos levantados sobre principios estables.

La administración pública en los Estados Unidos nació como un campo de negocios, que ha desterrado la contienda política de su seno y ha dejado de mirar hacia el exterior donde radica el objeto de su vida, para hundirse en los sótanos infra-estructurales de los procesos internos. Su objeto ya no es el bienestar público ni la felicidad ciudadana, según el ideario meditado por Bonnin y su gran cauda de seguidores, sino hacer exitoso al gobierno y convertirlo en eficaz, toda vez que motivarlo para que trabaje con un mínimo de costo en sus finanzas y en las labores de los servidores públicos.

He aquí la idea del manejo que Wilson tíbiamente esbozó cuando al referirse al anonimato activo de la administración dentro del gobierno, ella se confunde tanto con los principios constitucionales, como con el "'management' político".⁴

². **Ibid**, p. 201.

³. **Ibid**, pp. 209-210.

⁴. **Ibid**, p. 211.

Esta nota conceptual de Woodrow Wilson prelude el desarrollo de la categoría de manejo, principalmente como un efecto de una adopción proveniente de los negocios privados. El hecho ocurrió en los Estados Unidos y de allí se ha difundido por todo el planeta. Esta adopción ha constituido al mismo tiempo un proceso de adaptación dentro del significado del público, pues el manejo no fue conceptualizado primigeniamente en el emergente estudio de aquella administración. Esta adopción y adaptación es visible en la implementación de los negocios públicos, tal como se puede constatar en el Informe Roosevelt (**Report of the President's Committee on Administrative Management**, 1937), preparado por un Comité integrado por Luther Gulick, Charles Merriam y Louis Brownlow.

El Fenómeno Manejarial

Posteriormente el concepto de manejo fue utilizado como una alternativa conceptual a la tradición jurídica, que estaba fundada en la tradición europea y empleaba la categoría "administración".⁵ En efecto, tal como se puede observar en sus obras, los pensadores estadounidenses no usaron la voz manejo o lo hicieron en forma muy secundaria.

El progenitor intelectual del término manejo en administración pública es Leonard White, autor del primer texto en la materia, quien lo propuso como el pivote de la definición de ese campo del saber. En efecto, en su obra **Introducción al Estudio de la Administración Pública (Introduction to the Study of Public Administration)**, White se propuso sentar bases no-jurídicas para el estudio de la administración pública en los Estados Unidos, pues asumió que debía descansar más en el manejo que en el fundamento de la ley, pues además, todavía en 1926 era un arte que apenas se introducía en el terreno de la ciencia.⁶ Fiel con esta visión, el texto se propuso estudiar a la organización, el personal, las finanzas y el control, que constituyeron la división original del manejo como proceso interior en la administración pública.

⁵. Wilson, obra citada, pp. 197-224. Goodnow, Frank. **Politics and Administration**. New York, Russell and Russell. 1900. Willoughby, William. **Principles of Public Administration**. Baltimore, The John Hopkins Press. 1927.

⁶. White, Leonard. **Introduction to the Study of Public Administration**. New York, The McMillan Co. 1926. pp. VII-VIII.

Inspirado en Oliver Sheldon,⁷ de quien toma una frase feliz referida al desarrollo reciente como una profesión, White definió a la "administración pública como el manejo de hombres y materiales para lograr los propósitos del Estado".⁸

White explicó que había minimizado deliberadamente los aspectos jurídicos de la administración pública, enfatizando su fase "manejarial", pues ella refiere la conducción de los negocios del gobierno de manera similar a como se hace en otras organizaciones tales como una empresa comercial, un centro educativo o una iglesia, donde el buen manejo se juzga como un elemento esencial para el éxito.

Dicho pensador había visualizado un suceso emergente dentro de la administración pública estadounidense de notoria novedad. En efecto, el manejo constituye un fenómeno histórico, una institución emergente en los Estados Unidos desde principios del siglo XX, que introduce nuevas técnicas de gestión en los negocios del gobierno. Su certificado de nacimiento fue expedido por la Comisión de Eficiencia y Economía creada por el Presidente Taft en 1911, cuyos informes presentados entre 1912 y 1913 sugirieron el desarrollo de sistemas manejariales de presupuestación, la redistribución de funciones entre los departamentos del poder ejecutivo y la introducción de nuevos métodos de trabajo en esos mismos departamentos.⁹ Sus propuestas tuvieron un efecto retardado, pero irreversible, pues hacia 1921 el Congreso decretó el Acta de Presupuesto y Contabilidad, y en 1931 se estableció un sistema ordenado de la administración del gobierno federal, dentro del cual se formó una nueva camada de funcionarios provista por la Oficina de Presupuesto, que había sido establecida por el Acta referida. El desarrollo de esta Oficina estuvo avalado por los conocimientos y labores de colaboración de dos conspicuos pensadores administrativos: Frederick Cleveland y William Willoughby.

Ciertamente la labor de este último personaje fue trascendental, pues tocó a Willoughby crear la teoría primigenia del manejo público en los Estados Unidos durante el temprano año de

⁷. Sheldon, Oliver. **La Filosofía del Management**. Barcelona, Ediciones Orbis. 1986 (1923).

⁸. White, obra citada, p. 2.

⁹. White, Leonard, **Trends in Public Administration**. New York, McGraw-Hill. 1933. p. 147.

1927, que fue desarrollada dentro de su obra clásica **Principios de Administración Pública (Principles of Public Administration)**.¹⁰

La emergencia del manejo en la administración pública estadounidense estuvo condicionado por dos factores, uno de los cuales fue el más temprano desarrollo en la empresa privada. El segundo factor fue la insuficiencia administrativa perceptible en las competencias del poder ejecutivo, pues buena parte de las potestades administrativas emanaban del poder legislativo o estaban bajo su control, pues tal era entonces la situación del régimen político de ese país. Desde el ángulo puramente constitucional, el jefe del ejecutivo no tenía entonces autoridad administrativa ni era la cabeza de la administración, a pesar de que los titulares de los departamentos constituían su gabinete, pero no le estaban subordinados en el sentido de que él tuviera la autoridad para darles las órdenes con respecto a sus responsabilidades. Según pensó Willoughby, el poder del Presidente sobre esos titulares de departamento era "ejecutivo", no administrativo, pues meramente consistía en procurar que sus labores se ajustaran a la ley.¹¹ Pero, ¿por qué es la administración y no la ejecución, el referente de proximidad creativa con el manejo? Porque la ejecución se refiere a representar al gobierno como un todo y procurar que las leyes sean cumplidas debidamente por todas sus partes, de modo que es una función propiamente política; en tanto que siendo la administración la función que implementa la ley tal y como es declarada por el poder legislativo, a ella le concierne la puesta en efecto de las **policies** y pone en marcha las órdenes que proceden de otros órganos.¹²

En efecto, el manejo sólo es posible como un suceso histórico existente cuando hay un desenvolvimiento determinado en el poder ejecutivo, que le haga asumir plenamente a la administración. Es, entonces, la administración compleja el requisito existencial del manejo porque ella consiste en la dirección, la supervisión y el control de las actividades del gobierno, que son calificados propiamente como administrativos.¹³ Pero como en los Estados Unidos hacia 1927 aún el poder legislativo tenía poderes administrativos, toda vez que el poder ejecutivo tenía una laguna de administración

¹⁰. Willoughby, obra citada, capítulo II titulado "El Jefe del Ejecutivo como Manejador General".

¹¹. **Ibid**, p. 36.

¹². **Ibid**, pp. 10-11.

¹³. **Ibid**, p. 11.

en sus competencias, ya se había iniciado un movimiento a favor de conferir al Presidente las necesarias competencias administrativas, mutándolo en un manejador general (**general manager**). Desde entonces el ejecutivo fue equipado con poderes manejariales personificados en las responsabilidades administrativas antaño en manos de los legisladores, consistentes en su autoridad para realizar una tarea inexistente ante un problema real. Esto implicó la implementación a través de un complejo organizativo que se debería centralizar y uniformar. Tal labor sólo era posible mediante una función manejarial, que no es otra cosa que supervisar y controlar directamente las operaciones y los servicios administrativos, la adopción del sistema presupuestal como rasgo de control central del sistema financiero del gobierno y la reorganización general de sus departamentos administrativos.

El desplazamiento de los poderes administrativos del poder legislativo hacia el poder ejecutivo, obedeció a la imposibilidad de los legisladores para detallar la organización administrativa y crear nuevos servicios, particularmente por efecto de la Primera Guerra Mundial. El sistema presupuestario se encomendó al Presidente, desde entonces en calidad de manejador general, debido a la íntima relación que guarda ese sistema con los problemas administrativos. Finalmente, la reorganización de los departamentos administrativos federales se debió a la noción de agrupamiento de los servicios públicos por sus rasgos comunes. En paralelo, los gobernadores de los estados también se convirtieron en manejadores generales de su entidad federal, en tanto que en las municipalidades emergió una figura típica del movimiento manejarial: el gerente ciudadano (**City Manager**).¹⁴

La emergencia del manejo público en los Estados Unidos constituyó un fenómeno propio del Estado, cuando el incremento de complejidad social, económica y política, hicieron de la administración pública una institución en gran escala. Pero el fenómeno gerencial ocurrido en el Estado constituyó un fenómeno también acontecido en otras organizaciones complejas, tales como la empresa privada. Por tal motivo, no debemos asombrarnos de que Willoughby perciba que el movimiento en favor del manejador general se hubiera establecido y fuera bien recibido, pues representó la adopción por el gobierno estadounidense de los principios y prácticas universalmente fundadas en toda empresa privada adecuadamente organizada. De hecho, Willoughby cree que el jefe del ejecutivo como manejador general vino a ocupar una posición similar a la del gerente general de una corporación privada, que en esa

¹⁴. White, **Trends in Public Administration**, pp. 41-42.

misma condición está bajo la tutela del poder legislativo, como ese gerente lo está del Consejo de Administración.¹⁵

A medida que la administración pública estadounidense creció y se diversificó en el comienzo del siglo XX, el manejo emergió como una necesidad funcional paralela al imperativo de lidiar con la complejidad organizativa y funcional. El ingrediente principal que propició la emergencia y el desarrollo del manejo público en los Estados Unidos, consistió en los profundos cambios que se dejaron sentir e impactaron en todas las organizaciones en gran escala, en las cuales se hizo necesario aumentar la eficiencia, mejorar los métodos de trabajo administrativo, y eliminar el desperdicio y la irresponsabilidad. En todo caso, el gobierno "reconoció la importancia del manejo como tal".¹⁶

La emergencia del fenómeno gerencial fue concebida por Leonard White como el surgimiento del nuevo manejo (**new management**), cuyas condiciones que lo nutrieron se fundaron con el incremento de la centralización administrativa. El efecto inmediato fue el aumento de la autoridad en los niveles superiores de la administración pública y su disminución correlativa en los de menor rango, junto con un desplazamiento de funciones hacia arriba y una más estrecha supervisión. Una vez efectuada esta translación del poder administrativo hacia arriba, fue gestada una clase de directivos superiores que se llamaron manejadores, cuya aparición se efectuó con la reorganización de los departamentos de la administración pública y el establecimiento de los sistemas de control. "Esta tendencia final es referida (...) como el *nuevo manejo*".¹⁷

Tal propensión abolió la ancestral postura estadounidense en contra del desarrollo de las grandes organizaciones administrativas, debido en parte al individualismo imperante, al sentido muy propio de la democracia desde la perspectiva de Andrew Jackson bajo un ideario rural y el subdesarrollo económico del país. En suma, los ideales del individualismo sobre una sociedad cooperativa y de la democracia como superiores al Estado burocrático, no favorecieron el desarrollo del manejo en los Estados Unidos durante el siglo XIX. Pero en la medida en que se expandieron las actividades públicas y se multiplicaron las organizaciones del gobierno, fue patente un incremento en la laguna funcional de responsabilidad y una sensible ineficiencia

¹⁵. **Ibid**, pp. 41 y 49.

¹⁶. **Ibid**, p. 7.

¹⁷. **Ibid**, p. 15.

administrativa. El jefe del ejecutivo mismo, antaño dedicado a los asuntos de legislación, **policy**, relaciones exteriores y nexos con los partidos, que Leonard White identificó como actividades políticas y "'ejecutivas'" -recordádonos a Willoughby-, también comenzó a ocuparse de tareas de la organización y de los métodos de conducción de las funciones administrativas.¹⁸

Estas funciones pusieron el acento en el papel de los ejecutivos y de las organizaciones que emergieron junto con ellos, de modo tal que el nuevo manejo apareció junto con las oficinas de presupuesto, los directores de personal y los órganos de coordinación. El carácter de los nuevos personajes y las oficinas de reciente creación, es el gran poder que concentraron en sus manos. En el nivel federal, el Presidente de los Estados Unidos representa un primer tipo, junto con los gobernadores en los estados de la Unión, cuyo carácter es que desde entonces asumieron las funciones políticas y funciones de responsabilidad por la administración pública. Una segunda categoría se refiere a los gerentes ciudadanos, una categoría funcionarial dedicada preferentemente a las faenas de supervisión. Hacia 1933, ambos tipos de gerente habían adelantado en sus posiciones y encabezaban todo el sistema administrativo.

El desarrollo del manejo en la administración pública dentro de los Estados Unidos significó la extensión del cargo presidencial, el establecimiento de organizaciones de administración general; el desarrollo de sistemas presupuestarios; el desenvolvimiento de sistemas de control; el establecimiento de fondos contingentes; la reorganización de los departamentos dependientes del ejecutivo a través de unidades susceptibles de supervisión; la creación de una responsabilidad efectiva de dicha administración ante el titular del ejecutivo; el establecimiento de controles sobre los impresos del gobierno; el control efectivo sobre los sistemas de compras y abastecimiento; y finalmente, el desarrollo de organizaciones cuyas tareas fueron las de estandarización y coordinación de las funciones de la administración pública.¹⁹

El manejador público, el **public manager** estadounidense, brotó como un nuevo personaje cuyas tareas en el seno de la administración pública fueron organizar y activar sus procesos interiores, asegurar los nutrientes materiales que le dan vida, y procurar equilibrio intraorganizativo por cuanto a las finanzas y

¹⁸. **Ibid**, p. 145.

¹⁹. **Ibid**, p. 146.

el personal. Desde entonces, como el mítico Barquero griego del Averno, él conduce el navío de los acontecimientos que ocurren en las entrañas de la administración pública.

En los Estados Unidos ya no quedan dudas acerca de que el titular el Ejecutivo es un manejador general, aunque su Constitución política no mencione la voz **management** -ni la de **public administration**-. Este hecho no hace sino refrendar que en su orígenes, el régimen estadounidense no se meditó acerca de que el Presidente manejara, aunque en opinión de Dwight Ink, esto se pudo prever en las secciones referentes a los frenos y contrapesos.²⁰ Pero en el diario acontecer administrativo el Presidente ha desarrollado sus tareas manejariales, para lo cual la Comisión Hoover hizo su parte, toda vez que la antigua Oficina de Presupuesto se transformó en la Oficina de Manejo y Presupuesto (**Office of Management and Budget**). El manejo consiste en un vínculo esencial entre los propósitos del cargo presidencial y su desempeño, pero frecuentemente también ha sido el eslabón perdido.²¹

²⁰. Ink, Dwight. "The President as a Manager". United States, **Public Administration Review**. Vol. 36, num. 5. 1976. pp. 508-515.

²¹. **Ibid**, p, 513.

CONCEPTO DE MANEJO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En los Estados Unidos, el manejo público emanó como centro de la definición de la administración pública, y luego de un nutrido y largo desarrollo, tuvo su punto culminante en una de las obras más influyentes en el pensamiento administrativo dentro y fuera de los Estados Unidos. Su autor es Dwight Waldo, quien recordando a Leonard White definió a la administración pública de dos modos: "la administración pública es la organización y el manejo de hombres y materiales para lograr los propósitos del gobierno; la administración pública es el arte y la ciencia del manejo aplicado a los asuntos del Estado".²² Esta intimidad relacional entre manejo y administración ha propiciado su uso intercambiable, si bien los pensadores administrativos los han referido principalmente a la organización y dirección de las actividades colectivas, y diferenciado ambos términos para sacar mejor provecho de su asociación. En general, administración es el amplio término que abraza a esas actividades colectivas diseñándoles una adecuada organización, estableciendo prioridades de trabajo y aprovechando todos los esfuerzos hacia el logro de los fines buscados. El manejo, por su parte, cubre las actividades que son designadas para hacer que la empresa sea exitosa dentro del esquema de estructura, **policy** y recursos.²³

Evolución del Concepto de Manejo

Desde 1926, la teoría estadounidense de la administración pública ha estado compenetrada con el "managerialismo" y con la ciencia política. Esto es observable en el pensamiento administrativo temprano de Luther Gulick, quien afirmó que "las cosas que los gobernantes hacen, esto es, el trabajo del gobierno, el desarrollo y la aplicación de controles, el establecimiento y manejo de servicios -todos ellos juntos son administración pública-".²⁴ De manera similar, Marshall Dimock argumentó que la "administración pública incluye los problemas, poderes,

²². Waldo, Dwight. **The Study of Public Administration**. New York, Random House. 1967 (1955). p. 2.

²³. Vieg, John. "The Growth of Public Administration". Morstein Marx, Fritz (ed.). **Elements of Public Administration**. Englewood Cliffs, N.J. 1959 (1946). p. 5.

²⁴. Gulick, Luther. "Notes on the Theory of Organization". Gulick, Luther and Lyndall Urwick. **Papers on Science of Administration**. New York, Augustus M. Kelly Publishers. 1973 (1937). p. 60.

organización, y métodos del manejo de empleados en la aplicación de la ley y el despacho de las responsabilidades gubernamentales".²⁵ Asimismo explicó que, cuando hablamos acerca de la administración pública ello le concierne al manejo, pues se refiere a los métodos de integración, las técnicas de mejoramiento moral, las reglas relativas a la disciplina y despacho, y las relaciones públicas.

El propio Dimock ha sido uno de los pensadores que más han contribuido al desarrollo del manejo público en los Estados Unidos, y quien, igualmente, más aportó a su conceptualización. Por principio, juzgó que no existe una diferenciación antinómica entre administración y manejo, sino hasta rasgos que suelen identificarlos como sinónimos.²⁶ Desde trabajos precedentes, Marshall Dimock ha conservado y renovado una de las expresiones más nítidas de las diferenciaciones del ser administrativo, a saber: en la administración pública hay que distinguir el *qué* como su objeto de estudio, el conocimiento que domina el administrador para efectuar sus labores; y el *cómo*, que constituyen las técnicas del manejo, y por consiguiente, los principios con base en los cuales son realizados exitosamente los programas cooperativos.²⁷ Ambos elementos, que son inseparables, constituyen el todo de la administración.

Pero fiel al empeño estadounidense en pro del manejo, Dimock penetra aún más en esta división primigenia de la administración pública, para refrendar la naturaleza del *qué* y enfatizar la versatilidad del *cómo*. El *qué* del gobierno entraña la influencia de la política, las bases de la autoridad, el rango de los negocios públicos, la determinación de los objetivos, las **policies** administrativas internas y los planes. El *cómo* del gobierno, que personificado en el manejo, es más diversificado pues en primera instancia se refiere a la organización, el personal y las finanzas, así como la estructura de la organización en sus aspectos formales. Igualmente se extiende a la manera como se asegura la cooperación y el trabajo de equipo, es decir: el flujo y el proceso de la administración en movimiento, con énfasis en el liderazgo, dirección, delegación, coordinación, relaciones entre el centro y la periferia, supervisión, moral y relaciones públicas. Finalmente, el *cómo* entraña la rendición de cuentas por cuanto controles

²⁵. Dimock, Marshall. "The Meaning and Scope of Public Administration". Gaus, John *et al*, **The Frontiers of Public Administration**. New York, Russell and Russell. 1967 (1936). p. 9.

²⁶. Dimock, obra citada, p. 3.

²⁷. **Ibid**, p. 4.

internos y los controles exteriores que ejercita el poder legislativo, así como el poder judicial y la ciudadanía.²⁸

En el Reino Unido, E.N. Gladden también trabajó preferentemente el concepto de manejo. Su libro **Introducción a la Administración Pública (An Introduction of Public Administration, 1945)** tiene el mérito de haber sido el primer libro de texto en el Reino Unido. Por su carácter propiamente introductorio, la obra no tiene grandes pretensiones teóricas. El propio autor explicó que su objeto es describir los sectores administrativos del gobierno en un amplio bosquejo, y proveer un mapa razonablemente detallado en que consiste un campo complejo y no siempre bien definido.²⁹ Su preocupación central es el estudio de la organización del gobierno, sus actividades y su dirección.

Gladden creía que existe una confusión cuando se habla de administración pública. Unos autores la refieren a la actividad general del gobierno, pero esto es un error, de modo que en su libro "la administración pública es tomada ampliamente para significar el manejo de los asuntos de los cuerpos políticos".³⁰ La administración pública se encuentra al margen de la formulación de las **policies**, de la legislación y de la justicia, que forman parte de la esfera más amplia de la política y el gobierno, y de los cuales la administración pública sólo es una de sus partes. En suma: ella está relacionada con las actividades administrativas del gobierno.

La administración pública es el manejo de los asuntos del pueblo y en su interés: el administrador es un servidor, no un amo; ella está relacionada con una actividad cooperativa y no con el manejo del poder.³¹ La esfera de la administración está organizada por la comunidad para realizar sus propósitos, se refiere a la cooperación pública que liga al Estado y a la sociedad. No es difícil encontrar aquí ecos que provienen de la tradición de la ciencia de la administración pública europea continental, con la cual Gladden parece estar asociado. Es más, las palabras que siguen

²⁸. **Ibid**, p. 6.

²⁹. Gladden, E.N. **An Introduction to Public Administration**. London, Staples Press, 1966 (1945). p. XIII.

³⁰. **Ibid**, p. 12.

³¹. **Ibid**.

corroboran esta liga: "la administración está relacionada con los seres humanos, cuyo trabajo consiste en el manejo de las cosas".³²

En un libro posterior explicó que "la verdadera esencia de la administración pública debe ser fundada en el sector administrativo del gobierno, el cual es primariamente responsable de la conducción o manejo de los asuntos públicos".³³

El manejo público ha sido cultivado cotidianamente por los académicos británicos hacia la actualidad, tal como es perceptible en la década de 1970. R.G.S. Brown publicó un libro titulado **The Administrative Process in Britain (El Proceso Administrativo en Gran Bretaña)**, cuyo capítulo doce titulado "**Management**" trata el manejo con alguna extensión. La obra se volvió a publicar en 1979 con la colaboración de D. R. Steel, a lo cual siguió una reimpresión hecha en 1983.³⁴ Brown y Steel permanecen situados dentro de la tradición académica británica, que conserva el concepto de manejo sobre sus fundamentos originales.

Pero el manejo público ha constituido un campo de interés no sólo académico en el Reino Unido, sino de las reformas de la administración pública y del servicio civil, tal como es patente en el célebre Informe Fulton (1965-1968,) y en especial de su Comité de Consultoría en manejo. De acuerdo con este trascendental documento, el manejo consiste "en la formulación y operación de la **policy** de la empresa", y está integrado por cuatro tareas atribuidas al servicio civil: formulación de **policy** bajo discreción política; establecimiento de la organización para la implementación de **policy**; operación de la organización administrativa; y responsabilidad ante el Parlamento y el público.³⁵

Los manejadores son parte del alto servicio civil británico y tienen a su cargo la organización, dirección, planeación de avance del trabajo administrativo, establecimiento de estándares de desempeño y la medida de resultados. Igualmente, revisan los procedimientos y cuantifican diferentes cursos de acción de la administración pública.

³². **Ibid**, p. 18.

³³. Gladden, E. N. **Approach to Public Administration**. London, Staples Press. 1966. p. 14.

³⁴. Brown R. G. S. and Steel, D. R. **The Administrative Process in Britain**. London, Methuen and Co. 1979 (1971).

³⁵. **Ibid**, p. 295.

También el Comité Fulton desarrolló la categoría de responsabilidad manejarial, y al efecto estableció unidades con este carácter dentro de los departamentos administrativos con la finalidad de medir los resultados en función de costos institucionales y aquilatar así el desempeño de las responsabilidades individuales. Brown y Steel juzgan que en grandes sectores del gobierno no es apropiada la introducción de métodos cuantitativos para la evaluación de desempeño, sino más bien la técnica de "manejo por objetivos", para incrementar la eficiencia manejarial. A través de esta técnica, los integrantes de una unidad administrativa acuerdan el programa de trabajo bajo el mando de su titular, y establecen prioridades y lineamientos. Esta técnica también facilita que cada integrante de la unidad conozca sus responsabilidades y el alcance de su autoridad, pues al efecto se establece un monitoreo continuo de su desempeño.³⁶

A partir de la aparición de obra de Leonard White -1926-, el manejo comenzó a ser cultivado por la mayoría de los grandes pensadores administrativos en los Estados Unidos, e incluso por politólogos tan afamados como Charles Merriam. Él creía que el enfoque manejarial, al que también llamó *enfoque procedimental*, trata con los flujos y ritmos de las operaciones de la administración pública, así como con su análisis y su control.³⁷ Hacia la década de 1940 se desarrollaron los estudios sobre el manejo de los sectores privado y público, incluso con homologaciones, pero sin transferencias acríicas de uno hacia el otro. Desde entonces Merriam argumentaba que la administración pública era una ciencia porque trata con los medios y los fines, como en otras organizaciones humanas. En su entender, era claro que el manejo constituye un aspecto de las relaciones sociales que comprende a un cuerpo de personas, de prácticas y procesos, así como una serie de datos que son observables con precisión y que son sujetos viables de análisis, interpretaciones e inferencias, con respecto a patrones de conducta general y continua en un campo especial del comportamiento humano.³⁸

Pero en aquellos años de 1940 los estudiosos que razonaban que el manejo aún no desarrollaba plenamente sus características peculiares como tal; era necesario un "manejo creativo" a través

³⁶. **Ibid**, p. 301.

³⁷. Merriam, Charles. "The Development of Theory for Administration". United States, **Advancement Management Journal**. Num. 5. 1940. p. 130.

³⁸. **Ibid**, p. 133.

del cual se pudiera diferenciar el patrón tradicional de la administración militar y la administración privada, y la organización propia de los asuntos del Estado. Por consiguiente, el manejo creativo implicaba el alcance de la idea de administración como un proceso educativo de relaciones, dentro de la organización administrativa dada.³⁹ El manejador debe actuar en el doble y nuevo papel de profesor y de aprendiz, porque el manejo creativo involucra tanto al ciudadano como al manejador; no es sugestión ni manipulación, sino ingeniería del consenso como creación de los arreglos orientados al mantenimiento de relaciones consensuales dentro y fuera de la organización administrativa.

Dentro de la ciencia de la administración pública el manejo y la administración han constituido un matrimonio bien avenido, pero no carente de confusiones. Habiéndose incorporado a mediados de los años de 1920 como parte de la definición de administración pública,⁴⁰ dos décadas después aún entrañaba cierto grado de ambivalencia que aún conserva en nuestros días. Desde 1946 arroja una sinonimia con las nociones de administración y de ejecución, toda vez que tenía ecos y contra-ecos del manejo industrial. Empero, el manejo no constituye un sinónimo de administración sino un término específico referido al alto funcionariado: "manejo es un indicativo del personal profesional responsabilizado con las tareas generales de dirección del trabajo asignado a otros".⁴¹

El Manejo como Nexa entre Policy y Ejecución

Una variación temprana del manejo público consistió en el cambio de su concepción desde su papel como pivote de la definición de administración pública, hacia su noción como nexa de implementabilidad. Fue Marshall Dimock quien sostuvo originalmente que la administración pública tiene una relación directa con la autoridad pública, junto con las técnicas del manejo, pero añadió a la **policy** como la implementación del proceso del gobierno. Las **policies** principales están determinadas por el manejo, "pero esto no significa que el lado administrativo de la institución no

³⁹. Wengert, Egbert. "Public Administration". United States, **The American Political Science Review**. Vol. 36. 1942. p. 320.

⁴⁰. White, **Introduction of the Study of Public Administration**.

⁴¹. Pffifner, John and Robert Presthus. **Public Administration**. New York, The Ronald Press. 1967 (1935). p. 28.

concierna al derecho y la **policy**".⁴² Dimock afirmaba que la administración pública dentro de un Estado democrático es una organización compleja, porque tiene deberes públicos, y no le concierne solamente la eficiencia.

Paul Appleby concibió al manejo como un nexo entre **policy** y administración, porque la función de hechura de **policy** no puede ser situada únicamente en un punto o sector del régimen político, debido a que donde exista una acción afectando al público, hay hechura de **policy**. Ella es hecha a través de todo el gobierno, a lo largo del proceso político. Appleby explicó que la "administración aquí es tratada, por lo tanto, como un término muy amplio involucrado en la hechura de **policy** (...) 'manejo' involucra el entremetimiento de la hechura de **policy** y la ejecución, pero es aquí asignado arbitrariamente al nivel básico y usado para significar la acción ejecutiva con menor hechura de **policy**".⁴³

De manera similar, John Millet pensaba que a la administración incumbe con las tres ramas del gobierno, porque todas tienen relación con ella aunque de diferentes formas. Razonaba que la substancia de la administración pública es la **policy** y la acción pública, en una amplia variedad de campos de *esfuerzo*. Discernió que estos campos abrazan a los asuntos exteriores, defensa, justicia, conducción del comercio, conservación de los recursos naturales, educación, salud pública y otros más; pero "yo podría ir casi infinitamente".⁴⁴ El punto común de estos campos es que ellos requieren de un alto nivel de talento especializado, experiencia y conocimiento. El entretejido para la realización de la actividad organizada del gobierno, "a falta de mejor término", es el "manejo".

De acuerdo con Millet, la materia vital de la administración pública está constituida con la substancia particular del campo de esfuerzo, y esta substancia es diferente de una entidad particular a otra. Cualquier organización humana bajo el auspicio público tiene un conjunto de problemas de manejo y todas las entidades gubernamentales tienen problemas de manejo con características comunes. Este fenómeno puede ser observado en diferentes tipos de

⁴². Dimock, Marshall. "The Study of Administration". United States, **The American Political Science Review**. Vol. 31. 1937. pp. 31-32.

⁴³. Appleby, obra citada, pp. 6-7.

⁴⁴. Millet, John. **Government and Public Administration**. New York, McGraw-Hill Books Company. 1959. p. 185.

trabajo gubernamental, pero existen elementos comunes sobre el concepto de manejo como la guía de toda la administración pública.⁴⁵ Desde esta perspectiva, el manejo no es un campo del experto, sino un ámbito de trabajo interprofesional, un nexo que una al politólogo, el psicólogo, el economista, el contador y otros especialistas más.

La noción de manejo como nexo entre **policy** e implementación es de gran relevancia, pero debe preservar la idea de que ese manejo sea observable como un proceso o función, pues su esencia comprende las materias de personal, presupuesto y planeación.⁴⁶ El perder de vista estas funciones o procesos, significa olvidar algo que es vital en el manejo público. Esto es relevante porque, a decir de Robert Golembiewski, el arte y la ciencia de la administración pública involucran a una amplia variedad de especialidades dentro del contexto del manejo público, el cual es el medio de configurar una síntesis.

Esta tradición ha tenido frutos dignos de ser señalados, pues actualmente el manejo público se ha convertido en un territorio del cultivo compartido, y en estrecha colaboración de la administración pública y las ciencias de **policy**. Como síntesis de este proceso académico se ha producido una obra singular, cuyo objeto es "ofrecer una definición de este campo".⁴⁷ Este empeño obedece a un afán que Laurence Lynn reconoce es ciertamente arbitrario, pero que se justifica por la ambigüedad manifiesta en el término manejo. Esta labor de manifiesto interés, pues el fenómeno manejarial ya es antiguo, es hecha por Lynn en el tardío año de 1996, y de tal modo establece como "dominio intelectual del manejo público a todos los funcionarios y organizaciones dotados de autoridad ejecutiva y con impacto colectivo sobre la **policy** igualmente pública".⁴⁸

Dicho dominio es bipartito, pues en él convergen la administración pública y las ciencias de **policy**, pues ambos campos constituyen sus dos "provincias" académicas, son los dos lados del

⁴⁵. **Ibid.**

⁴⁶. Golembiewski, Robert. "Perspectives on Public Management: Three Benchmarks". Golembiewski, Robert (ed.). **Perspectives on Public Management: Cases and Learning Designs**. Itasca, F.E. Peacock Publishers. 1968. p. 7.

⁴⁷. Lynn Laurence. **Public Management: Art, Science and Profession**. New Jersey, Chatham House Publishing. p. 1.

⁴⁸. **Ibid**, p. 2.

todo. La comunidad académica de **policy** constituye su costado político, entraña una perspectiva de implementación y enfatiza la noción de política del manejo, siendo su objeto lograr un manejo de **policy** a través de la identificación de los resultados sociales legitimados por la coherencia, por los procedimientos de votación y por el proceso de deliberación pública.

La comunidad académica de administración pública, por su parte, personifica el flanco administrativo cuyo foco de interés es el papel y estatus de los servidores de carrera y las organizaciones donde están empleados. Su meta es un manejo administrativo competente, y la creación y mantenimiento de organizaciones efectivas y legitimadas por la autoridad constitucional.⁴⁹ Consciente de que este planteamiento puede resonar a la dicotomía política-administración, Lynn toma tácita distancia al respecto.⁵⁰

Visualizado el campo del manejo público como la "función ejecutiva del gobierno", su identidad queda establecida como academia y profesión, y es de tal modo útil para los académicos y los practicantes. Su utilidad es visible en la fundación de los campos académicos que iluminan la función ejecutiva del gobierno; desarrolla hábitos de razonamiento, intercambio intelectual y actitud crítica; y aplica las habilidades intelectuales para responder a las preguntas centrales del manejo público.⁵¹ En suma, "dentro de la administración pública, el manejo público es definido como la función ejecutiva del gobierno".⁵²

En los Estados Unidos ese término no emergió como una categoría científica, sino como una expresión relativa al arte y la práctica, tal como era perceptible en los programas de formación en **policy** durante los setenta. Su foco son los manejadores públicos (**public managers**), que constituyen un grupo de actores de la vida pública cuya encomienda es implementar una parte de las funciones ejecutivas del gobierno, y por consiguiente, ellos son el capital humano de la capacidad ejecutiva de ese gobierno. Su actividad emana y es controlada a través de las autoridades por medio de decretos, estatutos e instructivos, así como de prácticas establecidas, órdenes judiciales y costumbres políticas.

⁴⁹, **Ibid**, pp. 3-4.

⁵⁰. **Ibid**, p. 2.

⁵¹. **Ibid**, p. 7.

⁵². **Ibid**, p. 160.

Sin embargo, en administración pública el estudio del manejo público ha sido prioritario sobre el examen del manejador. En efecto, su énfasis se puso en el derecho público, las organizaciones y las funciones, toda vez que sus cultivadores en los Estados Unidos lo han observado como un subcampo diferenciado o como un foco especial de esa disciplina. Entre los tratadistas tempranos se encuentran Woodrow Wilson y Fritz Morstein Marx, así como Herbert Simon, Víctor Thompson y Donald Smithburg. Los cultivadores contemporáneos son Hal Rainey y Barry Bozeman, así como el propio Laurence Lynn, entre otros más,⁵³ quienes son los mismos personajes que hoy en día se distinguen como estudiosos de la administración pública.

Laurence Lynn cree, en suma, que el manejo público ha constituido un subcampo de la administración pública permanentemente cultivado por muchos y relevantes pensadores de ese campo del saber. Las líneas precedentes así como lo constatan, al mismo tiempo que han inspirado un desarrollo relativamente autónomo del manejo público como un campo compartido por los cultivadores de la administración pública y los tratadistas de **policy**, del cual Lynn es uno de los líderes.

Sin embargo, desde los años de 1970 ha ido emergiendo una perspectiva del manejo público orientada a lograr su plena independencia, toda vez que sus cultivadores proceden de profesiones diversas a la administración pública, y sus *locus* académicos consisten en planteles de enseñanza de **policy**, por un lado, y de negocios privados por el otro. Autores como Barry Bozeman y Donald Kettl creen que estas dos líneas, ambas refractarias a la administración pública, son conciliables entre sí a través de un esquema teórico común y compartido.

Finalmente, una cuarta versión del manejo ha surgido en la década de 1990 desde los moldes de la economía neoliberal y la opción pública, proponiendo una versión privatizadora del manejo público bajo nociones del mercado, la competencia comercial, la clientela y la orientación empresarial privada, que abordaremos en un capítulo posterior

⁵³. **Ibid**, pp. 37-44.

DIVERSIFICACIÓN CONCEPTUAL DEL MANEJO PÚBLICO

En efecto, otras versiones del manejo público emergen en los Estados Unidos durante los años de 1970 como focos de interés tanto para los académicos, como para los profesionales dedicados al mejoramiento gubernamental. Fue desde entonces que comenzaron a aparecer los primeros trabajos titulados específicamente con la rúbrica de manejo público. Un libro representativo fue preparado por James Mercer y Edwin Koester para vincular la teoría de sistemas y el management público. Bajo esta relación epistemológica, los sistemas de manejo público son definidos como conjuntos de acciones de gerencia pública que interactúan para formar efectos distinguibles sobre la comunidad a la que sirven.⁵⁴

También destaca el trabajo de Michel Chevalier y Thomas Burns, quienes utilizan al manejo público para ayudar a explicar el desequilibrio entre la comunidad humana y su medio ambiente, y más particularmente cuando las instituciones se han propuesto convocar a la acción pública. Tal como era perceptible hacia finales de los años de esa década, existía en el mundo una disociación entre el modo como las comunidades humanas manejaban su ambiente, y el resultado de ese manejo. El desarrollo de la sociedad y el desenvolvimiento de la organización de la administración pública están desfasados, de modo que los autores se han propuesto desarrollar una nueva forma de manejo público para colaborar al alivio de ese desfase, perceptible en la ineficiencia de ese manejo para conciliar los propósitos públicos y los propósitos individuales.⁵⁵ En consecuencia, el manejo público es "repensado" como un nuevo paradigma orientado a hacer prosperar una adecuada relación entre ambos intereses, en función del contexto social.

Los autores creen que el "manejo público puede ser observado como un proceso de reconciliación de los intereses individuales y los intereses colectivos", porque cada uno de esos intereses tiene una lógica o cálculo propio.⁵⁶ El cálculo de la decisión individual opera de conformidad con la lógica de la maximización del interés particular, pero este mismo es articulado dentro de límites

⁵⁴. Mercer, James y Edwin Koester. **Public Management Systems**. New York, **American Management Association**. 1978. P. 8.

⁵⁵. Chevalier, Michel and Thomas Burns. "The Public Management of Private Interest". Sutherland, John (ed.). **Management Handbook for Public Administration**. New York, Van Nostrand Reinhold Co. 1978. p. 134.

⁵⁶. **Ibid**, p. 135.

colectivos y mediante restricciones. En contraste, con base en que la colectividad vive en virtud de sus relaciones con su contexto, en el sentido material y sociocultural, debiendo mantener un equilibrio, el cálculo de la decisión colectiva opera de acuerdo con la lógica de la subsistencia y con balance ante su contexto.

El nuevo paradigma de manejo público es aplicable para aquellos casos en que, como los propios de esa época, ocurría un desbalance entre los intereses individuales y los intereses colectivos, y entre estos y el contexto. Esta noción trasciende modelos de gerencia aceptados, tales como el manejo por objetivos propuesto por Peter Drucker,⁵⁷ y establece el *manejo por intereses*. En contraste con la gerencia por objetivos, que enfatiza la definición y logro de propósitos concretos, el manejo por intereses se refiere a la identificación y gerencia de los intereses involucrados en un resultado de **policy**.⁵⁸ Por consiguiente, este último es más flexible y entraña una estrategia de planeación incremental que apunta a ligar intereses progresivamente dentro de redes capaces de planificar e implementar acciones, moviéndose hacia la solución de problemas complejos.

Pero también buena parte de los cambios obedecen al ambiente académico de entonces, que se caracterizaba por el desagrado sobre el curso imperante en los estudio de la administración pública, el énfasis del abordaje del temario de implementación en los programas de **policy** y las reformas curriculares en las escuelas de negocios privados.

El Ambiente Reinante

Uno de los primeros trabajos en recoger los problemas teóricos que entonces emergían es el artículo de Graham Allison acerca de las diferencias entre manejo público y manejo de los negocios, del que trataremos más adelante. Para entonces el manejo público comenzaba a abrazar los campos de la educación, la investigación y la práctica de la administración pública, así como otros ámbitos gubernamentales y no gubernamentales.⁵⁹

⁵⁷. Drucker, Peter. **The Practice of Management**. New York, Harper and Row Publishers. 1954.

⁵⁸. Chevalier y Burns, obra citada, p. 145.

⁵⁹. Rainey, Hal. "Public Management: Recent Developments and Current Prospect". Lynn, Noamy and Aaron Wildawsky. **Public Administration: The State of Discipline**. New Jersey, Chatham House Publishers. 1990. pp. 157-182.

Un conspicuo referente de su desarrollo es el **Directorio de Investigación de Manejo Público** preparado por David Garson y Sam Overman en 1981-1982, para la Asociación Nacional de Escuelas de Administración y asuntos Públicos (NASPAAA). El **Directorio** refiere las relaciones entre los programas de investigación en administración pública, focalizados en el manejo público. Otro desarrollo significativo fue la aparición de un conjunto de trabajos sobre manejo público en la Escuela de Gobierno Kennedy de la Universidad de Harvard.⁶⁰

Igualmente, la Asociación para la Policy Pública y el Manejo (APPAM), formada por un grupo de escuelas prestigiadas, crearon la **Revista de Policy Pública y Management (Journal of Public Policy and Management)** que ocasionalmente publica artículos sobre manejo, porque este tópico es cultivado más por administradores públicos, que por académicos de **policy**. En la prestigiada **Revista de Administración Pública (Public Administration Review)**, desde 1970 fue formada una nueva sección llamada *Foro de Manejo Público*, con una orientación eminentemente práctica. En este año la antigua **Revista del Servicio Civil (Civil Service Journal)** fue re-titulada como **Manejo (Management)**.⁶¹

Pero de hecho existen dos manejos públicos emergentes en la década de los años de 1970, a los que Barry Bozeman juzga como rivales, pues uno es procedente de las escuelas de **policy** y el otro de los planteles de negocios privados. Fue de este modo que surgieron al mismo tiempo dos enfoques muy distintos sobre el manejo público, uno propio de **policy** que Bozeman bautiza como el enfoque **P** -de **policy**-; el otro emanado de las escuelas de negocios, al que llama el enfoque **B** -de **business**- (negocio, en inglés).⁶²

Sin embargo, en calidad de categoría, mas no como una actividad, Bozeman explica que el manejo público siguió las tendencias de las escuelas de negocios. En estos planteles ha dominado la tendencia a modificación de sus nombres durante los años referidos, dejando de constituir escuelas de administración de negocios, para convertirse en planteles de manejo privado, cuya finalidad fue el enfatizar a la estrategia empresarial como

⁶⁰. **Ibid**, pp. 1661-1664.

⁶¹. **Ibid**, pp. 163.

⁶². Bozeman, Barry. "Introduction: Two Concepts of Public Management". Bozeman, Barry (ed.). **Public Management: The State of the Art**. San Francisco. Jossey-Bass Publishers. 1993. pp. 1-2.

contraste al estudio de la mecánica y los procesos de administración interior hasta entonces vigente.⁶³ Este movimiento fue acompañado por la creación de nuevas revistas, tales como **Revista de Manejo Estratégico (Strategic Management Journal)**, en tanto que se reorganizó la división de la Academia de Manejo (**Academy of Management**), una congregación de profesantes de la nueva fe manejarial.

El movimiento del manejo público, especialmente el que creció fuera del estudio de la estrategia corporativa en las escuelas de negocios, reclama constituir un enfoque novedoso que comparte muy poco con las añejas tradiciones, entre las que suponemos que Donald Kettl suma a los sucesores de Frederick Taylor, Henri Fayol y Oliver Sheldon.⁶⁴

De hecho, el manejo público ha surgido paralelamente en las escuelas de **policy** y producido frutos en el seno de la Asociación para el Análisis de **Policy** y el Manejo (**Association for Public Policy Analysis and Management**). Los trabajos de investigación referentes al manejo público también tiene raíces distintas, y más recientes que las propias de la administración pública. Aquí hay que destacar que cuando comenzaron a crecer y desarrollarse las escuelas de **policy**, en su seno se desarrollaron dos carriles diversos, uno propio del análisis de **policy** con base en enfoques fundados en la economía con miras a identificar a las mejores decisiones, y otro dedicado a la investigación en manejo público, cuya orientación consistió en cómo ejecutar esas decisiones.⁶⁵

La búsqueda de nuevos horizontes académicos está perfectamente representada en un libro pionero de Barry Bozeman, donde su autor señaló por principio, que su obra abrazaba tópicos conocidos en textos de administración pública, tales como la teoría de la organización, el manejo financiero y la gerencia de personal; pero con la diferencia que ella descansa en el énfasis de la teoría y el

⁶³. **Ibid**, p. 2.

⁶⁴. Kettl, Donald. "Searching for Clues About Public Management: Slicing the Onion Different Ways". Bozeman, Barry (ed.). **Public Management: The State of the Art**. San Francisco. Jossey-Bass Publishers. 1993. p. 56.

⁶⁵. **Ibid**, p. 57.

análisis de manejo, para la adquisición de un conocimiento estratégico.⁶⁶

Sin embargo, el manejo público tiene un origen nebuloso que contrasta con la nitidez del nacimiento de la administración pública y la teoría burocrática, pues en los Estados Unidos, la primera se remonta al trabajo de Woodrow Wilson y su dicotomía política-administración, en tanto que el estudio de la burocracia comienza con Max Weber. Pero los orígenes del manejo público es aún más oscuro porque se trata más una criatura de la evolución institucional de planteles de enseñanza, que del desarrollo intelectual, pues nació como un campo de estudio y una empresa educativa.⁶⁷

El Manejo Público como Opción a la Administración Pública

La exploración del manejo público reclama, por principio, saber que se trata de un ámbito sumido en un nutrido debate acerca de su identidad; de un término aún muy confuso y nebuloso; y de la ausencia de consenso muy seria entre sus cultivadores.

Nosotros pensamos que el manejo público tiene pocas novedades, coincidiendo plenamente con apreciaciones similares expuestas tanto por administrativistas, como por politólogos. Esto ha hecho pensar a Donald Kettl que la emergencia del manejo público ha provocado que algunos estudiosos de la administración pública hayan mostrado su asombro, y hasta en cierto grado su ira, cuando el asunto es mucho más complejo. Incluso que hay politólogos que razonan que su propio campo habitual de trabajo es el manejo público, cuyo origen se debe buscar en el artículo de Woodrow Wilson publicado en 1887, de modo que esta labor lleva más de cien años de estarse realizando. Hay otros politólogos que afirman, incluso, que los trabajos de investigación en implementación de **policy** hoy en día también lleva por nombre la voz manejo público.⁶⁸

El desafío del manejo público, por consiguiente, es más que una pugna en pro de su identidad; se trata de una contienda a favor

⁶⁶. Bozeman, Barry. **Public Management and Policy Analysis**. New York, St. Martins's Press. 1979. pp. V-VI.

⁶⁷. Bozeman, "Introduction: Two Concepts of Public Management", p. 1.

⁶⁸. Kettl, obra citada, 56.

de su existencia, pues el movimiento de manejo público ha rechazado firmemente las reservas de la administración pública y la ciencia política, sobre la creación una nueva teoría en el orden administrativos. Es más, los profesantes del manejo público creen la administración pública continúa siendo el foro de investigaciones importantes, pero que ha perdido incuestionablemente su asiento central en la mesa de su disciplina hermana, la ciencia política. Kettl piensa, erróneamente, que gradualmente los cultivadores de la administración pública se han distanciado de la ciencia política, y en ocasiones hasta hallado hogares más hospitalarios en otras disciplinas. Y que otros tratadistas optaron por hacer de la administración pública una disciplina autónoma.⁶⁹ Paralelamente, la ciencia política ha gravitado sobre la investigación del desempeño deficiente de los programas públicos, al grado que sus profesantes juzgan que resultan decepcionantes. En tanto que las investigaciones de la administración pública se enfocaron en la burocracia, el estudio de la implementación se centró en los programas gubernamentales.

Pero no sólo el manejo público nació como un rechazo a la administración pública, sino también las escuelas de **policy**. Barry Bozeman explicó que dichas escuelas, tales como la Escuela Kennedy en Harvard (**Kennedy School**), el Instituto de Estudios de **Policy** Pública de Michigan (**Institute for Public Policy Studies**), el Instituto Humphrey (**Humphrey Institute**) y la Escuela de **Policy** Pública de Berkeley (**School for Public Policy**), se fundaron parcialmente como un repudio directo a la administración pública al estilo antiguo. Esas escuelas se orientaron preferentemente al análisis cuantitativo formal, inspirados por la economía aplicada, además de que en ellas se comenzó reconocer la limitación en el sector público en lo respectivo al análisis cuantitativo formal, también llamado de "gran diseño" de **policy**. Igualmente, había una gran demanda de manejo, pero las escuelas de **policy** requerían algo análogo a la administración pública, pero no identificado con un campo considerado como "anticuado". Barry Bozeman discierne que "el manejo público fue inventado como una solución".⁷⁰

Fue de tal modo que, a mediados de los años de 1970, las escuelas de **policy** se comenzó a usar el término manejo público. Sin embargo, dentro de esos planteles nunca dejó de ser un concepto nebuloso, de modo que se razonó que el manejo público debería ser un tipo de gerencia complementada por el análisis de **policy**, pero opción que no alcanzó mayor consenso. Todo lo anterior explica por

⁶⁹. **Ibid**, p. 56.

⁷⁰. Bozeman, obra precitada p. 2.

qué la mayor parte de los egresados de esos planteles como "expertos en manejo público" tuviera pocos antecedentes o una mínima identificación con la administración pública. Algunos de ellos eran economistas "renegados", otros eran más practicantes que miembros de la academia, y unos más consistían en politólogos con una orientación institucional.

La investigación sobre el manejo público en las escuelas de **policy** tiene características diferenciales, que se inician con el rechazo de la administración pública y de la implementación, ya que renuncia implícitamente a su metodología de investigación tradicional. Pocos de los estudiosos del manejo público en esos planteles son politólogos o administradores públicos, pues en su gran mayoría tienen antecedentes disciplinarios diversos a esas disciplinas, toda vez que olvidan la labor tradicional de la investigación de la administración pública inadecuada como una guía para el estudio de **policy**. Tampoco están inclinados al estudio de la implementación porque suponen que exhibe un cuadro desolador de los programas gubernamentales, que raramente trabajan adecuadamente. "De hecho, la investigación en el manejo público no parece haber emergido de ninguna otra base identificable, sino de aquella propia del enfoque estratégico de las escuelas de negocios".⁷¹

El manejo público también toma distancia del estudio de implementación, orientado a explorar el alcance de las metas de un programa, en tanto que dicho manejo indaga sobre cómo se producen los resultados. Donald Kettl es muy claridoso al respecto, pues señalando que en tanto para Pressman y Wildawsky es asombroso que los programas federales funcionen tal como lo hacen, los cultivadores del manejo público -como Laurence Lynn- están interesados en el papel central de los ejecutivos políticos en el desempeño del gobierno.⁷² Por consiguiente, la unidad básica del análisis de los investigadores en manejo público radica en el comportamiento de los altos gerentes de las burocracias públicas.

Otra veta del desarrollo del manejo público, particularmente en los planteles de **policy**, es el análisis de cómo deben ser y cómo se han realizado las decisiones públicas. Esto obedece a que hasta ahora, los economistas han predominado en dichos planteles y que creen que las materias administrativas tienen poco interés; y porque se pensaba que las decisiones son lo preponderantes, dado que ellas son lo que impulsan la administración de los programas.

⁷¹. Kettl, obra citada, p. 57.

⁷². **Ibid**, p. 57.

De hecho, las investigaciones en manejo público habían tenido un papel secundario en el análisis de estas decisiones. Por consiguiente, "el movimiento del manejo público está singular y auto-conscientemente dedicado a lograr una paridad con la economía y el análisis de decisiones".⁷³ El manejo público se interesa, de tal modo, por conocer lo que los gerentes públicos hacen realmente y cómo lo hacen, así como por el modo cómo lo hecho varía con el tiempo y con los diferentes tipos de problemas que ellos manejan.

El enfoque del manejo público se centró en la gerencia de **policies** de alto nivel, pues su interés no recae en la administración cotidiana de las agencias, ni tampoco en el manejo estratégico de las mismas; sino en la función del manejador o ejecutivo político que hace las **policies** de alto nivel. El sustento investigativo y docente de este concepto no propiamente teórico, sino orientado hacia reglas prescriptivas que están basadas en la práctica administrativa. Por consiguiente, el método de investigación preferente es el también el método de enseñanza dilecto, es decir, el análisis de estudios de casos.⁷⁴

Con base en este ideario de enseñanza, se entiende por qué el enfoque del manejo público basado en los negocios es considerado como el lado "blando", en tanto que el análisis de **policy** entraña al lado "duro".

Bozeman discierne que los puntos fuertes del enfoque basado en **policy** radican en el reconocimiento de la importancia del análisis de **policy** para el manejo público; el aprendizaje basado en la experiencia de los practicantes de dicho manejo; la preocupación por destilar las lecciones y transmitir las de un modo de fácil comprensión; y la promoción del diálogo entre manejadores *senior* y estudiosos del manejo público.⁷⁵

Uno de los puntos de contraste esencial del manejo público, ante la administración pública y los estudios de implementación, es que la primera explora a las agencias y sus empleados, en tanto que el segundo ausculta a los programas de gobierno y sus resultados.⁷⁶

⁷³. **Ibid**, p. 59.

⁷⁴. Bozeman, obra precitada, p. 3.

⁷⁵. **Ibid**, p. 4.

⁷⁶. Kettl, Donald. "The Perils -and Prospect- of Public Administration". United States, **Public Administration Review**. Vol. 50. num. 4. 1989. p. 413.

El manejo público, por su parte, está basado en el papel de los líderes de la alta administración y las estrategias que diseñan. Buena parte de la literatura que nutre los cursos académicos y las acciones prácticas de esos líderes, han sido preparadas por antiguos manejadores públicos ya retirados que han profesado cátedra con base en estudios de caso dentro de los planteles de **policy**. Las estrategias de los manejadores públicos, con base en esos estudios, tiene tres objetos: en primer lugar, deben desarrollar estrategias para una eficiente y efectiva supervisión de las programas de las dependencias públicas; siendo estrategias competitivas que pueden ser adoptadas, ellos deben ser capaces de construir apoyo político dentro y fuera de la organización; en tercer lugar, los manejadores deben mantener la salud de sus agencias, tanto en la capacidad organizativa, por cuanto a la credibilidad, así como obtener los recursos necesarios en términos de personal, legislación y electorado.

En fin, Kettl razona que las escuelas de **policy** donde se enseña el manejo público se ha aportado a la administración pública y las **policies** mismas, pero no en términos de implementación, sino del "arte de lo posible".⁷⁷

Pero Kettl también sabe que el estudio del manejo público está en su infancia y que se debe moldear todavía como un campo del saber. Pero razona que sus cultivadores tienen la oportunidad de mejorar la forma en que el gobierno es manejado.⁷⁸ Por su parte, Barry Bozeman discierne que de ser válidas las evaluaciones recientes sobre la investigación y la teoría del manejo público, entonces este campo del saber no tiene todavía la aptitud para ocupar un lugar junta con ciencias sociales que son más maduras y más ricas teóricamente. Como campo de estudio, el manejo público se ha descrito tanto como el lado "blando" del estudio -pues el análisis de **policy** es "duro"), como un mero arte ajeno al concepto de discipline. Por consiguiente, su investigación y su teoría tienen mejores calificaciones por cuanto su cariz práctico y su utilidad aplicada. Bozeman cree, empero, que desde lo época del manejo científico de Frederick Taylor, tampoco no hicieron afirmaciones fuertes sobre su potencial científico, y en ello tiene razón.⁷⁹

⁷⁷. **Ibid.**

⁷⁸. Kettl, "Searching for Clues About Public Management: Slicing the Onion Different Ways", p. 68.

⁷⁹. Bozeman, Barry. "Theory, Wisdom, and the Character of Knowledge in Public Management: a Critical View of the Theory-

Existen dos problemas, interrelacionados, que son los males endémicos de la investigación en el manejo público y que embarazan su progreso científico. Uno es el problema interno/técnico, I/T como lo llama Bozeman, que concierne a las normas técnicas aceptadas en la investigación científica y la creación de teorías. El otro es el problema externo/integrativo, E/I, que no atañe a la elaboración de conocimiento, sino a su adjudicación, organización y evaluación. Aquí se trata de integrar el conocimiento creado por los científicos sociales que trabajan fuera de la comunidad que cultiva al manejo público, y que refieren los aspectos sociales e institucionales de la producción del conocimiento.

A pesar de estos problemas endémicos, así como a su diversidad conceptual, Bozeman razona que la teoría del manejo público tiene en tal diversidad una virtud, no un defecto. "Pero, aunque este bálsamo es optimista, sufre ante la realidad de que esencialmente *no* existe una teoría del manejo público; no, al menos, si excluimos las teorías entroncadas con la economía, ciencia política, historia y campos del saber (...) hay, pienso, poco que es exclusivo de la teoría del manejo público mismo, pero sus elementos distintivos logran a formar un campo de estudio unificado".⁸⁰

Esos elementos son el interés por la prescripción y la teoría prescriptiva; el enfoque sobre el carácter distintivo del manejo público y de las organizaciones públicas -enfaticando Bozeman las nociones de pública-, y particularmente los efectos de la política; el foco sobre problemas, más que el foco en el proceso; 4) el énfasis fuerte en el conocimiento contextual y experiencial; y el foco sobre la estrategia y los problemas multi-organizativos. Este es el núcleo, propiamente, de lo que Bozeman llama un *enfoque del conocimiento* distintivo, no tanto un cuerpo de teoría singular, cuyo resultado de sus labores es diferente al de la sociología, la ciencia política, la economía y aún la administración pública.

Tal como es claramente observable, todavía el manejo público está lejos de constituir una disciplina científica, o una teoría propiamente hablando. Sin embargo, el manejo público cultivado por pensadores como Bozeman y Kettl deja una lección que conviene no soslayar, que consiste en un ánimo reactivo al estancamiento de la

Practice Linkage". Bozeman, Barry (ed.). **Public Management: The State of the Art**. San Francisco. Jossey-Bass Publishers. 1993. p. 27.

⁸⁰. Bozeman, Barry. "Conclusion: Searching of Public Management". Bozeman, Barry (ed.). **Public Management: The State of the Art**. San Francisco. Jossey-Bass Publishers. 1993. p. 362.

teoría de la administración pública en los Estados Unidos, así como una sensación de inconformidad sobre un campo del saber erosionado y en parálisis.

Pero ciertamente tampoco el manejo público ofrece un elixir de vitalidad a la administración pública que lo haga elevarse como su salvador; y si bien es cierto que la causa del atraso de la administración pública justifica la emergencia del manejo público, no deja de ser su resultado muy pobre en comparación con sus aspiraciones. De tal modo, el remedio es ha sido más malo que la enfermedad.

MANEJO PÚBLICO Y MANEJO PRIVADO

La presencia de los negocios en el concepto de manejo público dentro o fuera la administración pública en los Estados Unidos, es una constante. Explícita o implícitamente, ese componente de los negocios aproxima a lo privado y lo público. Hemos dejado para el final de este capítulo el examen de las diferencias entre el manejo público y el manejo privado, habida cuenta de que entre ambos existen puntos de contacto que han servido de fundamento, o de pretexto, para asimilarlos mutuamente; o bien, para ensalzar al segundo en demérito del manejo público.

Desde antaño se viene sosteniendo que la empresa privada es un modelo adoptable por cualquier institución, de modo que ya no existe motivo para conservar el carácter público de los asuntos gubernamentales. En consecuencia, tampoco hay distancia alguna entre el manejo público y el manejo privado que no se pueda suprimir. Esta no es una prédica actual, ella se inició junto con la declaración de los principios de manejo científico por Frederick Taylor, quien expuso que su obra se había preparado para llamar la atención de ingenieros y gerentes que laboran en los establecimientos fabriles privados, pero que esos principios eran igualmente aplicables a otras actividades sociales. Se trataba de un manejo general para los hogares, los ranchos, los negocios, las iglesias, las universidades y los gobiernos.⁸¹

Esta postura a favor de la identidad entre los dos tipos de manejo, sin embargo, es tan antigua como aquella otra que clama por su nítida diferenciación. En efecto, el aforismo de Wallace Sayre en el sentido de que el manejo público y el manejo privado se parecen en todo lo menos importante, es célebre al respecto;⁸² igual que aquella frase de Paul Appleby en la que enfatiza que el

⁸¹. Taylor, Frederick. **The Principles of Scientific Management**. New York, Harper and Brothers Publishers. 1911. p. 8.

⁸². Esta frase ha hecho célebre a Wallace Sayre, quien la discurrió luego de haber pasado algunos años colaborando en la formulación del currículo de la nueva Escuela de Administración de Negocios y Administración Pública de la Universidad de Cornell. Allison, Graham. "Public and Private Management: are they Fundamentally Alike in all Unimportant Respects?" (1980). Stillman, Richard (ed.). **Public Administration: Concepts and Cases**. Boston, Houghton Mifflin Co. 1988. p. 283.

"gobierno es diferente."⁸³ Por lo tanto, es inevitable y necesario cuestionarnos si es posible que dos instituciones con propósitos diversos dentro de una sociedad, pueden mutuamente asimilarse con base en sus diferencias; o bien, si dicha asimilación es más factible a través de sus similitudes. En fin, si más que tratarse de una asimilación de lo público dentro de lo privado, refiere una mera transferencia de caracteres de uno hacia el otro.

Esta discusión, de suyo de enorme trascendencia, debe partir del aforismo de Wallace Sayre en el sentido de que ambos tipos de manejo se parecen en todo lo menos importante, pues de no ser así, son incompresibles los papeles diferenciados del gobierno y la empresa privada en la sociedad. Habida cuenta de que ya tratamos con extensión al manejo público, ahora pasamos al examen de aquél manejo que aun siendo declarado como público, tiene más bien una factura privada por haber emergido en las escuelas de negocios. Se trata, en efecto, del enfoque B **-business-** que nos anunció Barry Bozeman páginas atrás.

La señalada presencia de los negocios es patente en la versión B, de la que el autor citado cree representa un concepto de manejo público identificado con académicos más próximos a la administración pública. Ellos han profesado sus lecciones en los planteles de negocios o se formaron en las instituciones académicas de manejo que podíamos denominar como propias de manejadores generalistas. El enfoque B está caracterizado por los siguientes elementos: la mayor orientación hacia la investigación y la teoría; la aptitud para adaptar y difundir métodos, técnicas y teorías procedentes de una diversidad de disciplinas; la incorporación de análisis comparados más desarrolladas, cuyas bases son tanto las experiencias del manejo público, como del privado; la orientación hacia la gerencia estratégica; el interés por cuestiones de proceso; y el foco sobre el manejador público de carrera, más que la del ejecutivo político.⁸⁴

Siendo la versión B un criatura de las escuelas de negocios privados, el problema de las diferencias entre el manejo público y el manejo privado es preponderante por derecho propio. Bozeman recuerda al *acertijo sobre la publicidad*, una idea que trata acerca de cómo los aspectos públicos de las organizaciones impactan

⁸³. Appleby, Paul. "Government is Different". Shafriz, Jay and Albert Hyde (eds.). **Classics of Public Administration**. Oak Park, Moore Publishing Co. 1978. p. 101.

⁸⁴. Bozeman, "Introduction: Two Concepts of Public Management", pp. 4-5.

determinantemente sobre su manejo. De hecho, como en cualquier organización, Bozeman discierne que ese acertijo refiere el problema central de la teoría del manejo público.

Ciertamente es imperativo el establecimiento de las diferencias entre el manejo público y el manejo privado, pues el primer solo tiene su razón de ser intelectual y racional como un campo de estudio, a partir de esas diferencias. Bozeman discierne que sin las teorías del manejo público, lo público del manejo podría observarse fácilmente como un problema menor, es decir, como un término de erróneo, como una anomalía sin interés, o como una variable residual.⁸⁵

Una forma de apreciar las diferencias, consiste en que el manejo público difiere del manejo privado en que los objetivos y las metas del manejador público son más ambiguos que los propios del manejador privado. Sin embargo, Bozeman sostiene que la investigación de campo casi no ofrece sustento a tal proposición, toda vez que otras fuentes señalan que los manejadores públicos y los manejadores privados no difieren significativamente en sus percepciones sobre la ambigüedad de las metas.⁸⁶

Si el problema de tales diferencias es tan relevante, como en efecto lo es, requerimos ahondar sobre las índoles diferenciales de cada manejo. Siguiendo este trazo, Graham Allison exploró el célebre POSDCORB de Luther Gulick, el cual sintetiza las funciones manejariales comunes en ambos campos de la vida organizativa.⁸⁷ En efecto, uno y otro tipo de manejo comparten un proceso interior integrado por la planeación, organización, personal, dirección, coordinación, información y presupuestación. Este ideario gerencial inspirado en Henri Fayol,⁸⁸ ha sido extensamente utilizado y reformulado por militantes de los dos campos del saber, desde entonces.⁸⁹ Lo que hay que destacar es que esas funciones

⁸⁵. Bozeman, "Theory, Wisdom, And the Character of Knowledge in Public Management: a Critical View of the Theory-Practice Linkage", p. 9.

⁸⁶. **Ibid**, p. 37.

⁸⁷. Gulick, obra citada, pp. 3-45.

⁸⁸. Fayol, Henri. **Administration Industrielle et Générale**. Paris, Dunod. 1931 (1916).

⁸⁹. Entre ellos destaca Urwick, Lyndall. **Los Elementos de la Administración**. México, Herrero Hermanos. 1974 (1942).

constituyen un mundo integral, cuya armoniosa articulación funcional entraña el arte del manejo en ambos campos de actividad.

Contrastando con la afinidad funcional del manejo, sus contextos organizativos tienden a ser diversos de manera muy significativa. Ciertamente aquí se fraguan los elementos que permiten configurar una apreciación de las diferencias abismales entre un gobierno y un negocio privado. En efecto, Joseph Bower ha explicado que los manejadores públicos tienen un carácter peculiar, pues ellos logran metas formuladas por personas y organizaciones diferentes de sí mismos; operan organizaciones diseñadas por otros actores administrativos; trabajan con personas cuyas carreras están de muchos modos fuera del control manejarial; y alcanzan sus metas en un tiempo más breve que los gerentes privados.⁹⁰

En los gobiernos, los gerentes públicos tienen una perspectiva laboral estrecha, pues permanecen en el cargo breve tiempo en atención a las necesidades y el calendario políticos, en tanto que los gerentes privados permanecen un tiempo más prolongado debido a los imperativos del mercado, la innovación tecnológica y el diseño organizativo establecido.⁹¹ La extensión del ejercicio laboral de un manejador público es corta, tal como es observable en el cargo de asistente de los secretarios del despacho en los Estados Unidos, donde su promedio de permanencia era de 18 meses; en tanto que los manejadores privados tienen una permanencia en su empresa y en su puesto en un tiempo mucho mayor, debido a que la responsabilidad de un ejecutivo es entrenar a su sucesor o escoger entre varios candidatos que incluso pueden proceder del exterior. Bower ha explicado que dentro de la empresa, una regla de continuidad laboral ha sido la promoción de los manejadores privados desde adentro, en tanto que el manejador público normalmente proviene del exterior, y ejercita sus labores con base en objetivos de **policy**, logra implementar muy poco de lo que él desea y sale de la organización con un sentimiento de falta de tiempo para haber realizado cambios de fondo.⁹²

Allison señala que otra diferencia sustancial es que el gerente público es situado en una atmósfera laboral donde las tareas se han repartido con equidad, en tanto que el gerente

⁹⁰. Bower, Joseph. "Effective Public Management". Lane, Frederick (ed). **Current Issues in Public Administration**. New York, St. Martin's Pres. 1978. p. 15.

⁹¹. Allison, obra citada, pp. 287-288.

⁹². Bower, obra citada, p. 15.

privado es ubicado en un ambiente de alta tensión donde predominan los imperativos de la eficiencia y la competencia. Igualmente, el manejo gubernamental está sujeto a un escrutinio público abierto, mientras que el manejo privado obedece a evaluaciones intestinas sólo interesantes a la empresa. Del mismo modo, el gobierno enfrenta cotidianamente el ojo escrutador de medios de comunicación siempre atentos a su trabajo, cuando la empresa privada está sometida a una vigilancia de la prensa mucho menos estrecha.⁹³ Pero el gobierno no sólo obedece a los dictados de una opinión pública difusa, sino al esquema constitucional de poderes que lo someten a la vigilancia del legislativo y el judicial, una metodología de control desconocida por la empresa privada. Bajo este sistema, el gobierno trabaja con restricciones poderosas y su administración labora dentro de márgenes de libertad muy estrechos. Joseph Bower cree que trabajando a la sombra de la publicidad, el gerente privado ejercita una labor anónima, en tanto que el gerente público es un actor sometido al flujo de la información pública como parte de su trabajo.⁹⁴ Este factor constituye una línea divisoria muy nítida, pues la información pública es parte de la hechura de **policy** en el gobierno, en tanto que ella es inexistente en los negocios.

Esas mismas condiciones hacen que el gobierno actúe inmediatamente bajo la presión de demandas, que lo hacen configurar coaliciones de apoyo a su labor de hechura de **policy**, en tanto que los gerentes privados están situados en una red jerárquica donde los comandos obedecen a un plano ordenado, metódico y programado, donde las discrepancias suelen ser la excepción. La pluralidad de la vida política fuerza al gerente público a responder eficazmente ante una pluralidad de autoridades superiores, en tanto que en los negocios el gerente debe atender las instrucciones de un solo jefe.⁹⁵

En los negocios privados los recursos son masivamente concentrados para alcanzar un objetivo, bajo lo que se llama el "arte del desbalance"; en tanto que en el gobierno se aplica el "arte de lo imperfecto", porque los objetivos entrañan una aplicación limitada de recursos a objetivos masivos.⁹⁶

⁹³. Allison, obra citada, pp. 287-288.

⁹⁴. Bower, obra citada, p. 18.

⁹⁵. Allison, obra citada, pp. 287-288.

⁹⁶. Bower, obra citada, p. 19.

Joseph Bower, por su parte, explica que "ha tratado de mostrar que los negocios estadounidenses constituyen una analogía inapropiada para discutir y evaluar al manejo público. En el sector público, el propósito, la organización y las personas, no tienen el mismo sentido y significación que en los negocios. Las diferencias incluso podrían acrecentarse y hacerse más complejas si damos espacio al reconocimiento del contraste dentro de las organizaciones públicas, tales como las agencias reguladoras como diversas de las organizaciones militares o paramilitares, por ejemplo; o con secretarios de gabinete como opuestos a los funcionarios de elección popular".⁹⁷

Graham Allison concluye que entre ambos tipos de manejo se hallan *diferencias constitucionales* de rango superior, pues en los negocios hay un solo jefe que centraliza todo, en tanto que en un Estado nacional el manejo se confía principalmente en el ejecutivo, pero también parcialmente en los otros dos poderes. Por consiguiente, declara que "el manejo público y el manejo privado son al menos tan diferentes, como similares, pero que las diferencias son más importantes que las similitudes".⁹⁸

Esto contribuye a explicar por qué, en entender de Allison, es una falacia pensar que la transferencia de las prácticas y técnicas del manejo privado en el gobierno redundan automáticamente en el mejoramiento de su desempeño.

⁹⁷. **Ibid**, p. 22.

⁹⁸. Allison, obra citada, p. 296.

Capítulo 8

EL CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL ESTADO LIBERAL DE DERECHO

La administración pública ha tenido de antaño una estrecha vinculación con el derecho, sobre todo a partir de la extinción del Estado absolutista. Aunque esto es perceptible principalmente en los países donde los sistemas jurídicos se han basado en el derecho romano, tales como Francia, Alemania, España e Iberoamérica, las naciones anglosajonas no han dejado de sentir su influencia. Hoy en día, a pesar de que la ciencia de la administración pública goza de plena libertad ante el derecho administrativo, las vinculaciones entre las dos disciplinas sigue siendo muy estrecha. Esto es especialmente visible en la ciencia de la administración pública francesa, donde la ciencia de la administración fue sustituida por el derecho administrativo, hasta bien entrado en siglo XX. Sin embargo, este hecho no constituyó un suceso singular de un país, sino una muestra típica de una tendencia que se esparció por una gran variedad de países.

La propensión al estudio del derecho administrativo no es fortuita, sino debida a condiciones históricas que la han hecho imperativa. Antaño, en la época del absolutismo dieciochesco, existió un sistema autoritario de regulación de los procesos de gobierno establecido sobre una jungla de leyes, que estaba entrañado en la enigmática oscuridad de los procedimientos administrativos y sustentado en un régimen altamente centralizado. Después, cuando el absolutismo fue depuesto y emergió el espíritu republicano, se recuperaron los añejos patrones romanos de gobierno basados en la ley, dándose cauce al Estado de derecho, cuya base es el gobierno fundado en la ley impersonal e imparcial.¹

Ocurrió entonces que la administración pública existente fue incorporada con grandes dificultades dentro de una nueva sede de prescripciones legales, que se convirtieron en obligatorias no sólo para los ciudadanos, sino para el Estado mismo. Con base en la democracia y la igualdad para todos, la ley se elevó a la condición de garantía de legalidad para la acción de la administración pública, así como en una barrera contra decisiones arbitrarias y como una previsión contra las concepciones trans-judiciales.² Desde

¹. Langrod, Georges. **Some Current Problems of Administration in France Today**. San Juan, Escuela Graduada de Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico. 1961. p. 7.

². **Ibid**, p. 8.

una perspectiva contrastante, en la cultura anglosajona se ha esgrimido que existe una incompatibilidad entre legalidad y eficiencia, que la administración pública necesita libertad para adaptar la preexistente voluntad del legislador a las condiciones cambiantes y que no debería existir una revisión post-judicial. Sin embargo, estas prédicas fueron desconocidas en la Europa de finales del siglo XVIII y principios del XIX, donde el derecho administrativo fue ajustado a los principios del derecho romano y acomodado dentro de un esquema jurídico plural compuesto por los derechos constitucional, internacional y fiscal.

Todo esto consistió en un proceso de integración que arrancó con la Revolución francesa y gradualmente se fue realizando en Europa. Fue de tal modo que la razón de Estado se sustituyó por un sistema de reglas abstractas, como esencia del Estado de derecho. Al final del proceso, en Francia primero y luego en otros países, se consiguió una armonización entre una administración pública ancestral y el nuevo derecho administrativo.³

Sin embargo, el establecimiento del derecho administrativo como una disciplina no fue sino la consecuencia de su desarrollo como marco normativo del Estado liberal de derecho, cuya esencia fue la restricción de las actividades administrativas a todo aquello que era propiamente expresable a través de la aplicación de la ley. Esto propició que la sustancial cuantía de la actividad administrativa del Estado absolutista se redujera de manera drástica en términos cuantitativos, toda vez que el bienestar social, esencia de la antigua policía, fue sobrepasado. Esta peculiar circunstancia que afloró desde el origen del Estado liberal de derecho, fue la línea divisoria entre el derecho administrativo dedicado al estudio de las normas que aplica la administración pública, y la ciencia de la administración pública como depositaria del temario bienestar al que Bonnin refirió como *moral de la administración*.

La relación armoniosa o antagónica entre el derecho administrativo y la ciencia de la administración pública está lejos de haberse cancelado, una vez que cada cual marcha por su vía de desarrollo disciplinario autónomo, pero esto lo trataremos un poco más adelante.

³. **Ibid.**

Georges Langrod ha dicho una gran verdad: que la ciencia del derecho administrativo francés es bien conocida en el mundo.⁴ No se puede decir lo mismo de su ciencia de la administración pública francesa, porque no tuvo nunca la importancia del derecho administrativo a pesar de la grandeza universal de Bonnin. La influencia del derecho administrativo en todo el mundo no tiene paralelo. En la propia Francia, desde principios del siglo pasado, tuvo un lugar privilegiado en el seno de las universidades, en tanto que en Europa su trascendencia fue mayúscula. El derecho administrativo ya se enseñaba en Francia desde 1804, pese a ciertos altibajos, toda vez que de 1828 a 1838 se intensificó su cultivo docente en todas las universidades.

Bonnin también fue importante para el derecho administrativo, ya que en la edición de 1809 añadió el proyecto de código administrativo que posteriormente sirvió de inspiración al código administrativo portugués. Según Langrod esto explica la paradoja de por qué Bonnin no tuvo cultivadores directos de la administración pública en Francia, aunque no carece de un "mañana" prometedor que hoy en día se ha hecho realidad.⁵ La escuela jurídica de Bonnin la siguieron los primeros estudiosos del derecho administrativo: Gerando, Macarel y Cormenin. Ellos son estudiosos del derecho administrativo que estuvieron marginalmente interesados en la ciencia de la administración pública.

Los tres autores fueron funcionarios públicos, parlamentarios y profesores universitarios. Joseph Marie de Gerando (1772-1842) fue el primer profesor de derecho administrativo, pues se abrió su cátedra en 1828. Louis Antoine Macarel (1790-1851), discípulo de Gerando y su reemplazo en la cátedra después de su muerte, ocupó el cargo de consejero de Estado. Cormenin (1788-1868) también profesó esa materia, fue consejero de Estado y catedrático en la Escuela de Administración durante 1848.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA A TRAVÉS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

En la época en que los franceses se empeñaban de un modo tan intenso en el cultivo del derecho administrativo, la materia ya era trabajada en Italia, justo cuando la obra de Bonnin ya tenía tres

⁴. Langrod, Georges. "La Science de l'Administration Publique en France au 19^{ème} et au 20^{ème} Siecle: Aperçu Historique et État Actual". Francia, **La Revue Administrative**. 1961. p. 5.

⁵. **Ibid**,

ediciones. En efecto, los **Principios Fundamentales del Derecho Administrativo** de Juan Domingo Romagnosi fueron publicadas en 1814, como parte de los cursos de la Universidad en Pavía. Se trata del primer texto de derecho administrativo en Europa, pero que no se limita a explicar los principios jurídicos, sino que expone elementos que propiamente trazan las bases de una ciencia de la administración pública.⁶ El profesor dividió la materia de la administración pública en cinco partes: la administración pública considerada en su realidad objetiva en sus relaciones con el soberano, con los administrados y con los funcionarios, así como en lo relativo a su organización interna; la administración pública considerada por su objeto: el Estado, y por lo tanto, con respecto a los hechos y los ordenamientos de la sociedad política en su régimen jurídico y nacional, y en sus relaciones jurídicas con la organización social desde el punto de vista de la moral; la administración pública estudiada a partir del aspecto de la propiedad pública, la forma de gobierno y desde el ángulo de la moral; la economía "cívica" como base de la doctrina de la administración pública; y, finalmente, la competencia jurídica de los asuntos contenciosos bajo el doble aspecto del contencioso administrativo y el contencioso jurídico común.

Attilio Brunialti no tiene empacho en alabar una obra que no sólo inaugura el derecho administrativo en toda Europa, sino que entraña una estrecha relación con la ciencia de la administración pública.

En Francia también cultivó la disciplina M.R. Gandillot, pero cuya influencia académica se sintió principalmente en España. Su obra **Curso de Derecho Administrativo** fue el primer texto sobre la materia que se imprimió en la península, traducida en 1835 por José María Saavedra, a quien debemos también la versión española del **Compendio de los Principios de Administración** de Bonnin. Fue un texto básico para la formación jurídica de los estudiantes universitarios.

Cuando los cursantes de leyes de la Universidad de París presentaban sus exámenes de derecho administrativo se encontraban con la dificultad de comprender, clasificar y reunir el conjunto de las instituciones administrativas y las reglas referentes a ellas.⁷

⁶. Brunialti, Attilio. *Prefazione*. Stein, Lorenzo. **La Scienza della Pubblica Amministrazione**. Torino, Unione Tipografico-Editrice. 1897. p. II.

⁷. Gandillot, M.R. **Curso de Derecho Administrativo**. Madrid, Imprenta de José Espinoza, 1835 (?). p. 5.

Para ayudarles a resolver este problema, Gandillot preparó este pequeño volumen sobre las reglas del derecho administrativo y así aliviar esos problemas a los estudiantes.

Las funciones administrativas conducen a la idea de acción administrativa que se desenvuelve de cuatro modos: cuando transmite las leyes o señala su método de ejecución; es decir, en forma de instrucción; cuando cuida de los bienes públicos, o sea, que establece operaciones comerciales con ellos; cuando cumple una asistencia inmediata, ilustrada y benévola, con la finalidad de vigilar el interés público; y cuando expide órdenes formales que se aplican a las personas y las cosas fundamentadas en el interés público. Las funciones, al convertirse en acciones, no sólo recuerdan que la administración pública es acción, sino que el concepto está inspirado en Bonnin, ausente de nombre pero presente en pensamiento.

Eso también es visible cuando Gandillot señaló que "el derecho administrativo es una demostración de los deberes de la sociedad para con los ciudadanos, y de éstos hacia la sociedad".⁸ El derecho administrativo nace del derecho público, pero ambos derivan de la Constitución del Estado en donde se designan las funciones de los administradores públicos. Cuando el derecho se refiere a la administración no es de manera rigurosa y absoluta, sino que se somete a la equidad y con un carácter conciliador.

Gandillot distinguió al derecho administrativo y la ciencia de la administración pública, de la que dice es un arte para crear una obra según los principios del derecho.⁹ La sociedad no puede ejercer por sí misma sus derechos, hace uso de ellos mediante una multitud de agentes de las más diversas clases y jerárquicamente organizados. De aquí nacen los dos objetos del derecho administrativo: las funciones administrativas y las necesidades sociales a las cuales se aplican esas funciones. Las funciones se dividen en dos clases: las de *agenciar* y las de *administrar* en sentido estricto. Las primeras previenen y satisfacen las necesidades públicas, las segundas arbitran los conflictos entre los ciudadanos y la sociedad.

Entre los estudiosos del derecho administrativo destacó grandemente M. Macarel, quien también distinguió al derecho administrativo y la ciencia de la administración. Es autor del **Curso de Administración y de Derecho Administrativo (Cours**

⁸. **Ibid**, p. 9.

⁹. **Ibid**, p. 10.

d'Administration et de Droit Administratif), publicado en París durante 1846. La obra fue muy relevante en su tiempo, incluso llamó la atención de Alejandro de Tocqueville quien la presentó públicamente ante la Academia de Ciencias Morales y Políticas.

Macarel impartía la cátedra del derecho administrativo desde 1842, profesando temas tales como la organización y las atribuciones de las autoridades administrativas. Enseñaba que el derecho administrativo emana del derecho público y que ambos ayudan a comprender las relaciones entre el poder legislativo y el ejecutivo, en tanto concibió a la administración como la acción vital del gobierno y el brazo de la sociedad.¹⁰ Aunque no cita a Bonnin, sus ideas resuenan constantemente. Por ejemplo, señala que las leyes de interés privado son propias de las autoridades judiciales, en tanto que las leyes de interés público lo son de la administración pública, cuya acción se encamina hacia el interés social y la satisfacción de las necesidades generales.

Especialmente examinó los caracteres generales de la administración pública francesa, en la que encontró los siguientes rasgos: unidad política y administrativa, basada en la subordinación de los intereses privados al interés general; centralización, como un poder único en comunicación incesante con todos los puntos de Francia; y subordinación, o sea, la garantía de una buena ejecución. Estos tres caracteres ordenan, regulan y armonizan al Estado, a la vez que le otorgaron la gloria y fuerza a la administración pública de su país.¹¹

También Macarel abordó los ángulos disciplinarios de la administración pública, explicando que "dentro de su generalidad, la ciencia de la administración tiene por objeto investigar, en la fuente misma de las necesidades, las reglas de la vida práctica de las naciones, y los principios sociales que deben regir dentro de las relaciones de los administradores con los administrados".¹² La definición recuerda nuevamente a Bonnin. Por encima de las nacionalidades y los países, hay una ciencia de la administración basada en reglas generales y absolutas, es decir, en los principios de la administración pública, porque en administración pública existen, como en todas las ciencias morales y políticas, principios

¹⁰. Macarel, M. **Cours d'Administration et de Droit Administratif**. Paris, Libraire de Jurisprudence de Plon Freres. 1852 (1846). Dos tomos. Tomo II, p. 642.

¹¹. **Ibid.**

¹². **Ibid**, tomo I, p. 8.

que son una verdad eterna y de una aplicación universal que forman un cuerpo de doctrina para el uso de los hombres de Estado. De modo que sólo los medios de ejecución son susceptibles de variar de pueblo en pueblo.¹³

Los principios de la administración pública consisten en la protección y seguridad, beneficencia pública, educación pública y vías de comunicación. La sociedad brinda protección y seguridad a los desdichados; los establecimientos de beneficencia pública deben ser fundados para recibir a los indigentes y toda clase de menesterosos; todo gobierno sabio debe favorecer la difusión de las luces y crear establecimientos de instrucción pública de diversa naturaleza y de diversos grados; y, finalmente, las vías de comunicación públicas son una de las necesidades materiales de toda nación. La administración pública, que es instituida con el fin de satisfacer esta necesidad, debe establecer los caminos y los puentes, conservar y mejorar los cursos y los ríos, cavar los canales, y construir y mantener los caminos.¹⁴ Son principios inherentes a las sociedades modernas que pueden ser considerados como universales y estables, como los elementos de la ciencia de la administración pública en general.¹⁵

También sus ideas sobre el derecho administrativo evocan a Bonnin: "el derecho administrativo se compone de las leyes de interés público que, dentro de tal o cual nación dada, reglan los derechos y los deberes respectivos de la administración y de los ciudadanos como miembros del Estado".¹⁶ A pesar de ello, abdicando del sentido teórico, declara que la especulación es propia de la ciencia de la administración pública, en tanto que el derecho administrativo actúa en la esfera de lo positivo. De tal modo también rechazó el sentido práctico señalado por Bonnin a la ciencia de la administración pública.

Macarel puede identificarse como uno de tantos discípulos inconfesos de Bonnin, que alcanzó celebridad en su época. En efecto, Alexis de Tocqueville presentó un informe a la Academia de Ciencias Morales y Políticas sobre el **Curso de Derecho Administrativo (Rapport fait a l'Academie des Sciences Morales et Politiques sur le Livre de M. Macarel, Intitulé "Cours de Droit**

¹³. **Ibid**, p. 22.

¹⁴. **Ibid**, pp. 23-24.

¹⁵. **Ibid**, p. 24.

¹⁶. **Ibid**, p. 19.

Administratif"). La presentación se realizó en 1846, cuando Tocqueville ya era miembro distinguido de la Academia.

Tocqueville aseguró que la Revolución Francesa, que tantas novedades dio al mundo, creó además una nueva parte del derecho público: la administración pública. Todo es de fecha reciente: las funciones, las obligaciones, las garantías y los funcionarios mismos, pero lo que es más nuevo de todo es el orden metódico que preside a esta vasta organización, y el encadenamiento riguroso y lógico que hace un solo cuerpo de todas sus partes.¹⁷ La administración pública francesa de su tiempo difería sustancialmente de la propia de las principales naciones contemporáneas, toda vez que "se puede decir que nuestras instituciones administrativas tienen un carácter más original que nuestras instituciones políticas".¹⁸

Esas instituciones han tenido una influencia muy importante en las ideas, hábitos, costumbres y comportamientos de los franceses, y sobre el destino entero de la nación. Para estudiar las leyes civiles es conveniente examinar al mismo tiempo las leyes administrativas. Incluso la obra administrativa de Napoleón hizo menos innovaciones de lo que se piensa, porque toda la organización administrativa fue edificada por la Asamblea Constituyente: ella puso todos los cimientos en los que ahora descansa, ella formó, delimitó y armó a todos los poderes del Estado. Napoleón sólo conservó lo que la Asamblea había edificado, y mejoró y complementó algunas de sus partes. Pero nunca rompió con su espíritu original. Tal organización, con su jerarquía y funcionamiento, es precisamente lo que Macarel examina en su **Curso**.

Macarel fue un profesor competente cuya obra fue elaborada como libro elemental, porque era necesario divulgar las nociones del derecho administrativo y poner los cimientos de una nueva disciplina.¹⁹ No sólo trató nuevos principios e instituciones, sino los principios y las instituciones que han sido imitados por todos los pueblos de Europa. La administración pública francesa influyó sobre otras naciones por causa de su excelencia y por su

¹⁷. Tocqueville, Alexis de. **Rapport fait a l'Academie des Sciences Morales et Politiques, sur le Livre de M. Macarel, Intitulé: Cours de Droit Administratif**. Tocqueville, Alexis de. **Etudes Economiques, Politiques et Litteraires**. Paris, Michel Lévy Frères, Libraires Editeurs. 1866 (1846). p. 60.

¹⁸. **Ibid**, p. 61.

¹⁹. **Ibid**, p. 65.

"conformidad con la condición de los hombres de nuestro tiempo", y el sistema administrativo francés no ha sido el producto ni de accidentes ni de voluntades arbitrarias: "no, es el resultado necesario de la revolución social que está operando en Francia desde finales del siglo pasado, y que continúa en fases diversas en el resto del mundo".²⁰ La revolución aniquiló todos los poderes existentes, grandes y pequeños, abolió todos los derechos particulares, todas las franquicias locales, todas las prerrogativas individuales e hizo desaparecer a todas las diferencias entre los ciudadanos. Creó de un solo golpe y sobre un mismo plan, el sistema entero de la administración pública.²¹

La profundidad analítica de Tocqueville lo hace inquirir acerca de las relaciones entre el régimen político francés y las nuevas instituciones administrativas, que deberán estar en correspondencia con la monarquía representativa vigente, a la que él identificó como la forma de libertad política de su tiempo. En ello radica la clave de las relaciones entre el derecho público y el derecho administrativo. Por tal motivo, los cultivadores de ambos campos del conocimiento deben trabajar unidos y en completa colaboración. Y hablando de una verdad incontrovertible recuerda que "no perdamos jamás de vista que si nuestro sistema administrativo está basado en la libertad, se halla sin embargo complementado con el despotismo. ¿Cómo conciliar la centralización extrema que está consagrada con la realidad y la moralidad del gobierno representativo? Éste es el gran problema de nuestro tiempo (...)"²² La centralización administrativa era a tal grado extrema, que hasta los extranjeros se percataron de ello. El modo como la centralización administrativa se debe conciliar con la monarquía representativa, era una cuestión importante a la que aportó conocimientos la obra de Macarel.

Alexis de Tocqueville resaltó la importancia del derecho administrativo a través de la obra de Gerando, Cormenin y el propio Macarel, para la formación del derecho administrativo. Con respecto a Cormenin comentó que se le deben los progresos del contencioso, en tanto que Gerando tiene como crédito la formación del código administrativo. Macarel, por su parte, tiene como mérito la preparación de un cuadro racional y completo del sistema administrativo francés.

²⁰. **Ibid**, pp. 71-72.

²¹. **Ibid**, p. 72.

²². **Ibid**, p. 74.

En España destacaron dos representantes conspicuos de la ciencia administración pública, cuyo foco académico era el derecho administrativo: Manuel Ortiz de Zúñiga y Manuel Colmeiro. Ortiz de Zúñiga estuvo fuertemente influenciado por Bonnin a quien cita frecuentemente, pero también fue discípulo de Javier de Burgos, de quien escuchó las charlas granadinas y de quien tomó su ideario administrativo. En lo relativo a las fuentes bibliográficas externas, Ortiz de Zúñiga sólo consultó a los autores franceses: además de Bonnin, a Nicolás Delamare y a los juristas Gerando, Foucart y Macarel, entre los más conocidos. También citó a los economistas Adam Smith, J. B. Say y Tomás Malthus, así como a los politólogos Antonio Pérez, Bernardo Ward y Diego Saavedra Fajardo. Entre sus contemporáneos mencionó haber leído a Agustín Silvela y especialmente a Burgos, de los que opina son los principales y casi únicos escritores que forman en España la base de la ciencia de la administración pública.

Perteneció a una generación de brillantes intelectuales profundamente sumergidos en la creencia del progreso y la prosperidad. Su idea sobre la ciencia de la administración pública flota en un ambiente de inusitado optimismo: "los grandes adelantos hechos desde los dos últimos siglos en las teorías económicas, políticas y de gobierno, han conducido a las naciones civilizadas, casi insensiblemente y por la tendencia que impulsa a la sociedad a su progreso y perfección posible, a crear un cúmulo de doctrinas y principios desconocidos o poco vulgarizados hasta entonces, y elevarlos a la altura de una ciencia de las más difíciles e importantes. Hablo de la administración. Ningún pueblo de la antigüedad se ocupó de esta parte esencial de los conocimientos políticos y legislativos, cuya utilidad es hoy unánimemente reconocida por las naciones cultas".²³

Ortiz de Zúñiga explicó que desde el siglo XVI algunos pensadores ya estaban preocupados por el problema de la distribución de la riqueza de los pueblos; en España destacaron Pérez, Ward y Saavedra, quienes junto con los "estadistas", mucho hicieron en favor de la formación de la economía política en la que se alimentó la intelectualidad de ese siglo. Los avances en la economía política arrastran siempre graves reformas en el orden administrativo, de lo que deriva que la ciencia económica y la ciencia de la administración pública están muy emparentadas.

²³. Ortiz de Zúñiga, Manuel. **Elementos de Derecho Administrativo**. Granada, Imprenta y Librería de Sanz. 1842-1843. Tres tomos. Tomo I, pp. 5-6.

Como Burgos y Posada de Herrera, él pensó que la administración pública es un poder que vela por la protección de los hombres desde la cuna hasta el cementerio, porque cuanto existe desde lo más grande y sublime hasta lo más pequeño, todo está sujeto al influjo benéfico y poderoso de la administración pública. Esto comprende esencialmente a la libertad individual, los bienes materiales y la existencia misma. También comprende a la instrucción pública, la prosperidad y el fomento de la industria; el socorro a la humanidad en sus dolencias y tragedias, la tranquilidad interior y la defensa contra el exterior, así como espectáculos, el recreo y los ornatos de los pueblos. Todo es objeto de esa institución saludable y protectora, que pudiéramos llamar *omnipotente*.²⁴

Pero la administración pública se abstiene de intervenir en la vida privada de los individuos, que no tienen relación con la sociedad; le incumbe sólo administrar el espacio público y las relaciones entre éste y el espacio de la vida privada. Las "transacciones particulares" y las controversias relativas a lo "tuyo y lo mío", son propias de la justicia, estando a la administración pública sólo atribuida para prevenir que no se dé paso a lo injusto. Tal es la idea con que concibe a la administración pública, pues su objeto y atribuciones son amplísimos y puede decirse que incluso son inconmensurables. En términos generales y absolutos, le corresponde promover la prosperidad y proteger los intereses generales; "en una palabra, hacer el bien es su incumbencia esencial, su objeto exclusivo".²⁵ La ciencia de la administración pública ya está establecida, debido al esfuerzo de un eminente pensador francés: "Bonnin, que como ya he indicado, fue acaso el primero que desarrolló de una manera filosófica y analítica las doctrinas administrativas".²⁶ Pero a pesar de que le rinde homenaje, juzga exagerado que Bonnin conciba a la administración pública como una disciplina de principios, cuando más bien es una ciencia de "hechos" .

Como una nación cuyas instituciones administrativas han sido de factura hispánica, México fue fuertemente influido por el derecho administrativo como foco de integración disciplinaria de la administración pública. En 1852 apareció el cuarto y último tomo del **Nuevo Febrero Mexicano** editado por Mariano Galván Rivera entre 1851 y 1852, que en sus páginas 231-378 contiene un trabajo

²⁴. **Ibid**, p. 3.

²⁵. **Ibid**, p. 4.

²⁶. **Ibid**, p. 11.

denominado **Opúsculo de Derecho Constitucional y Administrativo** cuyo autor es M. R. Veytia. Se trata de una obra de valor inestimable en la que se aprecia a la organización política y administrativa de México a mediados del siglo XIX, desde el ángulo del derecho constitucional y administrativo.

El **Opúsculo** se refiere al régimen federal, la división de poderes, la organización general de la administración pública, y la administración estatal y municipal. La obra está precedida por una pequeña exposición de su propósito, pues se había llegado a entender que el ánimo de su autor era combatir el sistema federal que regía; y como no faltaba que algunas personas imaginaran que el derecho administrativo era una ciencia desconocida, se apresuró a desvanecer esos conceptos equivocados.²⁷ El derecho administrativo es tan antiguo como los gobiernos que rigen la sociedad, consiste en "el conjunto de medios por los cuales se hacen obedecer las leyes".²⁸ Del mismo modo como no hay sociedad sin gobierno, tampoco puede haber gobierno sin administración. Veytia aclaró no haber dispuesto de caudal propio, sino haber abrevado en las disposiciones establecidas y los autores contemporáneos de derecho administrativo.

Hasta donde conocemos, el **Opúsculo** es el primer tratado de derecho constitucional mexicano, pues el cronológicamente más próximo es el **Catecismo Político Constitucional** de Nicolás Pizarro, publicado en 1861.²⁹ En 1824 se sentaron las máximas constitucionales sustentadoras del régimen federal: independencia, integración territorial, soberanía nacional, religión, forma de gobierno, partes integrantes y división de poderes. Su autor estudió a la administración pública con base en su tradición disciplinaria, transcribiendo las doctrinas de los más célebres y modernos escritores, amoldándolas a la forma de gobierno de entonces.³⁰ Debido a que en la ciencia de la administración pública uno de los supuestos relevantes consiste en la definición del poder ejecutivo, separado en poder administrativo y poder judicial, Veytia señaló al primero la tarea de ejecutar las leyes de carácter

²⁷. Veytia, R. M. **Opúsculo de Derecho Constitucional y Administrativo. Nuevo Febrero Mexicano**. México, publicado por Mariano Galván Rivera. Tomo IV. 1852. p. 231.

²⁸. **Ibid.**

²⁹. Pizarro, Nicolás. **Catecismo Político Constitucional**. México, Imprenta de N. Chávez. 1861.

³⁰. **Ibid**, p. 258.

general y al segundo la aplicación de las leyes a casos particulares. También hay una separación entre poder ejecutivo y poder legislativo, igualmente básico como presupuesto de la ciencia de la administración pública.

Pero la médula de la exposición radica en el examen de la acción administrativa, porque el ejercicio de la administración pública se desarrolla de un modo activo por vía de decisión, teniendo entonces la administración varios modos de actuar: como órgano de instrucción, promulgando leyes, estableciendo lo necesario para su ejecución, inspeccionando lo que es de interés público y reuniendo la información conveniente; como instrumento de operaciones materiales, administrando los bienes comunes, contratando lo relativo a ellos, ejerciendo acciones judiciales en su representación y cuidando de las obras públicas; como poder moral, en "una misión altamente humana y benéfica, aunque indeterminada en su extensión: cumpliendo, la administración instruye, recompensa, auxilia, anima y fomenta, sirve de guía a los pueblos, y vigila y autoriza actos relativos a sus intereses";³¹ como autoridad, mandando en todo aquello que es de interés para la sociedad, tanto en lo que se refiere a las cosas (servicios públicos o expropiando por causa de interés general), como en lo relativo a las personas, por ejemplo, la salvaguarda del orden público o haciendo cumplir las leyes; como distribuidor de cargos y aprovechamientos comunes, es decir, todo aquello que incumbe a la distribución de las atribuciones, el servicio militar, los servicios personales y otros similares; como inspector de gastos públicos, esto es, exigiendo las cuentas relativas a los bienes del Estado y las dependencias de la administración; y como medio de represión, castigando mediante multas a quienes contravengan las disposiciones legales.

La administración pública, analizada dentro del derecho administrativo, contiene algunos elementos relativos a la ciencia de la administración pública. El objeto principal de la exposición del autor mexicano es jurídico, y por lo tanto, la administración pública se confina al derecho administrativo e irónicamente la materia de la administración, objeto de su actuar, se revierte a su interior y toca entonces su anatomía, no su actividad ni los efectos que tiene en el cuerpo de la sociedad. La definición de administración pública propuesta corrobora esta aseveración: "en su significación estricta y rigurosa, que es la de nuestro propósito, se limita al poder ejecutivo, y es la acción de sus diversas

³¹. **Ibid**, p. 264.

partes, o lo que es lo mismo el conjunto de medios por los cuales las leyes se ejecutan".³²

A raíz del edicto gubernamental que estableció la necesidad de facilitar el estudio del derecho administrativo a los alumnos de la Escuela de Jurisprudencia, así como a las municipalidades y los jefes políticos en Guatemala, Antonio González Saravia publicó en 1888 una obra titulada **La Administración Pública: Curso de Derecho Administrativo**. Entonces profesaba la cátedra de derecho administrativo en la mencionada Facultad y como fungía profesor asociado de la Real Academia Española de Jurisprudencia y Administración.

González Saravia debe considerarse entre los más acreditados cultivadores de la ciencia de la administración pública en la América española, durante el siglo pasado. Comentó que se sentía satisfecho de inaugurar en su patria "los cursos oficiales sobre el estudio de la administración pública, y dar a la prensa los primeros ensayos acerca de esta interesante materia".³³ Como los autores que le antecedieron en Europa e Hispanoamérica, creyó que la administración abraza una vasta tarea: vigilar las necesidades de los administrados para satisfacerlas; sostener el orden y la tranquilidad públicos, pero sin hacer enojosa su vigilancia, ni odiosa su severidad; mejorar los servicios; proporcionar las mayores comodidades posibles; proteger los derechos; exigir el cumplimiento de los deberes; garantizar la seguridad personal; sostener la moral de las costumbres públicas; difundir la cultura; y mejorar constantemente las condiciones generales del Estado. Esta misión importante y honrosa es la base del bienestar, el orden, la prosperidad y el progreso general de la nación.³⁴

Ya que la sociedad se encuentra organizada para vivir y desarrollarse, la administración pública se obliga a tener el poder necesario para contribuir a alcanzar dichos fines. Toca a ella, entonces, conseguir las soluciones comunes a toda la sociedad. La buena administración pública descansa en el secreto de la paz pública y la prosperidad de los pueblos, así como en procurar una bien entendida economía y una administración estricta de la justicia. Su interés radica en la ley y el bien público.

³². **Ibid**, p. 259.

³³. González Saravia, Antonio. **La Administración Pública**. Guatemala, Establecimiento Tipográfico de la Nación. 1888. p. 3.

³⁴. **Ibid**, p. 4.

El autor guatemalteco pugnó por la conveniencia de que el derecho administrativo y la ciencia de la administración no se confundieran: "la ciencia de la administración comprende todas las ciencias que de la administración se ocupan (tanto las naturales como las sociales), mientras que la ciencia del derecho administrativo sólo considera la administración en su aspecto jurídico, sin absorber otros aspectos, aunque en íntima relación con ellos".³⁵ Pero ambas disciplinas se encuentran en estrecha relación, porque el arte del derecho administrativo consiste en la aplicación de la ciencia administrativa a la vida por medio de reglas prácticas.

Sus fuentes intelectuales fueron el francés Laferriere, el italiano Manna, el mexicano Castillo Velasco, y principalmente el español Colmeiro. Esto nos ayuda a comprender por qué estando encauzado en el seno de la corriente de la ciencia de la administración pública, considera a la materia de esta disciplina como "objeto de una ciencia que comprende los grandes principios que deben consultarse para la gestión de los negocios públicos y que han de servir de norma a un buen administrador, para verificar la reforma y mejoramiento de las instituciones de un país".³⁶ Precisamente lo que ya antes había sugerido el propio Bonnin. Pero por administración pública también se entiende a la organización del Estado, y las relaciones entre sus agentes y los aspectos reglamentarios y prácticos.

En los medios académicos alemanes ha sido resaltada la figura de Otto Mayer. Su prestigio tiene como base su libro **Derecho Administrativo Alemán**, publicado en 1895, y que mereció una versión francesa hecha por el propio Mayer, aparecida en 1903, así como una versión en español que se remonta a 1949. Ciertamente es un trabajo dedicado al derecho administrativo, pero da cabida a un breve e interesante estudio de la ciencia de la administración pública. Mayer creyó que el derecho público francés causó una fuerte influencia en Alemania, tal como se observa en los trabajos de Laband. Por cuanto al derecho administrativo, la influencia no fue menor; el autor declaró que tiene como propósito establecer un sistema puramente jurídico, separado del punto de vista de la ciencia administrativa y de la economía política.³⁷ El objeto del derecho administrativo es el Estado, pero no en general, sino en

³⁵. **Ibid**, p. 16.

³⁶. **Ibid**, p. 18.

³⁷. Mayer, Otto. **Derecho Administrativo Alemán**. Buenos Aires, Edit. de Palma. 1949 (1895). Tres tomos. Tomo I, p. XXIV.

uno de sus aspectos: la administración pública. En efecto, concibe al Estado como un pueblo organizado bajo un poder soberano para la consecución de sus intereses, en tanto que "la administración es la actividad del Estado para el cumplimiento de sus fines".³⁸

Así concebida, esa administración se opone a la Constitución que no hace sino preparar esta actividad, pues la administración pública implica la existencia del poder soberano mediante el cual el Estado llega a ser capaz de obrar. Aquí es apreciable un eco de Lorenz von Stein. Una vez que han sido establecidos los poderes estatales, se emprende entonces la actividad que se orienta a la consecución de los fines del Estado. Tal es la administración, sujeta a esos poderes, y de este modo aparece junto con la legislación y la justicia, a las cuales también se opone. Hay una cuarta especie de actividad: el gobierno, al cual define como la alta dirección, como el impulso que parte del centro para hacer marchar los asuntos en el sentido de una buena política y el interés general.³⁹ Pero la legislación y la justicia no son formas de actividad del Estado, por lo que ellas no se ciñen a la administración pública. La distinción de la legislación, la justicia y la administración, radica en la forma en que se lleva al cabo su actividad y ello está condicionado por su desarrollo histórico.

Mayer recuerda que la administración es opuesta a la Constitución, pero para que ésta pueda funcionar requiere de la administración, y para cumplir con este cometido se divide en cinco ramas: relaciones exteriores, guerra, justicia, hacienda y lo interior. Una vez que ha entrado al terreno de la ciencia de la administración pública, explica que es una rama especial de las ciencias políticas que trata "de la actividad del Estado desde el punto de vista de su fin y objeto"; ella "nos enseña sobre cada punto lo que ocurre en la práctica, por qué se hace eso y lo que razonablemente debería hacerse".⁴⁰ Esta idea tiene su fuente de inspiración en von Stein, a quien cita frecuentemente, toda vez que su idea acerca de que la ciencia de la administración se divide en ciencia de la administración interior, ciencia de la hacienda y ciencia de la administración del ejército, también está inspirada en el profesor de Viena. Pero von Stein también ha sido asimismo consultado por los cultivadores del derecho administrativo, pues citando a Gotefend, toma de él la afirmación de que "las obras de

³⁸. **Ibid**, p. 3.

³⁹. **Ibid**, p. 5.

⁴⁰. **Ibid**, p. 20.

Stein han llegado a ser la piedra fundamental de toda doctrina de derecho administrativo".⁴¹

Como jurista activo que fue, Mayer declara que su obra es ajena al sistema de la ciencia de la administración, que es más propia del derecho administrativo. Este último comentario es importante porque señala que a finales del siglo XIX se mantenía vigente la separación disciplinaria entre el derecho administrativo y la ciencia de la administración pública.

Federico Cammeo, autor del **Curso de Derecho Administrativo** (**Corso di Diritto Amministrativo**, Padua, 1960), advierte que hay estudios no jurídicos de la administración y se apoya en Ferraris, Presutti y Vacchelli. Incluso es digno de mención el que autores estadounidenses hayan revivido el interés por la ciencia de la administración pública en Italia, evocando probablemente la presencia de Dwight Waldo cuyo año sabático transcurrió en Bolonia a mediados de la década de 1950.

El poderoso influjo del derecho administrativo no ha cesado y en buena parte del mundo donde está vigente la herencia del derecho romano, los aspectos jurídicos de la administración pública siguen siendo abordados de manera muy vigorosa. Sin embargo, hoy en día el derecho administrativo y la ciencia de la administración pública disfrutan espacios académicos propios, sin que ello obste para que continúen colaborando cuando así lo exige el estudio interdisciplinario.

Los tiempos modernos han inspirado un derecho administrativo que contempla amplios renglones sociales, más allá de los añejos cánones del antiguo liberalismo. No hace mucho que incluso estuvo nutrido con normas intervencionistas y expropiatorias. Ya han pasado las épocas de antagonismo entre la ciencia de la administración pública y el derecho administrativo, tal como lo profetizó Georges Langrod desde 1968. De hecho las relaciones armónicas están garantizadas porque a lo largo de los siglos XIX y XX, muchos cargos de la administración pública superior están reservados a funcionarios con una formación jurídica-administrativa. Incluso existe la ironía de que una buena parte del procedimiento administrativo se concibe "como un derecho administrativo sin derecho".⁴² Se trata de un reino cuyo soberano

⁴¹. **Ibid**, p. 21.

⁴². Langrod, Georges. "Droit Administratif et Science Administrative: Antaginsisme ou Harmonisation?". Paris, **Bulletin de l'Institute International d'Administration Publique**. Janvier-Mars,

es un derecho administrativo que se puede reducir o, como se dice elegantemente, "depurar", y esto constituye un hecho inescapable para toda administración pública reglada, pero sobre todo para aquellos países de tradición jurídica arraigada.

LIBERALISMO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Del mismo modo que antaño existió un antiguo liberalismo en la economía y la política, también existieron autores que militando en esa filosofía utilizaron su ideario para explorar a la administración pública. La mayor parte de sus profesantes fueron juristas debido a que el decálogo liberal tenía muchos puntos comunes con los deberes protectores del derecho.

El siglo XIX fue una época en la cual se dejó sentir la influencia del liberalismo en una diversidad de disciplinas, y esto fue especialmente patente en pensadores que cultivaban varias de ellas a la vez. Un caso representativo fue Manuel Colmeiro, un distinguido jurista que también cultivó la economía. Su obra más importante, **Derecho Administrativo Español**, que fue publicado en 1850 en Madrid y Lima, es uno de los libros más influyente sobre la materia, y por lo tanto, un foco de irradiación del ideario liberal.

Colmeiro pensaba que la administración pública constituye una ciencia que no puede marchar sola, a ella la auxilian cuatro ciencias más: el derecho político, la jurisprudencia civil, la economía política y la estadística. La primera señala sus fuentes, la segunda traza sus límites, la tercera le comunica sus principios, y la última le sugiere datos y noticias.⁴³ Recordando la idea de Burgos en el sentido que la administración pública acompaña al hombre de la cuna al sepulcro, pensaba que cada paso del hombre es acompañado por un acto de la administración pública que lo ampara o lo reprime, por lo que los seres humanos aunque estuvieran aislados entre sí, siempre estarían acompañados por la administración pública. Y, como la tradición administrativa franco-española marcó, insiste en la variedad inmensa de sus funciones que implican el subsistir, el vivir, y vivir mejor de los seres humanos. En fin, nada hay indiferente para la administración desde lo más grande hasta lo más pequeño, que no son otra cosa que las necesidades materiales y morales de los pueblos. Entre las primeras debemos incluir no sólo las del corazón, sino también las del pensamiento. Concibe, pues, que la administración pública "abrazo la existencia entera de la sociedad, su pasado, su presente, y su futuro, y por eso, prever, ver y proveer son tres palabras que resumen todos los actos de todos los gobiernos".⁴⁴

⁴³. Colmeiro, Manuel. **Derecho Administrativo Español**. Madrid y Santiago, Librerías de Don Ángel Calleja, Editor. Lima, Casa de los señores Calleja. 1850. Dos tomos. Tomo I, p. 5.

⁴⁴. **Ibid**, p. 9.

Fue uno de los primeros pensadores que militó en la filosofía del liberalismo, que introdujo en el seno de la ciencia de la administración pública. Esta tiene un carácter esencialmente preventivo, más que represivo, que es propio del poder judicial. Sus funciones no sólo se orientan a conservar a la sociedad, sino a perfeccionarla. Únicamente a ella toca satisfacer las necesidades públicas, pero bajo una "regla general: el gobierno jamás debe hacer lo que la sociedad sabe y puede hacer por sí misma".⁴⁵ Colmeiro fue uno de los primeros pensadores administrativos que declaró expresamente que hay una separación entre vida pública y vida privada, y que la primera es el espacio de la ciencia de la administración pública: "hay pues una vida moral y social, separada de la oficial y política, y descúbrese en las naciones una marcha natural en que la administración no puede intervenir, sin sofocar todo sentimiento individual y sin trastocar las leyes del orden, sustituyendo una voluntad ciega y forzada al movimiento espontáneo y colectivo de los hombres".⁴⁶

La sociedad es un ser activo que se mueve y actúa como cuerpo por medio de la administración pública, porque la acción administrativa es la misma actividad social como reflexión de las fuerzas individuales que se suman en el poder político que actúa irradiando y formando así a la administración misma. Sin embargo, la sociedad es individualista y sus individuos son egoístas, por lo que los intereses individuales pueden chocar y toca a la administración suavizar el impacto: si son "simpáticos, los funde; si son divergentes, los concentra; si son afines, no turba su reposo".⁴⁷ El orden social exige que en lugar de una pluralidad egoísta, reine en la sociedad la unión armónica de todos los intereses; que en vez del tumulto de las hostilidades individuales, triunfe un gobierno unitario y una administración pública moderadora.

Colmeiro concibió a una ciencia de la administración pública en la cual no hay reglas fijas ni leyes absolutas. Ello se debe a los cambios constantes de la sociedad y sus individuos, por lo que la ciencia de la administración pública debe ser variable y el poder que la aplica flexible. Conviene, pues, buscar ideas en la inmovilidad de ciertos principios, por lo que en esa ciencia tienen

⁴⁵. **Ibid**, p. 9.

⁴⁶. **Ibid**.

⁴⁷. **Ibid**, p. 10.

lugar dos cantidades, una fija y constante, la verdad absoluta, y otra variable e indefinida, la verdad relativa.⁴⁸

Es en la economía política, a la cual define como la "ciencia de la administración pura", donde deben buscarse las reglas del arte del gobierno, pero cuidando en esta empresa el distinguir la verdad científica del filósofo y la verdad de conveniencia del estadista. Todo esto le lleva a concluir que dado que los actos administrativos son de tal variedad que no es posible clasificarlos, se imposibilita la comparación y sistematización en reglas fijas y no existe una teoría general de la ciencia administrativa, sino ese don de acierto para guiar los estados que se llama tacto gubernativo.

Con base en lo anterior, se plantea las ideas afines acerca de lo común en la variedad de los actos de la administración pública, que son las condiciones orgánicas de la administración o los caracteres propios de la organización administrativa de cualquier Estado. Ellas son cinco, como veremos, y que conviene analizar, ya que estas generalizaciones no están planteadas con base en la acción administrativa, que no es el sustento de la ciencia de la administración, sino en la organización administrativa. Los caracteres son los siguientes: en primer lugar, la administración pública debe ser análoga a las instituciones políticas de cada nación. Esto es, estar conformada de acuerdo con los principios que rigen la vida política de cada pueblo. En segundo lugar, la administración pública debe ser esencialmente activa, estar en movimiento, cuyas condiciones son la generalidad, perpetuidad, prontitud y energía. Es general porque aplica las leyes del fuero común; perpetua, porque en la gestión de los intereses públicos no hay lugar para el descanso; pronta, porque de otro modo falla en su cometido, la acción; enérgica, porque no debe dejarse vencer por los obstáculos alzados ante su movimiento. En tercer lugar, la administración pública debe ser centralizada: la centralización administrativa es la concentración en el poder ejecutivo, de las fuerzas que son necesarias para dirigir los intereses comunes de una manera uniforme. Colmeiro creía que "la centralización es la unidad de la nación y el poder o la unidad en el territorio, en la legislación y en el gobierno".⁴⁹ En cuarto lugar, la administración pública debe ser independiente, debe preservar los intereses públicos, una tarea posible siempre que cuente con los medios coercitivos para exigir la obediencia de sus actos. Finalmente, la administración pública debe ser responsable, debe sujetarse al

⁴⁸. **Ibid.**

⁴⁹. **Ibid**, p. 17.

poder legislativo de cuya voluntad es ejecutor. La administración, en fin, está sujeta al derecho.

Éstos son los caracteres comunes de toda administración pública.

Colmeiro tuvo un fiel discípulo en México: José María del Castillo Velasco, autor de dos textos importantes: **Apuntamientos sobre el Estudio Derecho Constitucional**,⁵⁰ y **Ensayo de Derecho Administrativo Mexicano**. Castillo Velasco fue profesor de ambas materias en la Escuela Especial de Jurisprudencia. Las dos obras tuvieron una finalidad magisterial.⁵¹

Enfrascado en el espíritu liberal propio de algunos doctrinarios de la ciencia de la administración pública, se refiere a las constituciones políticas como el ambiente de libertad en el cual se desarrollan los hombres, de modo que lo que se llama don de gobierno, que es propiamente la ciencia de la administración pública, es el conocimiento de las causas comunes a todas las naciones y de las particulares de cada una de ellas. Estas condiciones pueden producir el desarrollo y progreso de los pueblos, o su decadencia y estancamiento, así como de los medios para obtener los bienes y evitar los males.⁵² Su tesis descansa en la firme tradición bonniniana, pletórica de actividad en el seno de la sociedad, ya sea conduciéndola, conservándola o mejorándola; es la ciencia que "provee al bien del hombre desde antes de su nacimiento, lo sigue durante la vida y lo acompaña al sepulcro".⁵³ Tiene relación con el mejoramiento de las razas, el progreso de las generaciones, la difusión de la enseñanza, la preservación de las costumbres, la salvaguarda de la industria, el comercio y las artes, y el desenvolvimiento del talento y el trabajo; así como la eliminación de la miseria. Ella, haciendo sentir por todas partes

⁵⁰. Castillo Velasco, José María del. **Apuntamientos sobre el Estudio Derecho Constitucional Mexicano**. México, Imprenta de Castillo Velasco e Hijos. 1879.

⁵¹. Castillo Velasco, José María del. **Ensayo de Derecho Administrativo del Mexicano**. México, Taller de Imprenta de la Escuela de Artes y Oficios para Mujeres. 1874-1875. Dos tomos. p. 3.

⁵². **Ibid**, p. 5.

⁵³. **Ibid**.

su benéfica influencia, logra el bien de las sociedades y el bien de los individuos.⁵⁴

Si para los estudiosos de la materia esta es de importancia capital, para el autor no lo es menos porque considera que la ciencia de la administración pública es un crisol en el que se funden los principios administrativos, todos los conocimientos humanos aplicados en bien de la humanidad para el desarrollo social y para el bienestar moral, intelectual y material de los hombres.⁵⁵ Se trata de una ciencia social sintética en la que se resumen todos aquellos conocimientos que tienen por objeto el mejoramiento moral, intelectual y material del hombre, todos los conocimientos susceptibles de ser creados por las ciencias sociales. Pero Castillo Velasco trata con una sociedad integrada por individuos y la administración pública tiene entonces el deber de velar por el desarrollo de estas unidades singulares de la sociedad.

Castillo Velasco creía "en el ejercicio de la acción política la mayoría de los ciudadanos tiene el poder de sobreponerse a las minorías. En la práctica de la administración no es lícito sacrificar ningún interés por pequeño que sea".⁵⁶ El gobierno, por consiguiente, no debe hacer aquello que la "sociedad sabe y puede hacer", ni debe limitar la libertad ni la actividad individual, ni enervar las fuerzas del pueblo para gobernarse por sí mismo; ésta es la mejor forma en que la administración salvaguarda el bien público y el beneficio particular, evitando la tiranía que somete al pueblo como ocurre en el despotismo.⁵⁷

Castillo Velasco se parapeta en las almenas del individualismo al que defiende a ultranza, sobre todo cuando los intereses individuales son "legítimos, justos y verdaderos (...) y de ninguna manera debe entenderse que la acción administrativa puede salvar un interés por más que pudiera convenir a la mayoría siempre que fuese contrario a otro ya particular, ya general, que tuviera las cualidades de legitimidad, justicia y verdad antes referidas".⁵⁸ Habiendo ratificado su convicción de la preponderancia del interés particular sobre el interés general, explicó, se ha dicho antes y

⁵⁴. **Ibid.**

⁵⁵. **Ibid**, p. 6.

⁵⁶. **Ibid**, p. 8.

⁵⁷. **Ibid**, p. 7.

⁵⁸. **Ibid**, p. 11.

es conveniente repetirlo, que la administración pública no debe sacrificar ningún interés legítimo ni aún a la mayoría de otros intereses contrarios, porque el hombre ha nacido para vivir en sociedad y habiendo la tríada de necesidades intelectual, moral y física para ser satisfechas, nada debe contrariar esta satisfacción. Porque de ocurrir semejante cosa sería impedir el desarrollo de la sociedad para imponer tal sacrificio que importaría una violación del derecho individual, y con ello, una violación del derecho natural. Por consiguiente, se exige que la acción administrativa prevea para evitar todos aquellos casos en que pudiera aparecer alguna contrariedad entre el interés particular y el bien público, pero que llegado alguno de esos casos, concilie al uno con el otro.⁵⁹

Castillo Velasco concluye que es difícil el ejercicio de la acción administrativa porque atañe a los hombres y las cosas, y que pese a que la ciencia de la administración pública se integra con las demás ciencias y progresa diariamente, aún no tiene la suma de principios universales o verdades absolutas; de aquí que la acción administrativa quede bajo la responsabilidad del talento y la instrucción de los funcionarios públicos, es decir, del "don de gobierno" del que habló su maestro Manuel Colmeiro.

El jurista mexicano Manuel Cruzado menciona haber elaborado su libro de texto titulado **Elementos de Derecho Administrativo**, con la idea de combinar la teoría y la práctica de la administración pública. La obra apareció en 1895, más de una veintena de distancia de que Castillo Velasco escribiera la suya, y poco antes de extinguirse el siglo XIX.

La autoridad política requiere para la ejecución de las leyes, de una guía luminosa que la conduzca: "la realización de este deber es el objeto de la ciencia administrativa, la más extensa y complicada, pues comprendiendo de otras ciencias accesorias, requiere de un estudio prolijo del cual depende la eficacia de su aplicación. Su carácter es esencialmente positivo y se funda en las observaciones que diariamente nos sugiere la experiencia. Su principal tendencia es la de formar administradores hábiles, y pugna en cuanto a la índole con todos aquellos principios que tengan una aplicación meramente práctica".⁶⁰ El origen de esta ciencia obedece a las reformas y al desarrollo de las sociedades de

⁵⁹. **Ibid**, p. 11.

⁶⁰. Cruzado, Manuel. **Elementos de Derecho Administrativo**. México, Antigua Imprenta de Eduardo Murguía, 1895. p. 6.

su tiempo; ella ha existido de siempre, pero sus principios estaban confundidos con los propios de otras disciplinas.

La rapidez de los cambios ocurridos en la organización de los pueblos ha creado cierta inestabilidad en las teorías de la ciencia de la administración pública e impedido el establecimiento de un sistema administrativo uniforme para todas las naciones. No existe, pues, una teoría general de la ciencia administrativa pública, sino "un conjunto de reglas indestructibles de cuyo conocimiento depende el acierto de la acción administrativa".⁶¹

Cruzado observa una gran intimidad entre la política y la administración, pues si existe una ciencia que se relaciona con la administración pública es aquella. La política tiene un objeto noble, que es el cumplimiento de las leyes fundamentales y realizar los principios contenidos en su seno. Igualmente, debe conservar la armonía entre los elementos, y mantener ileso la soberanía al contraerse y reanudar sus relaciones con los estados extranjeros.⁶²

La sociedad ha nacido de los impulsos de las transacciones entre sus miembros y es activa por naturaleza. Su acción le confiere un brazo poderoso que es apto para movilizarla, porque la acción administrativa es la misma actividad social representada por los esfuerzos individuales que se acumulan en una sola mano que los dirige.⁶³ Ciertamente existe una controversia en lo relativo a la mutua autonomía de la acción administrativa y la libertad individual, entre las cuales debe haber una clara delimitación, para evitar el abuso contra la esfera de libertad de los particulares; pero exagerar el principio de libertad es tan dañino como la exageración de la esfera de actividad del poder público, porque la sobrelimitación del principio de libertad puede degenerar en la anarquía. Cruzado se encuentra en un punto medio entre el liberalismo y la tendencia a la centralización, porque señala "es preciso que la administración tenga el menor número posible de atribuciones para con los administrados; mas no por esto debe desecharse aquella saludable influencia que le es inherente cuando trata de suplir la falta de cultura de un pueblo. Esto es obvio, porque cuando aquél ha llegado a cierto grado de perfección, el

⁶¹. **Ibid.** p. 7.

⁶². **Ibid.**

⁶³. **Ibid,** p. 8.

interés individual reemplaza con ventaja la intervención de la autoridad pública".⁶⁴

El gobierno no debe sustituir a los particulares en aquellos negocios en los cuales estos puedan desenvolverse, ni limitar los derechos y las garantías que aseguran la vida del hombre; no debe tampoco coartar la iniciativa y la libertad individuales, ni enervar la fuerza colectiva de los asociados cuando se dirija hacia un objeto lícito. Cruzado sugiere un justo medio entre la acción administrativa y la libertad individual, pues un gobierno es más liberal cuanto menos interviene en la persona del individuo, y el individuo es más libre por cuanto tiene menos relación con los funcionarios del Estado.

Luego de establecerse la etimología latina del término administración, se define conceptualmente a la administración pública como "la institución que cuida del fomento y la conservación de los intereses de la sociedad, por conducto de los funcionarios establecidos por la ley".⁶⁵ Ella se centra en el suministro de servicios públicos como atribución del poder ejecutivo. Se refiere a la reunión de servicios públicos y el conjunto de reglas que dirigen la relación de esos servicios, así como el conjunto de reglas que dirigen la relación entre la autoridad administrativa y los particulares. Incluso, la administración y el poder ejecutivo se asimilan, porque la administración pública considerada abstractamente es la intermediaria entre el Estado y sus miembros por efecto de las relaciones que determinan las leyes.⁶⁶ La administración no es un invento, ella ha existido desde siempre en beneficio de la humanidad.

La administración pública entraña un doble aspecto: servicios públicos y relaciones entre el gobierno y los particulares. Se concibe lo primero de manera orgánica y reglamentaria, y lo segundo como órgano de derecho. Aún la administración pública se confunde con la policía, aunque ésta ha venido a confinarse a las categorías de prevención y vigilancia; la administración hace el bien y la policía impide el mal.

Manuel Cruzado no olvidó que el oficio de la administración pública está orientado a mejorar al hombre, desde su nacimiento, a

⁶⁴. **Ibid**, pp. 8-9.

⁶⁵. **Ibid**.

⁶⁶. **Ibid**.

través de toda su vida y aún después de muerto. Ella debe ser esencialmente "civil", extendiendo su dominio en los intereses generales de la sociedad, y representando al pueblo en la universalidad de sus exigencias y necesidades.⁶⁷ Debe procurar en forma constante la gestión de los intereses públicos, actuar con prontitud y hacerlo en forma enérgica.

Cruzado fue un hombre docto en materia de administración pública y derecho administrativo: leyó a los franceses Cormenin y Macarel, Gerando y Foucart; a los españoles Gómez de la Serna y Colmeiro; y a los mexicanos Lares y Castillo Velasco. En fin, fue uno los promotores del ideario liberal en administración pública.

⁶⁷. **Ibid**, p. 12.

TERCERA PARTE

**LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA:
UNA CIENCIA MULTINACIONAL**

Capítulo 9

**TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
CONTEMPORÁNEA: EL COSMOS DE LA UNIÓN
EUROPEA**

Durante el siglo XIX existió una notoria afinidad de la teoría de la administración pública en los diversos países de Europa e Iberoamérica, que entonces compartían nociones comunes. Incluso los autores disfrutaban de la nacionalidad académica europea, por decirlo de algún modo. Pero en la siguiente centuria se fueron acentuando las peculiaridades nacionales, que hoy en día congregadas forman un cosmos científico multinacional. Aunque esto es muy notorio principalmente en los Estados Unidos, se trata de una tendencia universal.

En efecto, la academia de la administración pública, los profesantes de los negocios privados y otros cultivadores de temas afines, tales como la teoría de las organizaciones y las ciencias de **policy**, han convivido en un mundo conceptual interconectado por redes de sinonimias, analogías y antinomias, que juntaban y separaban, especializaban y diversificaban, pero siempre dentro de un mundo comunicado. No había existido laberinto alguno que rompiera esos lazos de relación y confundiera a los interlocutores.

La administración vinculaba en una cultura administrativa multinacional compartida a una diversidad de subculturas singulares preñadas de nacionalidad. De tal modo, la inglesa **public administration** significa **administration publique** en francés, así como **administración pública** en el español y **administracao pública** el portugués. Todas esas voces significan **publica amministrazione** en italiano, y hasta el alemán cuenta con el vocablo **administration** como sinónimo de su nativo **verwaltung**.

Así es: la clásica obra de Marshall y Gladys Dimock titulada **Public Administration** se publicó en México con el título de **Administración Pública**.¹ Un libro del pensador administrativo francés Georges Langrod se tradujo al inglés como **Some Current Problems of Administration in France Today**.² Dwight Waldo fue

¹. Dimock, Marshall y Gladys Dimock. **Administración Pública**. México, UTEHA. 1967 (1964).

². Langrod, Georges. **Some Current Problems of Administration in France Today**. San Juan, Universidad de Puerto Rico. 1961.

vertido al portugués: su **The Study of Public Administration** apareció como **O Estudo da Administracao Pública**.³ Finalmente, una obra de Michel Lesage en francés, **L'Administration Sovietique**, pasó a la lengua de Cervantes como **La Administración Soviética**.⁴

El concepto de administración pública, además de ser un fenómeno universal en la cultura occidental, es una palabra igualmente planetaria.

La peculiaridad nacional de la ciencia de la administración pública en cada país del mundo, plantea la existencia de un universo académico cosmopolita enlazado por un idioma común configurado permanentemente desde principios del siglo XIX y aún desde la centuria del XVIII. Se trata, pues, de una disciplina multinacional cuyo centro de interés es una administración pública desarrollada esencialmente a través de una cultura administrativa compartida, cuyos elementos nucleares se tejieron con la emulación organizativa, el intercambio de experiencias, la cooperación internacional y el cultivo de la misma disciplina científica: la administración pública.

Los procesos de integración regional son encabezados por Europa, cuya unión prospera y se adelanta a otros países, quizá señalándoles el camino más conveniente. En cada país que integra a la Unión Europea se cultiva una ciencia de la administración pública con origen común, con valores compartidos y con propósitos paralelos, y aunque su desarrollo ocurre en idiomas nacionales diversos, el lenguaje científico de la administración prepondera para comunicar y unir.

FRANCIA

En Francia, el estado actual de la ciencia de la administración pública es alentador. Tanto los pensadores con un prestigio cimentado como Georges Langrod, como los jóvenes investigadores de las nuevas generaciones intelectuales, emprenden experimentos de reorientación de la disciplina. Sin embargo, para pensar con objetividad, más que resultados positivos debemos considerar el ambiente positivo que se ha creado. Hoy en día existe una conciencia del valor histórico del derecho administrativo y de

³. Waldo, Dwight. **O Estudo da Administracao Pública**. Rio de Janeiro, Fundacao Getulio Vargas. 1971 (1955).

⁴. Lesage, Michel. **La Administración Soviética**. México, Fondo de Cultura Económica. 1985 (1981).

su contribución universal al estudio de la administración pública, pero también se sabe que ha cumplido su papel histórico y que toca a la ciencia de la administración pública restablecer sus bases a partir del ideario de Bonnin. Es de tomarse muy en cuenta que los títulos de las obras recientemente producidas lleven el rótulo de "ciencia de la administración", o, como gusta particularmente a los franceses, "ciencia administrativa". Por cuanto a los contenidos, los libros en lo fundamental siguen estructurados como manuales útiles para estudiantes de la profesión en administración pública, o bien para funcionarios en servicio; o en su defecto, corresponden esencialmente a programas de activación de tecnologías.

Por decirlo de algún modo, los franceses han redescubierto a la ciencia de la administración pública y por lo general han revaluado el papel creador que en ella desempeñó Carlos Juan Bonnin.⁵ Reclamando la universalidad de la disciplina, en Francia se publicó hacia 1971 una colección antológica a modo de texto introductorio, en la cual se plasman interesantes pasajes concernientes a la administración pública. Nos referimos al libro **La Administración Pública (L'Administration Publique)**, editado por los Institutos Belga y Francés de Ciencias Administrativas.⁶ Un trabajo similar, aunque elaborado en forma de manual, es la **Ciencia Administrativa** de Charles Debbasch publicado en francés originalmente durante 1972, así como en español en 1975 y 1981.⁷ No es un trabajo de producción teórica, sino un manual sobre la administración pública francesa contemporánea. Del mismo talante es la obra de Bernard Gournay, **Introducción a la Ciencia Administrativa (Introduction a la Science Administrative, 1966)**, que entre sus méritos tiene el haberse traducido al ruso en 1989 y al turco en 1970.⁸

⁵. Esto es particularmente visible en dos trabajos recientes: Thuillier, Guy. "Les Principes d'Administration Publique de Charles-Jean Bonnin (1812)". Paris, **La Revue Administrative**. Mai-Juin. 1992. pp. 204-214. Y Morand-Deviellier, Jaqueline. "'Les Principes d'Administration Publique' de Charles-Jean Bonnin". Paris. **La Revue Administrative**. Janvier-Fevrier, 1996. pp. 8-17.

⁶. Instituts Belge et Francais des Sciences Administratives. **L'Administration Publique**. Paris, Armand Colin Editeur. 1971.

⁷. Debbasch, Charles. **Science Administrative**. Paris, Dalloz. 1989 -1972- (**Ciencia Administrativa**. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1981).

⁸. Gournay, Bernard. **Introduction a la Science Administrative**. Paris, Preses de la Foundation Nationale des Sciences Politiques,

Texto interesante es **La Nueva Gestión Pública (La Nouvelle Gestion Publique)** de Michel Messenet, un trabajo que no rehuye la controversia porque precisamente es muy polémico.⁹ Su subtítulo lo revela: "por un Estado sin burocracia". Quizá su mayor contribución consista en replantear el significado de la gerencia pública. Los interesados en el estudio y la aplicación de técnicas administrativas encontrarán en esta obra "tela de donde cortar", toda vez que es uno de los fundadores del nuevo manejo público (**new public management**), del que trataremos páginas adelante. De esto tomó debida nota Charles Debbasch, quien a finales de los años de 1970 juzgaba que de este modo la ciencia administrativa francesa tendía a ser enfocada como una "ciencia del manejo" (**science de management**).¹⁰

Una de las notas más significativa que debemos resaltar es que, luego de una larga contienda sostenida con el derecho administrativo, la ciencia de la administración pública signó un beneficioso armisticio que le otorgó plena independencia. En efecto, Georges Langrod aseguró desde los años de 1970, que ya se vivía una época caracterizada por el renacimiento de los estudios no-jurídicos en ambos hemisferios.¹¹ Era el efecto de una larga acumulación de trabajo de investigación, de enseñanza en aula, y de intercambio y debate académico, en el que concurrieron desde años atrás varios publiadministrativistas interesados en asomarse a una acción administrativa trascendente de los asuntos llanamente jurídicos.

Una segunda nota relevante fue la consolidación de la ciencia de la administración pública dentro del cosmos de las ciencias sociales, con las cuales interactúa de antaño y, al mismo tiempo, observa con la misma autonomía con la que ellas la visualizan.¹²

1978 (1966).

⁹. Messenet, Michel. **La Nouvelle Gestion Publique**. Paris, Editions Hommes et Techniques. 1975.

¹⁰. Debbasch, Charles. "La Science Administrative dans les Pays de l'Europe Occidentale Continentale". Bruselas, **Revista Internacional de Ciencias Administrativas**. Vol. XLIV, núm. 1. 1974. p. 18.

¹¹. Langrod, Georges. **El Pensamiento Administrativo No-jurídico: Vicisitudes y Renacimiento**. Madrid, Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios. 1964. p. 7.

¹². **Ibid**, pp. 23 y 32.

Buena parte de su exitosa cruzada independentista ante el derecho administrativo, obedece a su naturaleza de ciencia social, toda vez que sustancialmente el hecho administrativo es un fenómeno social.

Una ambiente académico así renovado, donde una visión jurídica unidimensional ha cedido su lugar a los estudios propiamente administrativos, ofrece una ancha franja de territorio al desarrollo de la ciencia de la administración pública en Francia.¹³ Igualmente, esto hace propicio que la administración pública sea definida de un modo diverso del enfoque jurídico, aún siendo una tarea difícil. Y a tal grado fue propicio, que en esos tiempos pudo aparecer una obra llena de sutilezas e imaginación creativa, en la cual se reprodujeron una buena cantidad de pasajes donde la administración pública aparece como protagonista principal en la sociedad, la política, la cultura y la literatura.¹⁴

Menos trascendentales que la obra anterior, pero al fin trabajos alejados del asfixiante dominio del derecho administrativo, ese mismo ambiente facilitó que en 1963 se publicara un artículo sobre la ciencia de la administración pública, aunque sumamente escueto.¹⁵ Diez años después se produjo otro ensayo, pero también poco interesante.¹⁶

Bernard Gournay juzgó que una vía de definición adecuada de la administración pública es la identificación de sus tareas en función de los servicios que presta, de modo que ellos pueden separarse en aquellos que suministra directamente en favor de la colectividad y los que realiza en pro de sus procesos interiores. Los primeros encarnan en la policía, la justicia y el bienestar social, entre otros, en tanto que los segundos entrañan a la gestión de personal y la contabilidad, por ejemplo. Los primeros se conocen como su "misión" o como funciones principales, los segundos

¹³. Gournay, Bernard. **L'Administration**. Paris, Preses Universitaires de France. 1972.

¹⁴. Soudet, Pierre. **L'Administration vue par les Sies et par d'Autros**. Paris, Editions Berger-Levrault. 1960.

¹⁵. El'Abed, L. "La Renaissance de la Science Administrative en France". Bruselas, **International Review of Administrative Sciences**. Vol. XXIX, num. 1. 1963. pp. 59-63.

¹⁶. Framont-Maurice, A. "Sur la Science Administrative". Paris, **La Revue Administrative**. Mai-juin. 1972. pp. 264-267.

son sus funciones auxiliares.¹⁷ Las primeras son de difícil clasificación debido a su número y dinámica vital -que provocó que el plan francés de inventariarlas en 1953 terminara en el fracaso-, no así las segundas cuyo destino es alimentar a la organización activa de la administración pública y son las siguientes: personal, recursos materiales, finanzas, servicios jurídicos y documentación.

Generalmente a las funciones auxiliares los pensadores administrativos franceses las encabezaban con la voz gestión (**gestion**), de modo que existe la gestión de recursos materiales o la gestión contable.¹⁸ Este vocablo francés, dicho sea de paso, es el equivalente anglosajón de **management** (manejo o gerencia), pues mira introspectivamente los procesos internos de la administración pública, y no debe confundirse con la voz francesa **ménagère** (menaje), como se hizo posteriormente.

Los nuevos tiempos generaron tan notorio optimismo, que a principios de la década de 1960 hizo afirmar a Georges Langrod que por todas las partes de Europa se extendía la convicción de crear una ciencia de la administración pública al margen del derecho administrativo, pero trabajando en paralelo, toda vez que debería de servir por igual a la formación de servidores públicos, así como a su entrenamiento dentro del servicio. A ello contribuía no sólo la factura de ciencia social de dicha administración, sino también los progresos en las ciencias del comportamiento y la teoría de las organizaciones, que estaban sentando bases para constituir territorios académicos comunes con la administración de negocios, pero sin aceptar subordinación alguna.¹⁹

Esos tiempos marcados por la novedad, se señalaban también por la actitud refractaria a las concepciones pragmáticas angloamericanas, toda vez que se resentía y se reclamaba el rechazo estadounidense por los aportes europeos, lo que incluía al Reino Unido. La ciencia de la administración pública no estaba siendo pensada tanto en términos de su autonomía, la cual ya nadie negaba, sino en su nueva función como un "lugar geométrico" (**geometric locus**), una zona de confluencia de una diversidad de estudios

¹⁷. Gournay, obra citada, p. 7.

¹⁸. **Ibid**, pp. 20 y 33.

¹⁹. Langrod, Georges. "La Ciencia de la Administración Pública en Francia: Orígenes y Contorno Europeo, Actual y Pasado". San Juan, Puerto Rico, **Revista de Ciencias Sociales**. Vol. I, núm. 3. 1957. p. 524.

centrados alrededor de la administración pública.²⁰ Sin embargo, había una paradójica "novedad" dentro de este ambiente: los estudios en administración pública invocaban su pasado remoto, y más allá del siglo XIX, recuperaron su "pasado 'prehistórico'" cameralista para reforzar su ancestral historia y volver a poner a la ciencia de la administración pública sobre sus bases originales.

Dentro de la obra general de Langrod destacan dos trabajos importantes: "La ciencia de la Administración Pública en Francia en los Siglos XIX y XX: Revisión Histórica y Estado Actual", y el **Tratado de Ciencia Administrativa**, publicado en francés en 1966 y en español en 1977. El **Tratado** comprende una variada colección de textos sobre administración pública, especialmente de Francia. Fue elaborado en homenaje a Langrod, quien preparó uno de los capítulos. El lector de este libro no encontrará, a pesar de su título, aportes notables a la teoría de la administración pública; en cambio, hallará ese ambiente de transformación positiva al que antes nos hemos referido. Tal es su valor.

Sin duda la contribución teórica cimera de Langrod es la categorización del "hecho administrativo" como centro fuerte de las reflexiones relativas a la ciencia de la administración pública. Aunque los autores del **Tratado** se basan en la tradición de Bonnin, quien formuló la categoría de "acción administrativa", no lograron cuajar el concepto de acto administrativo plenamente como la unidad de los múltiples contactos entre el Estado y la sociedad. No obstante, aún con las reservas mencionadas, la noción de hecho administrativo no deja de ser hoy en día reveladora.

La colaboración de Langrod es un llamado en favor de la reivindicación científica de la administración a partir de sus raíces. La administración pública no ha dejado de ser un centro del mayor interés para los científicos sociales y exige como materia de estudio la aplicación general, incluso universal, de fórmulas que beneficien a los asuntos de la comunidad. Sin embargo, a mediados de los años de 1970 la ciencia de la administración pública se encontraba sumida en el inmovilismo intelectual de donde se deduce que ha triunfado la rutina.²¹ Esta situación obedecía a dos causas principales: una, la unidimensionalidad técnica atribuida a la administración pública en los Estados Unidos; la otra, la unidimensionalidad jurídica que se le ha atribuido en Europa.

²⁰. **Ibid**, pp. 124-125.

²¹. Langrod, Georges. **Tratado de Ciencia Administrativa**. Madrid, Escuela Nacional de Administración Pública. 1977 (1966). p. 135.

La vía de escape encontrada por Langrod fue concebir a la administración pública como un fenómeno específico dentro del complejo mundo social, tal como lo anunció desde principios de los años de 1960, aunque en Europa se le seguía entendiendo como una función residual del Estado, en tanto que en los Estados Unidos se discernía como una función secundaria. "Es así como se ha llegado a identificar y a 'aislar' la noción de hecho administrativo, noción clave que exige ser construida y estudiada en su particularidad".²² El hecho administrativo debe situarse del lado del hecho económico, el hecho político y el hecho etnográfico, entre otros más, pues su modelo es la acción administrativa. El hecho administrativo es identificable a través de seis factores fundamentales: factor organizador, es decir, la administración pública debe asegurar el orden y remover obstáculos; factor estabilizador: la continuidad es fundamental, porque sin ella se enerva la dinámica de la acción; factor racional: la administración pública es cooperación humana altamente racional -idea que nos recuerda otra similar formulada por el estadounidense Dwight Waldo-; ²³ factor de organización: la organización ha de entenderse como algo fundamental; factor finalista: los fines de la administración pública son la conservación del orden público; y factor centrípeto: toca a la administración jugar el papel de dar unidad.

Los seis factores enunciados por Langrod no son originales, han sido aportados por otros pensadores desde la época de Bonnin. El mérito de los factores es que se sitúan en las tradiciones de la ciencia de la administración pública. Langrod observó que la ciencia de la administración pública perdió esta tradición, ello obedeció a que una vez nacida la administración pública en el seno del Estado absolutista y heredada al Estado de derecho, fue sumida en el poder ejecutivo y confinada al derecho administrativo, apartándose a la vez de perspectivas no jurídicas. Con ello se interrumpió drásticamente la evolución iniciada por la ciencia de la administración pública.²⁴ Por otra parte, el terreno ganado por la técnica ha tenido resultados atroces para la disciplina, pues se ha desestimulado la investigación y la construcción teórica. La ciencia de la administración pública debe reclamar autonomía y dejarse de referir pluralmente a las "ciencias administrativas", porque ello sugiere tener desacuerdos, carecer de unidad. Se debe hablar de ciencia de la administración pública.

²². **Ibid**, p. 138.

²³. Waldo, Dwight. **The Study of Public Administration**. New York, Random House. 1967 (1955).

²⁴. Langrod, **Tratado de Ciencia Administrativa**, p. 150.

Los problemas de la disciplina no son meramente europeos, también se explayan allende el Atlántico, pues "la confesión de la impotencia del científico" es más espectacular entre los estadounidenses quienes soslayan lo de "ciencia" para referirse a la "equivocada expresión **public administration**".²⁵ Esta voz se refiere polivalentemente a la organización, la función y al estudio, algo muy confuso. Entonces indica que Waldo, consciente de esta confusión, adoptó la idea de "estudio" para referirse al aspecto científico de la administración pública.²⁶ Langrod creía que a mediados de lo década de 1960 los norteamericanos consideraban equívocamente a la ciencia de la administración pública como una disciplina en gestación, como un campo de estudio con atributos provisionales. Se debe pues recuperar la tradición perdida, que no es europea sino universal. Y así se ha hecho hoy en día.

También Debbasch festejó la expedición del certificado de independencia de la ciencia de la administración pública, cuyo centro es el estudio del hecho administrativo, cuya base son las instituciones políticas. De tal modo, ella se constituye propiamente como la ciencia de la administración pública, pues fundada en la tradición francesa del derecho administrativo derogatorio del derecho común, el vocablo administración se ha referido a la gestión de los asuntos públicos (**gestion des affaires publiques**), así como de la institución encargada de esa gestión. En este sentido, "el objeto de la ciencia administrativa es parte del estudio de la administración definida como la institución pública encargada de la gestión de los asuntos públicos".²⁷

Esta percepción ha hecho que en Francia, a pesar de la mencionada independencia disciplinaria, exista una vinculación con el derecho administrativo en términos de la aplicación del derecho derogatorio en derecho común, haciendo que algunas categorías del derecho administrativo se hayan transferido a la ciencia de la administración. Sin embargo, se trata de una nueva visualización del derecho administrativo. Paralelamente, estando centrada en el papel de las instituciones políticas cuya misión es alcanzar el interés común, toca a la administración pública la misión de desempeñar los servicios públicos. Su misión es derivada, se

²⁵. **Ibid**, p. 162.

²⁶. **Ibid**.

²⁷. Debbasch, "La Science Administrative dais les Pays de l'Europe Occidentale Continentale", p. 17.

refiere a la ejecución de los mandatos provenientes de las instituciones políticas.²⁸

Jacques Chevallier y Daniéle Loschak contribuyeron positivamente a la renovación de los añejos fundamentos jurídicos de la ciencia de la administración pública francesa. Sin desechar su ancestral tradición incorporaron conceptos que refrescaron al ambiente académico. Loschak comenzó a ocuparse de la ciencia de la administración pública desde mediados de la década de los años de 1970, cuando publicó un artículo que lanza un desafío: "La Ciencia de la Administración: ¿Cuál Administración? ¿Cuál Ciencia?". ("La Science Administrative: Quelle Administration? Quelle Science?").²⁹ Las ideas que plantó fueron ampliamente desarrolladas en otras obras, que enseguida examinaremos.

Asociado con Chevallier, Loschak publicó en 1978 una obra grande y abundante titulada **Ciencia Administrativa (Science Administrative)**, que a finales de la década de 1970 fue el mayor desafío lanzado en Francia contra las persistentes versiones jurídicas de la administración pública.³⁰ Aunque el trabajo está bondadosamente dotado de espacio para reflexiones teóricas, además de bien documentado, sigue la tradición ancestral de servir de manual, lo que no desmerece su alcance teórico. Sin embargo, otro libro de los autores, pero más breve y sustancioso, que tiene el mismo título: **Ciencia Administrativa** (1980), sirve con creces para nuestros propósitos de comentar sus contribuciones al desarrollo de la ciencia de la administración pública.

Ambos pensadores están impresionados por el carácter complejo y fragmentado de la ciencia de la administración pública. Es compleja por la heterogeneidad de las aportaciones, y fragmentada por las corrientes que la atraviesan; y a tal grado disímbolas que hacen imposible su integración como disciplina unitaria. Asimismo, los matices nacionales deben incluirse como elementos que aumentan la confusión de este cuadro, que juzgan como caótico. Pero equivocada y simplistamente creen que la disciplina contiene dos tradiciones, una europea, basada en el derecho administrativo, otra

²⁸. **Ibid**, p. 18.

²⁹. Loschak, Daniéle. "La Science Administrative: Quelle Administration? Quelle Science?". Bruselas, **International Review of Administrative Science**. Vol. XLI, num. 3. 1975.

³⁰. Chevallier, Jacques et Daniéle Loschak. **Science Administrative**. Paris, Librairie Générale de Droit et Jurisprudence. 1978. Dos tomos.

norteamericana fundada en el estudio de las organizaciones. Aunque no se trata de dos ciencias, conciliarlas no es una tarea fácil. La primera es una tradición antigua y original, la segunda una incorporación reciente. Una se refiere específicamente a la administración pública; la otra lo hace a las organizaciones en lo general.

El estudio de la administración pública nació en Europa en las etapas de formación del Estado-nación, más precisamente durante el Estado absolutista. En aquel entonces la ciencia de la administración era una ciencia aplicada a la administración pública.³¹ Mal informados, los dos autores juzgan que en la época de la ciencia de la policía prevaleció la técnica y el pragmatismo, que en Francia, Nicolás Delamare la representa mejor que nadie, y que en Alemania su paralelo es el Cameralismo. Un poco más acertados, dicen que "como prolongación de esta ciencia de la policía, pero diferenciándose por una ambición teórica afirmada más netamente, se mencionará sobre todo la obra de Bonnin, en Francia, y la de Lorenz von Stein en Alemania".³² Ambos insignes autores no son meros recolectores de preceptos, sino constructores de una verdadera ciencia social con miras a despejar los fundamentos de la acción administrativa, en el plano teórico y práctico.³³

Con el advenimiento del Estado de derecho se invierten las prioridades y los problemas constitucionales pasan a ocupar un primer plano. Al mismo tiempo, la desconfianza hacia el poder ejecutivo hace que los legisladores carguen con pesadas disposiciones legales a la administración y se olvide la preocupación de mejorar su funcionamiento. Lo anterior explica por qué la ciencia de la administración pública fue desplazada por el derecho administrativo, toda vez que muchos de sus cultivadores, siendo juristas, se inclinaron por su profesión original. Sin embargo, en Francia, ambas disciplinas tuvieron un desarrollo paralelo y separado, de lo cual dan fe los trabajos de Gerando y Cormenin, pero sobre todo los de Macarel y Vivien. En tiempo de estos autores prosigue este desarrollo, salvo que a partir del Segundo Imperio aparecieron los grandes tratados de derecho administrativo que eclipsaron a la ciencia de la administración

³¹. Chevallier, Jacques et Daniéle Loschak. **La Ciencia Administrativa**. México, Fondo de Cultura Económica e Instituto Nacional de Administración Pública. 1983 (1980). p. 12.

³². **Ibid**, p. 13.

³³. **Ibid**.

pública. Culminó una etapa, y da comienzo otra más caracterizada por el predominio pleno del derecho administrativo.

En lo que toca a los Estados Unidos, en sus principios como nación independiente no existían las necesidades que auspiciaron el desarrollo de la ciencia de la administración pública. Tales necesidades surgieron en los momentos de la industrialización acelerada del país. La ciencia de la administración pública estadounidense comenzó a desarrollarse sin una doctrina previa y tomando como base las experiencias de la empresa privada. Pero Chevallier y Loschak desconocen que la ciencia de la administración pública en los Estados Unidos sí tuvo una doctrina *a priori*: la adoptada de Alemania indirectamente de Lorenz von Stein y directamente de Bluntschli, quien había inspirado sus ideas en el propio Stein.

Los autores dicen sentir la necesidad de abandonar la categoría de ciencia administrativa, a la que consideran insuficiente para dar unidad a las corrientes que convergen para darle vida. Pero no lo hacen porque ven gradualmente emerger sobre la base de estos conocimientos heterogéneos, a una disciplina que se constituye en ruptura con referencia a ellos.³⁴ La ciencia de la administración pública que visualizan no tiene como objeto una realidad existente, un objeto estudiable, sino una realidad que pide ser reconstruida a la luz de una problemática teórica específica.³⁵ Esta ciencia se encuentra ante una disyuntiva: la delimitación en la administración pública o la extensión hacia el estudio de las organizaciones. Nosotros pensamos que no hay disyuntiva alguna, que la ciencia de la administración estudia a la administración pública, y que junto la sociología, tiene también un interés secundario sobre las organizaciones. Si no fuera así, la sociología también tendría que escoger entre la materia que le da vida y el estudio de las organizaciones.

Es memorable la idea de Chevallier y Loschak sobre el papel de la investigación y el conocimiento. El investigador trabaja sobre lo invisible para hacerlo perceptible. Insistir sobre lo conocido es indolencia, a menos que se haga con extraordinaria creatividad, pero insistir en lo sobradamente conocido es impotencia intelectual. La realidad administrativa debe reconstruirse en las categorías de institución, organización y acción. Un mérito más que se les debe acreditar no es la originalidad, sino seguir

³⁴. **Ibid**, p. 38.

³⁵. **Ibid**.

nutriéndose de la savia de la tradición de la ciencia de la administración pública.

Hoy en día la ciencia de la administración pública permanece sentada sobre las bases en las cuales la situaron Langrod, Gournay y Debbasch. Pero las condiciones en las cuales se halla han variado, sobre todo por el influjo del nuevo manejo público, para el cual Francia es su cuna intelectual a través de Messenet. Esto último es perceptible por la adopción de la voz gestión pública (**gestion publique**) por algunos pensadores administrativos, en sustitución del vocablo administración pública.³⁶ Pero también es visible muy poco adelanto a través de esa voz, así como en quienes conservan a la segunda denominación. Hay quien aún se pregunta hacia dónde marcha la administración pública,³⁷ en tanto que otros continúan situados en el lugar común de encontrarla siempre en crisis.³⁸

Unos más, finalmente, se han encarrilado en el nuevo manejo público y han adoptado la voz inglesa **management** como estandarte representativo de un nuevo campo del conocimiento intermediario entre la administración pública y la administración de negocios privados: el "**management** público" ("**management public**").³⁹

³⁶. Belorgey, Jean-Michelle. "Vouz avez dit 'Gestion Publique' ". Paris, **La Revue Administrative**. Num. 301. 1998. pp. 9-15.

³⁷. Rouban, Luc. "Oú va la Science Administrative". Paris, **La Revue Administrative**. Num. 301. 1998. pp. 192-196.

³⁸. Goyard, Claude. "La Crise de la Science Administrative". Paris, **La Revue Administrative**. Núm. 301. 1998. pp. 117-121.

³⁹. Laufer, Romain y Alain Burlaud. **Management Public: Gestion y Légitimité**: Paris, Deloz. 1980.

ESPAÑA

Hoy en día, la ciencia de la administración pública española sigue tres líneas de desarrollo estrechamente relacionadas. Una camina en la vía del cultivo de la historia de las instituciones y las ideas administrativas españolas; otra traza la reconceptualización de la ciencia de la administración pública, tomando como base la tradición de la disciplina iniciada por los pensadores de la primera mitad del siglo XIX; y una más se adentra en los problemas contemporáneos de la administración pública universal.

El trabajo de José Gascón y Marín sobre la doctrina administrativa española a la mitad de los años de 1950, es un buen reflejo de lo que en España constituyó el regreso a los clásicos de la primera mitad del siglo XIX. Gascón y Marín narró lo ocurrido desde la segunda mitad de siglo hasta su época, particularizando sobre los trabajos de derecho administrativo, que entonces ya habían sustituido a los de ciencia de la administración.⁴⁰ Luis Jordana de Pozas, al referirse también al cultivo de la ciencia de la administración, hizo una interesante referencia a los estudiosos españoles de finales de los cincuenta.⁴¹ Incluso observó que existe cierta relación entre las obras de ciencia de la policía del siglo XVIII y los trabajos de ciencia de la administración del XIX. Explicó que el cultivo del derecho administrativo en España nunca alcanzó los niveles de formalismo de otros países, lo que impidió que hubiera una separación entre profesores de administración pública y profesores de derecho administrativo.

Recaredo Fernández de Velasco es un cultivador del derecho administrativo y la ciencia de la administración, tal y como lo muestra el título de su obra.⁴² Lo más importante del trabajo consiste en su enfoque universal de la disciplina, aunque ciertamente las ideas que predominan son las de pensadores italianos (Ferraris, Presutti, Wautrain-Cavagnari, Meucci y

⁴⁰. Gascón y Marín, José. "La Doctrine Administrative en Espagne". Bruselas, **International Review of Administrative Sciences**. Vol. XXII, núm. 2. 1956.

⁴¹. Jordana de Pozas, Luis. "La Organización y las Ciencias Administrativas en España". Bruselas, **International Review of Administrative Sciences**. Vol. XXIII, num. 1. 1957. p. 14.

⁴². Fernández de Velasco, Recaredo. **Resumen de Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración**. Barcelona, Librería Bosh, 1930 (1920-22).

Orlando). Pero también trata las teorías provenientes de Francia, citando a Bonnin, Tocqueville y Macarel, así como de España, en especial el ideario de Oliván y Posada de Herrera. También se refiere a la teoría de la administración pública en Alemania, representadas esencialmente por Lorenz von Stein.

Eduardo García de Enterría preparó una obra que el mismo calificó como propiamente de "ciencia de la administración".⁴³ Ello lo lleva al terreno de la polémica sobre el estatuto científico de la administración pública y a denunciar la falacia de que el "método crea el objeto". En efecto, "el método no es más que una toma de consideración de la realidad, un atenerse a las cosas por las que éstas son, no un reglamento intelectual interno o una edificación estructural de un sistema de categorías lógicas, abstractas, a las cuales poder referir luego los datos de la realidad".⁴⁴ Estudia a la administración pública dentro de la realidad política, actitud que enfatiza porque en su tiempo había un amplio movimiento dentro de la ciencia de la administración pública hacia el "recogerse en los problemas estructurales comunes que la administración pública tiene con la administración de los asuntos y los negocios privados".⁴⁵ Pero la administración pública no siendo una empresa, se relaciona con el Estado como organización insertada en y al servicio de la comunidad política. Esta concepción, sin embargo, no le hace rechazar aquellos principios estructurales puramente formales y cualquier otro tipo de organización, pero siempre y cuando lo primero sea lo principal.⁴⁶ La administración pública es mucho más que la especificación dentro de un género, es en sí un género propio, distinto dotado de una grave y poderosa individualidad.⁴⁷

El pensador administrativo francés Charles Debbasch había comentado que "no existe [en 1978] una obra de ciencia administrativa que pueda ser utilizada como texto de base para los

⁴³. García de Enterría, Eduardo. **La Administración Española**. Madrid, Alianza Editorial, 1972 (1961).

⁴⁴. **Ibid**, pp. 15-16.

⁴⁵. **Ibid**, p. 16.

⁴⁶. **Ibid**, p. 17.

⁴⁷. **Ibid**.

estudiantes españoles".⁴⁸ Ya existe en España ese texto que se requería desde entonces, lo preparó Mariano Baena del Alcázar con el título de **Curso de Ciencia De La Administración** (1985), atendiendo la añeja tradición pedagógica española que se remonta a Burgos y Posada de Herrera. Sin embargo, no se trata sólo de un texto para la enseñanza universitaria que recoge las experiencias de su autor desde 1974, sino también de una contribución hacia la consolidación de la ciencia de la administración pública española.

El libro de Baena del Alcázar es un trabajo espléndido, en su contenido se desecha la interpretación de la ciencia de la administración pública con fundamento en temas instrumentales y menudos, tales como la racionalización de impresos o los procesos administrativos de los expedientes. Además, a pesar de que existen ameritados estudios con base en el pensamiento organizativo norteamericano, este apenas había despertado en España eco o simpatía.⁴⁹ Tampoco fundamenta su trabajo académico en el derecho constitucional ni en el derecho administrativo, a los que juzga que han rebasado con frecuencia sus propias fronteras. Parece arriesgado y difícil emprender un intento científico próximo a las corrientes europeas, que dando un salto cronológico de casi siglo y medio, enlace con la tradición de los iniciadores de los estudios administrativos en España; pues estos, salvo excepciones que no se encuentran entre las que juzga más meritorias, no escribieron tratados de tipo jurídico, sino que meditaron sobre la construcción del Estado.⁵⁰ Interpretando a Baena del Alcázar, se puede afirmar que la ciencia de la administración pública no significa hoy en día regresar al pasado y permanecer en él contemplándolo; se trata de re-tomar el hilo que se rompió hace más de ciento cincuenta años y continuar estudiando el objeto de análisis perdido: el Estado. Es regresar para continuar reconstruyendo una tradición abandonada, para poner a la ciencia de la administración pública donde debe estar: estudiando al Estado. Es recuperar aquel capítulo extraviado de las ciencias sociales, el Cameralismo, y evitar que se nos pierda del todo el de la ciencia de la administración pública del siglo XIX y de tal modo conservar su herencia en el presente.

Recordándonos a García de Enterría, cree que la ciencia de la administración pública no es una ciencia en el sentido

⁴⁸. Debbasch, "La Science Administrative dais les Pays de l'Europe Occidentale Continental", pp. 11-27.

⁴⁹. Baena del Alcázar, Mariano. **Curso de Ciencia de la Administración**. Madrid, Editorial Tecnós. 1985. p. 19.

⁵⁰. **Ibid.**

convencional, porque en ella no existe condicionamiento mutuo entre el objeto y el método que le es característico a las demás ciencias. Por eso a ella se aplican enfoques y métodos de otras ciencias sociales, aunque no por ello se trata de un estudio pluridisciplinario y simple.⁵¹ La ciencia de la administración pública tiene su objeto propio, pues "el fin perseguido por esta llamada ciencia de la administración es el conocimiento de las administraciones públicas desde las más amplias perspectivas, teniendo en cuenta su situación real y sus relaciones con el poder y la sociedad".⁵² Esto deriva en la renuncia a la obsesión metodológica de construir una ciencia convencional: que en ciencia de la administración pública tiene lugar un predominio del objeto sobre el método. Es el objeto el que dota de unidad científica a la materia, pero ello no implica que se marginen las preocupaciones científicas sobre la disciplina, sino al contrario, que por la peculiaridad de la ciencia de la administración es más necesario que nunca precisar las condiciones de conocimiento, pero esto debe hacerse a partir del objeto y no del método.⁵³

La ciencia de la administración pública en Europa es muy antigua, de modo que hacia mediados de los años de 1980 resurgió como una reacción contra el estudio estadounidense basado en la eficiencia, si bien integró elementos de ese estudio, resucitando la vieja tradición científica europea que se remonta al siglo XVIII y que se había perdido.⁵⁴

La ciencia de la administración pública, desde la perspectiva europea, encuadra a la administración pública en su contexto histórico, político y social, está lejos de su contemplación como una organización más cuya única finalidad sea la eficacia inmediata; "y por tanto ignorando la diferencia abismal que media entre el poder público y las organizaciones privadas".⁵⁵

A finales de la década de 1990, que implican un fin de siglo y de milenio, Baena del Alcázar visualiza una agenda académica de la administración pública consolidada que desautoriza a las prédicas equívocas acerca de que debe reconstruir su cuerpo de

⁵¹. **Ibid**, p. 28.

⁵². **Ibid**.

⁵³. **Ibid**.

⁵⁴. **Ibid**, p. 40.

⁵⁵. **Ibid**, p. 46.

doctrina. En todo caso, la ciencia de la administración pública abandonó ya ciertos temas, tiene algunos pendientes y otros más apenas aparecieron. Empero, su agenda central contempla cuatro problemas relevantes: la historia del pensamiento administrativo universalmente considerado; el concepto de organización; "los grandes datos políticos"; y la teoría de la burocracia.⁵⁶

Junto con ellos existe un campo de estudio de origen menos añejo: la "noción de políticas públicas", cuyo papel puede ser el de centrar a ese cuerpo de doctrina en torno a ellas. De este modo, la administración se concebiría como un *continuum* respecto al gobierno, cuya finalidad es conservar el equilibrio y la integración de la sociedad, tarea que no tanto haría a través de la hechura de decisiones, como por medio de procedimientos de ejecución.⁵⁷ La administración pública tendría un papel central en la hechura de las "políticas públicas", que es gestionar los recursos, logrando de tal modo que esas "políticas" no queden en el mero voluntarismo. Paralelamente, las líneas fronterizas entre la ciencia política y la ciencia de la administración serían más nítidas, pues la primera está centrada más en la hechura de "políticas", en tanto que la ciencia de la administración lo está en su implementación, pero sin excluir el papel medular de los altos servidores públicos en la hechura.

Rafael Bañón Martínez ha escrito recientemente un trabajo que refleja muy bien "el estado del arte" de la ciencia de la administración pública hoy en día, pero sin dejar de considerar su origen y el contexto universal contemporáneo. La ciencia de la administración pública ha superado su infancia académica, una etapa en la cual estuvo empeñada en alcanzar su independencia científica ante el derecho administrativo y la administración de negocios.⁵⁸ Esta independencia fue lograda gracias a la colaboración de la

⁵⁶. Baena del Alcázar, Mariano. "La Ciencia de la Administración Pública en España". Panel **La Ciencia de la Administración Pública en Iberoamérica: el Estado del Arte. III Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**. Madrid, España, 14-17 de octubre de 1998. pp. 9-10.

⁵⁷. **Ibid**, p. 13.

⁵⁸. Bañón Martínez, Rafael. "Enfoques para el Estudio de la Administración Pública: Orígenes y Tendencias Actuales". Bañón Martínez, Rafael y Ernesto Carrillo (comps.). **La Nueva Administración Pública**. Madrid, Alianza Editorial. 1997. p. 21.

ciencia política, con la cual vive "junta pero no revuelta" como decimos en México.

Sin embargo, la proximidad con la ciencia política no significa necesariamente que sea parte de la misma, pues la ciencia de la administración pública difiere radicalmente de los campos propios de aquella. Además, habida cuenta de que existe una mixtura entre los problemas de eficiencia y el servicio público, la ciencia de la administración pública busca un punto de equilibrio entre el impulso hacia su autonomía y su relación con otras disciplinas. Pero persiste el esfuerzo hacia la autonomía a través de un "criterio de diferenciación", que siendo universal para todas las ciencias, en ello la administración pública no es la excepción. Lo "administrativo", entonces, constituye ese criterio de diferenciación, esa "categoría de delimitación del objeto y del alcance de interés", que entre los franceses encomiablemente es el "hecho administrativo".⁵⁹

La ciencia de la administración pública en la actualidad es el producto del pasado remoto; pero en su paradigma actual, Rafael Bañón encuentra su origen inmediato en el pensamiento de Dwight Waldo y Mariano Baena del Alcázar, donde lo público y lo privado tienden a mantener fronteras menos precisas, el derecho positivo deja espacio a las ciencias sociales y la potestad es sustituida por la hechura de "políticas públicas". Se trata en suma de la traslación del antiguo realce en el lugar (**locus**), hacia el foco (**focus**), de modo que el interés deja de estar en la organización para situarse en las funciones administrativas. La nueva agenda de la ciencia de la administración pública está constituida por las redes de organizaciones, los procesos directivos, la cultura y la ética, e incluso por el "marketing", como "los cristales más atractivos del caleidoscopio que es el objeto de estudio".⁶⁰

Bañón Martínez concluye, sin embargo, que hoy en día es difícil la identificación de las categorías de discriminación, tales como lo político y lo administrativo, como delimitantes del objeto de estudio, porque tal objeto es multifacético y caleidoscópico: es un objeto de objetos. Debido a la difusividad de las fronteras entre las organizaciones públicas, ese objeto se hace igualmente difuso, propiciándose entonces que el foco de interés

⁵⁹. **Ibid**, p. 30.

⁶⁰. **Ibid**, pp. 35-36.

pase de la organización en sí, hacia las relaciones inter e intraorganizativas.⁶¹

⁶¹. **Ibid**, p. 44.

ALEMANIA

La ciencia de la administración pública alemana se esfumó en los funestos años del nazismo y hubo de esperar hasta la posguerra para reaparecer, no sin grandes fatigas. Mucho hizo a su favor el establecimiento de la Escuela de Ciencia de la Administración en Spira, como heredera de las añejas glorias de la enseñanza cameralista iniciada en Halle y Frankfurt del Oder a principios del siglo XVIII. No menos relevante fue el papel de Fritz Morstein Marx, un conspicuo pensador administrativo que reivindicó el cultivo ancestral de la ciencia de la policía, así como las contribuciones de Robert von Mohl y Lorenz von Stein.

También merecen créditos los trabajos de Ernst Forsthoff, un catedrático activo en entre 1938 y 1958 que cultiva el derecho administrativo y la ciencia de la administración pública; de modo que probablemente su mayor contribución al estudio de la segunda, haya sido la explicación de cómo dicha ciencia obtuvo no sólo su independencia, sino también su legitimación como tal. Por principio, juzgó que en Alemania los desarrollos de cada una de esas disciplinas no han sido antinómicos, sino paralelos y complementarios, toda vez que al efecto fue decisiva la labor "grandiosa" de Lorenz von Stein, redescubierto en Alemania por Rudolf Smend en 1923.

Pero Forsthoff pensaba que la obra de Stein fue válida solamente en una etapa del desarrollo político de Alemania, cuando era vigente el Estado de derecho bajo su forma de monarquía constitucional. El ideario central de von Stein, en primer lugar, es que la administración pública consiste en una función estatal autónoma, y que estando ligada al derecho o no estándolo, ella continuaría su desarrollo independientemente de él; en segundo lugar, creía que esa administración estaba llamada a desempeñar la misión social del Estado, incluso ante una sociedad crecientemente autónoma.⁶² En efecto, siendo la teoría de la administración pública de Stein inherente a una forma del Estado de derecho, estaba en oposición a la idea general de ese Estado de derecho. Según Forsthoff, fue el hegelianismo de von Stein lo que hizo colocar a la administración pública en el centro del Estado de derecho, donde realmente reina la ley. Este modo de visualizar al Estado de derecho como una forma estatal transitoria, hizo efímera a la perspectiva de Stein y la limitó cronológicamente a su tiempo.

⁶². Forsthoff, Ernst. **Sociedad Industrial y Administración Pública**. Madrid, Escuela Nacional de Administración Pública. 1967 (1958). pp. 81-82.

Hoy en día, en contraste, la ciencia de la administración pública debe ser visualizada ante la existencia permanente del Estado de derecho, donde el derecho administrativo se ha consolidado como una disciplina. Del mismo modo, hacia mediados de la década de 1950 nadie dudaba del peso del poder judicial, toda vez que los problemas constitucionales entrañaban también un carácter administrativo, de forma que entonces se hablaba de "la sustitución del Estado de la legalidad, por el Estado de la administración".⁶³ En esos años, a los cuales nos hemos referido como propios de la *Revolución Administrativa*, era patente la importancia de la administración pública.

No debemos soslayar tampoco la advertencia de Forsthoff, de que las dictaduras tienen su fuente en la exoneración que logra la administración pública con respecto a los controles legales, democráticos y parlamentarios. Dicha administración está definitivamente enclavada en los sistemas constitucionales establecidos por el Estado de derecho, pues de tal modo a la libertad y propiedad privada se preserva de sus actos arbitrarios. Por otra parte, el derecho administrativo no abarcó todas las actividades que el Estado absolutista realizaba bajo la fórmula del derecho de policía, sino únicamente las que luego se llamaron labores de intervención, lo que entrañó una radical disminución de funciones de la administración pública en el Estado de derecho. En esencia, esto significó llanamente la supresión lesiva de una masa de actividad enorme que se sintetizaba en el bienestar social.⁶⁴

Desde entonces, a pesar de que se sostiene reiteradamente que la administración pública no se agota en la ejecución de las leyes, ciertamente el derecho administrativo vigente la limita por principio. Habida cuenta de que su pirámide jerárquica corre desde la cima constitucional hasta las instrucciones operativas en la base, pasando por los reglamentos y leyes intermedias, todo acto administrativo debe basarse en la ley y estar sometido a la misma. Por consiguiente, el "satisfacer esas exigencias y de ese modo asegurar la certeza de la libertad legalmente regulada, es la verdadera tarea de ese sistema de la ciencia del derecho administrativo".⁶⁵

Pero las condiciones históricas vigentes a mediados de los años de 1950 propiciaron una modificación de ese modo de observar

⁶³. **Ibid**, p. 84.

⁶⁴. **Ibid**, pp. 85-86.

⁶⁵. **Ibid**, p. 87.

no sólo al Estado, sino también al derecho administrativo, toda vez que no ha existido ningún régimen donde la administración pública hubiese estado tan limitada como en el Estado de derecho. Hay que enfatizar, sin embargo, que "la administración del Estado de derecho y el sistema científico de su derecho sólo pudieron surgir, como ya se indicó, mediante la eliminación de la finalidad del bienestar".⁶⁶ Empero, desde entonces, las condiciones sociales demandaron retomar esa finalidad de bienestar propiciándose el tránsito del Estado liberal de derecho, al Estado social de derecho.

Los sucesos sociales narrados explican por qué se conservan estrechos los vínculos entre la ciencia de la administración pública y el derecho administrativo, y ofrecen la legitimidad de la primera con base en las realidades sociales de entonces.

Esa ciencia de la administración pública alemana contemporánea, heredera de las ciencias camerales, ha estado en proceso permanente de revitalización. Esto es observable en el ambiente formado en torno a la disciplina a partir de 1983, cuando la **Revista Internacional de Ciencias Administrativas** dedicó un número a la ciencia de la administración pública a la entonces Alemania Federal. El ejemplar lleva por título: "Administración y la Ciencia Administrativa en la República Federal de Alemania", y en él se encuentra un estudio general tanto de la práctica como de la teoría de la administración pública. En su contenido destaca el artículo titulado "La Ciencia Administrativa en la República Federal de Alemania" ("Administrative Science in the Federal Republic of Germany"), elaborado por Werner Thieme y Henrich Siedentopf; el primero trata el desarrollo, el segundo la posición presente de la ciencia de la administración pública.

Werner Thieme, quien es autor también de la obra **Teoría de la Administración (Verwaltungslehre, 1967)**, es profesor de la Universidad de Hamburgo, y un conocedor del pasado y el presente de la ciencia de la administración pública alemana. La disciplina ha seguido un desenvolvimiento que arranca con la era del Cameralismo y de la ciencia de la policía, sigue con la declinación del estudio original de la teoría de la administración, y culmina con el surgimiento de las ciencias administrativas. En la primera etapa, dicha ciencia floreció originalmente en Alemania entre los siglos XVII y XVIII, bajo la denominación de ciencias cameral y de

⁶⁶. **Ibid**, p. 89.

policía.⁶⁷ Estuvo estrechamente relacionada con la formación del Estado moderno, por lo que los complejos problemas que enfrentaba el Estado absolutista fueron resueltos mediante la formación de funcionarios en las universidades alemanas. En la segunda etapa las ideas de liberalismo, el impacto de la Revolución francesa y la invasión de Napoleón a Alemania, provocaron cambios en la ciencia de la administración pública. Estos cambios no fueron positivos porque favorecieron el desarrollo del derecho administrativo y la decadencia de las ciencias camerales, y la formación de los funcionarios volvió a ser meramente jurídica. Tal proceso culminó con la obra de Otto Mayer, la cual ya tuvimos ocasión de tratar.

El tercer periodo se caracteriza por un cambio favorable de la ciencia de la administración pública, pues en la segunda mitad del siglo XIX, algunos autores comenzaron a cultivarla como una ciencia de la realidad social. El más prominente, sin duda, fue Lorenz von Stein.⁶⁸ Finalmente, la cuarta etapa está regida por la figura destacada de Max Weber y su teoría de la burocracia.

En pocas disciplinas se percibe mejor que en Alemania la influencia mutua entre la práctica y la ciencia de la administración pública. De hecho, los últimos treinta años de desarrollo de la ciencia de la administración alemana están marcados por dicha influencia. Tomando como base la idea de von Stein en el sentido de que la teoría administrativa consiste en el principio de la administración social en un alto sentido, Siedentopf sostiene que la ciencia de la administración pública es autónoma de otras disciplinas sociales, y que ha tenido que superar la debilidad nacida de la pérdida de sus precedentes camerales y decimonónicos.⁶⁹ La reconstrucción fue modesta en su principio, pero luego se convirtió en una cruzada que se extendió hacia otros países europeos, con el liderazgo de Fritz Morstein Marx y Georges Langrod.

Desde entonces existe una ciencia de la administración pública autónoma, con intereses propios, con métodos específicos y con

⁶⁷. Thieme, W. "Administrative Science in the Federal Republic of Germany: Development". Bruselas, **International Review of Administrative Sciences**. Vol. XLIX, num. 2. 1983. p. 156.

⁶⁸. **Ibid.**

⁶⁹. Siedentopf, Henrich. "Administrative Science in the Federal Republic of Germany: Present Position". Bruselas, **International Review of Administrative Sciences**. Vol. XLIX, num. 2. 1983. pp. 158-163.

propósitos de investigación privativos. Se percibe una consolidación en la ciencia de la administración alemana, la que cuenta como medio de difusión con la revista **La Administración (Die Verwaltung)**, establecida en 1968. Todos estos son logros indiscutibles, sobre todo cuando se consideran como progresos de la ciencia de la administración pública frente al derecho administrativo, del cual se liberó definitivamente.

También hubo un progreso que abarcó a la sociología de las organizaciones, donde destaca la obra de Renata Mayntz.⁷⁰ Asimismo, se recuerda a los reformadores de la administración alemana del siglo pasado -barón von Stein y von Hardenberg- y están siendo "leídos con fascinación" los textos cameralistas. Sin embargo, persiste el peligro de que la ciencia de la administración pública degenera dentro de una forma de una mera tecnología administrativa, lo que se puede evitar si se hacen estudios comparados del desarrollo de la ciencia de la administración pública en Alemania y otros países de Europa.⁷¹ La ciencia de la administración pública, en fin, debe ser observada en su totalidad como una disciplina de carácter europeo.

Fritz Morstein Marx es uno de los pensadores administrativos alemanes más acreditado. Ha emprendido su labor académica tanto en Alemania como en los Estados Unidos. Dos de sus obras principales fueron publicadas en este último país. La primera se llama **El Estado Administrativo: una Introducción a la Burocracia. (The Administrative State: an Introduction to Bureaucracy, Chicago, 1957).**⁷² La segunda se trata de un texto colectivo encabezado por su persona en el cual colaboran pensadores administrativos estadounidenses -entre los que destaca Dwight Waldo- y que lleva por título: **Elementos de Administración Pública (Elements of Public Administration, 1946).**⁷³ Pero este libro debe ser considerado como un trabajo propiamente estadounidense, de modo que aquí nos interesa solamente el Morstein Marx alemán.

⁷⁰. Mayntz, Renata. **Sociología de la Organización.** Madrid, Alianza Editorial. 1967 (1963).

⁷¹. Siedentopf, obra citada, p. 163.

⁷². Morstein Marx, Fritz. **The Administrative State: an Introduction to Bureaucracy.** The University of Chicago Press, 1957.

⁷³. Morstein Marx, Fritz (ed.). **Elements of Public Administration.** Englewood Cliffs, Prentice-Hall. 1959 (1946).

En 1969, Morstein Marx escribió el ensayo "Una Nueva Visión de la Ciencia Administrativa en Europa: La Conferencia Speyer" ("A New Look at Administrative Science in Europe: The Speyer Conference"), en el cual discierne que la ciencia de la administración pública está renaciendo en toda Europa y evoca a las ciencias camerales, mencionando entre sus cultivadores a von Seckendorff, Schreber, von Sonnenfels y von Justi, lo mismo que a los teóricos de la ciencia de la administración pública en el siglo XIX: von Mohl y Lorenz von Stein.⁷⁴ Destaca igualmente el fortalecimiento de la ciencia de la administración pública como disciplina independiente, un proceso que incluye a toda Europa: Langrod lo encabeza en Francia, quien se ha apoyado en los orígenes intelectuales que se remontan a Bonnín, Macarel y Vivien. La ciencia de la administración pública está viva y actuante en Europa, y tiende vigorosamente hacia su progreso futuro.

⁷⁴. Morstein Marx, Fritz. "A New Look at Administrative Science in Europe: The Speyer Conference". Bruselas, **International Review of Administrative Science**. Vol. 35, num. 4. 1969. p. 291.

ITALIA

En Italia, como en otros países de Europa, la presencia del derecho administrativo sigue viva a pesar del tiempo transcurrido; se ha debilitado, pero continúa allí. Pero esto es una limitación y nada más, porque las escuelas y facultades universitarias, así como de instituciones particulares, ofrecen alternativas que reclaman interés exclusivo sobre la ciencia de la administración pública. Aún los cultivadores del derecho administrativo son contados entre los más respetables estudiosos de la ciencia de la administración pública, entre los que destacan Federico Cammeo y Massimo Severo Giannini. Como cultivadores propiamente de la ciencia de la administración pública se deben mencionar a Salvatore Cimmino, Giuseppe Cataldi, Vittorio Mortara y Renato D'Amico, a quienes nos referiremos aquí.

En Italia se publicó en 1960 una obra que ha sido célebre: **Ciencia de la Administración**, cuyos autores son el estadounidense Frederick Mosher y el italiano Salvatore Cimmino, de la que hay una versión en español editada en Madrid al año siguiente. No está demás decir que Mosher es uno de los prohombres de la teoría de la administración pública en los Estados Unidos, y que le toca el mérito de ser el fundador de los estudios en este campo a principios del siglo XX. Entre sus contribuciones hay que destacar su coautoría es un trabajo dentro del campo de la formación del servidor público.⁷⁵

La obra tiene forma de manual y sus propósitos son muy amplios, entre ellos la construcción teórica, aunque de manera muy abreviada. Pero comparado con otras obras de este género, el trabajo de Mosher y Cimmino es de los mejores. Los autores declaran que "las páginas que presentamos a continuación tienen el privilegio, y también la responsabilidad, de contribuir a romper el silencio creado en Europa en torno a la ciencia de la administración".⁷⁶ Los mueve asimismo la ambición de mostrar la universalidad del fenómeno administrativo conjugando las tradiciones europea y norteamericana. Pero su propósito fundamental es dar al estudiante una obra de significado operativo. Escogieron como título el que la tradición europea ha formado: "ciencia de la administración", que es como lo hemos visto, exclusivo para la

⁷⁵. Mosher, Frederick, Donald Kingsley y Glen Stahl. **Administración de Personal en el Servicio Público**. San Juan, Ediciones de la Universidad de Puerto Rico. 1955.

⁷⁶. Mosher, Frederick y Salvatore Cimmino. **Ciencia de la Administración**. Madrid, Ediciones Rialp. 1961 (1960). p. 19.

administración pública. La experiencia europea y estadounidense en común hace se combinen nombres como los de Bonnin, von Stein, Romagnosi, Langrod y Gasparri, junto con los apellidos anglosajones de Goodnow, White y Waldo. Lo más importante no es la obra en sí, sino el ambiente en el cual Mosher y Cimmino han decidido aportar un esfuerzo a favor de superar el silencio italiano y europeo en general acerca de la ciencia de la administración pública, mostrando que en el presente dicha ciencia tiene un sentido universal y se cultiva en ambos lados del Océano.

En efecto, la época de publicación de la obra de Mosher y Cimmino constata la afirmación del segundo, en el sentido de que la ciencia de la administración pública italiana había sido reivindicada a partir de la segunda mitad del siglo XX. A decir de Giuseppe Cataldi, la disciplina continuó la tradición de la centuria precedente pues ella descansaba en la exploración de la acción administrativa desparramada en la vasta legislación expedida, pero dentro de un designio central de la unidad y la generalidad que entraña como disciplina científica.⁷⁷ Lo que hoy en día caracteriza a la ciencia de la administración pública es que, estando centrada en el estudio de la acción administrativa, persevera en su mejoramiento.

Aunque a finales de la década de 1960 aún continuaba el debate acerca de si esa ciencia era parte de la ciencia política, o si sus nociones centrales provenían de otros campos del saber, lo cierto es que se halla plenamente alcanzada su autonomía. Esto ha facilitado observar a la administración pública en sentido subjetivo como una organización, señalando su posición ante los electores, el parlamento y el gobierno; así como en sentido subjetivo cuando se refiere a su acción, sea como servicio o como elemento instrumental.⁷⁸ En esta última noción, que tiene aspectos hacendísticos y financieros, la administración pública opera como productora de bienes y servicios.

El concepto de *acción administrativa* tiene un papel medular en la ciencia de la administración pública como tal, sobre todo en el sentido de que esa acción no constituye una mera expresión de los actos jurídicos o de los procedimientos administrativos, sino una

⁷⁷. Cataldi, Giuseppe. "L'Organizzazione della Amministrazione Pubblica e la Scienza della Amministrazione". Cortiñas-Peláez, León (comp.). **Perspectivas del Derecho Público en la Segunda Mitad del Siglo XX**. Madrid, Instituto de Estudios de la Administración Local. 1969. p. 54.

⁷⁸. **Ibid**, p. 58.

actividad material.⁷⁹ Esta, por consiguiente, es más que un mero efecto jurídico, ella se manifiesta de varios modos y en diversos movimientos, estando o no coordinados a través de un procedimiento, o se reduzca o no a uno o varios trabajos intelectuales y manuales. La actividad material se caracteriza porque siempre alcanza su culminación y siempre es una obra humana.

Para lograr una efectiva culminación realizadora, la actividad material debe ser permanentemente evaluada si se trata realmente de aquilatar el mejoramiento "finalístico y funcional" de la acción administrativa.⁸⁰ La evaluación debe ser un proceso continuo efectuado en el desarrollo de la acción misma, contemplando en ese proceso al órgano operante; y del tal modo elevarse la evaluación a una categoría central de la ciencia de la administración pública, que sólo de esa manera puede hacer patente su objetivo moderno de servir al mejoramiento de la acción administrativa.

Sin muchas pretensiones intelectuales, pues se trata de un texto introductorio, hacia principios de los años de 1980 apareció un libro preparado por Vittorio Mortara en cuyas páginas existe algún ánimo de participar en el desarrollo científico de la disciplina. Esta participación, al menos, significó un procedimiento discriminatorio de las posibles concepciones de la administración pública, la cual puede ser definida a partir de su aspecto institucional como una expresión del poder ejecutivo, si bien esta idea es muy estrecha. Puede, alternativamente, definirse en términos funcionales refiriendo a la organización de los hombres y los medios a cuyo cargo está la realización de los fines públicos. Pero se trata de una concepción muy formalista. Una tercera perspectiva, basada en factores políticos, incumbe a la administración pública como la institución a cuyo cargo está la tarea de "implementación", y que en italiano refiere las ideas de realización o actuación. Esta última versión es inherente a las naciones desarrolladas, donde la implementación es una labor propia de la administración pública, más que de otras organizaciones sociales.⁸¹

Aunque la obra tiene alcances modestos, no impide que sus lectores conozcan los viejos problemas de enfoque de la

⁷⁹. **Ibid**, p. 98.

⁸⁰. **Ibid**, p. 60.

⁸¹. Mortara, Vittorio. **Introduzione alla Pubblica Amministrazione Italiana**. Milano, Franco Angeli Editore. 1981. pp. 17-19.

administración pública -jurídico, eficientista y político, junto con los temas más recientes de **policy** y de opción pública.

Los estudios de administración pública en Italia hoy en día rebozan de actividad creativa y se han adentrado en sus preocupaciones, donde destacan los añejos temas de las organizaciones, junto con el análisis de **policy**, las nuevas perspectivas politológicas y los enfoques económicos sobre la misma. Todo esto es visible en una obra similar a la anterior, aunque con mayores alcances, preparada por Renato D'Amico.⁸²

Naturalmente el pensamiento administrativo europeo no se restringe a los países aquí tratados, pues actualmente todo el continente bulle bajo el impulso del trabajo académico de otras naciones. Aquí, sencillamente, tratamos con las naciones europeas donde ese desarrollo académico es mayor y más promisorio.

⁸². D'Amico, Renato. **Manuale di Scienza della Pubblica Amministrazione**. Roma, Edizione Lavoro. 1992.

TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA: EL UNIVERSO ANGLOSAJÓN

Europa corre rápidamente a su integración económica y su asociación política, pero hoy en día el Reino Unido sigue más emparentado administrativamente con los Estados Unidos, tanto en sus prácticas como en el estudio de la administración pública. De hecho constituyen un universo anglosajón, al cual se suma Canadá, Australia y Nueva Zelanda, pero estas últimas no serán tratadas en esta obra.

LOS ESTADOS UNIDOS

Una vez que el trabajo académico de Wilson, Goodnow y Willoughby convirtieron a la ciencia de la administración pública europea en el estudio de la administración pública en los Estados Unidos, durante la década de 1930 ya estaba el terreno intelectual fértil para su desenvolvimiento pleno. En esos años fueron preparados los trabajos que definieron el estudio de la administración pública en los Estados Unidos. Es la época en la cual esa materia es llamada a ocupar un lugar en el seno de la **Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales**: en efecto, Leonard White aquí publicó su artículo "Administración Pública" ("Public Administration"), consolidando a la disciplina dentro del marco de las ciencias sociales a partir de entonces.¹

Esta fue una época favorable para el estudio de la administración pública, que para entonces ya contaba con un Comité Asesor en la materia dentro del Consejo de Investigación de Ciencias Sociales, se había establecido una división en la Comisión del Servicio Civil con el impulso de la Oficina de Administración del Personal Público, en tanto que la Escuela de Administración Pública de la Universidad del Sur de California había comenzado a ofrecer cursos para ese personal.² En paralelo se estaba desarrollando un fuerte impulso a las investigaciones en manejo público con el cobijo del Instituto Nacional de Administración

¹. White, Leonard. "Public Administration". United States, **International Encyclopaedia of the Social Sciences**. 1930. pp. 440-450.

². Gaus, John. "Notes on Administration". United States, **The American Political Science Review**. Vol. 25. 1931. pp. 120-134.

Pública y la Institución Brooking. Además de un amplio programa de delegación en las dependencias de la administración pública, se brindó más importancia a los problemas de organización, personal, procedimientos y control, que fueron convirtiéndose en el foco del estudio de la administración pública a partir del manejo público.³ Ese estudio también se ensancho hacia las relaciones entre el legislativo y el ejecutivo debido al papel importante que jugaba el alto servicio público en la determinación de **policy**, tanto en la preparación de los proyectos de ley, como en la hechura de reglas que dan significado y aplicabilidad a la **policy** legislativa, tema relevante que había sido soslayado por más de veinte años.

Fueron tiempos también de gran actividad para uno de los más distinguidos cultivadores del estudio de la administración pública en los Estados Unidos: Marshall Dimock, a quien se deben dos importantes trabajos sobre la disciplina.⁴ También apareció un libro de texto: **Administración Pública (Public Administration, 1935)**, de John Pffifner y Robert Presthus.⁵

Lo que ocurría fue muy importante porque se estaban definiendo las dos tendencias que marcarían el rumbo del estudio de la administración pública en los Estados Unidos: la de la teoría de la administración pública propiamente dicha, basada en el estudio del Estado; y la corriente manejarialista, cuyo fundamento ha sido la observación de la administración pública en su aspecto puramente gerencial y bajo la influencia de la administración privada. La primera concepción, que es la que estamos estudiando aquí, se expresa en la obra titulada **Las Fronteras de la Administración Pública (The Frontiers of Public Administration, 1936)**, escrita por John Gaus, Leonard White y Marshall Dimock.⁶ La otra concepción la representó fielmente el libro **Ensayos sobre la Ciencia de la Administración (Papers on Science of Administration)**, que fue la versión impresa de las ponencias de una reunión realizada en 1936,

³. **Ibid**, pp. 120 y 123.

⁴. Dimock, Marshall. "¿Qué es la Administración Pública?". México, **Revista de Administración Pública**. Núm. 44. 1980 (1933). pp. 111-116. Y "The Study of Administration". United States, **American Political Science Review**. Vol. 31. 1937. pp. 28-40.

⁵. Pffifner, John and Robert Presthus. **Public Administration**. New York, The Ronald Press. 1967 (1935).

⁶. Gaus, John, Leonard White and Marshall Dimock. **The Frontiers of Public Administration**. New York, Russell and Russell, 1967 (1936).

en la cual disertaron los cultivadores de la administración privada de entonces, con la excepción de Luther Gulick, quien hasta entonces había sido politólogo. Fue Gulick, con el británico Lyndall Urwick, quienes tuvieron a su cargo la edición de la obra.⁷

En la década de 1940 la producción de literatura administrativa fue también abundante. Los artículos sobre la materia proliferaron, entre otros los de Charles Beard, Edwin Stene y Egbert Wengert.⁸ Fue la época de la aparición del texto de Fritz Morstein Marx, el libro más consultado como material introductorio a la administración pública.⁹ Además se publican dos escritos interesantes, uno de Lincoln Gordon,¹⁰ otro de William Anderson.¹¹

Para entonces la disciplina había alcanzado plena madurez y adquirido una definición razonable de su campo de conocimiento, lo que hizo afirmar a Paul Appleby que el término administración pública es más de lo que comúnmente se piensa: en efecto, ella es más que el manejo como se ha tratado ordinariamente en términos técnicos, o una mera administración considerada en un sentido muy amplio. La administración pública es el "liderazgo de los asuntos públicos directamente responsables de la dirección ejecutiva", toda vez que de cara a la democracia está vinculada estrechamente con la

⁷. Gulick, Luther and Lyndall Urwick (eds.). **Papers on Science of Administration**. New York, Augustus M. Kelly Publishers. 1973 (1937).

⁸. Beard, Charles. "Administration, a Foundation of Government". United States, **American Political Science Review**. Num. 4. 1940. pp. 232-235; Stene, Edwin. "Public Administration". United States, **American Political Science Review**. Vol. 34. 1940. pp. 313-322; Wengert, Egbert. "Public Administration". United States, **The American Political Science Review**. Vol. 36. 1942. pp. 313-322.

⁹. Morstein Marx, Fritz (ed.). **Elements of Public Administration**. Englewood Cliffs, Prentice-Hall. 1959 (1946).

¹⁰. Gordon, Lincoln. "Public Administration in Perspective". United States, **Public Administration Review**. Vol. 7. 1947. pp. 263-267.

¹¹. Anderson, William. "Public Administration". Griffith, Ernest (ed.) **Research in Political Science**. The University of Carolina Press. 1948. pp. 68-81.

dignidad, el valor humano y las potencias cívicas de la ciudadanía.¹²

Dos obras magnas marcan el final de la década de 1940: **El Comportamiento Administrativo** de Herbert Simon, publicado en 1947,¹³ y **Teoría Política de la Administración Pública** de Dwight Waldo, título en castellano de su **Administrative State** (1948).¹⁴

En el Reino Unido se seguía con interés estos progresos académicos. Esto originó un artículo de Harvey Walker cuya finalidad fue la comparación del estudio de la disciplina en su país y los Estados Unidos.¹⁵

Durante los años de 1950 el libro de texto usual fue **Administración Pública** de Simon, Smithburg y Thompson,¹⁶ aunque una antología preparada por Waldo y editada tres años después, también gozó de consulta frecuente.¹⁷ Fueron asimismo escritos tres artículos relevantes sobre el estudio de la administración pública, por Harver Berstein, Roscoe Martin y John Millet.¹⁸ La idea

¹². Appleby, Paul. "Toward Better Public Administration". United States, **Public Administration Review**. Vol. VII, núm. 2. 1947. p. 95.

¹³. Simon, Herbert. **El Comportamiento Administrativo**. Madrid, Edit. Aguilar, 1964 (1957).

¹⁴. Waldo, Dwight. **Teoría Política de la Administración Pública**. Madrid, Editorial Tecnós. 1961 (1948).

¹⁵. Walker, Harvey. "An American Conception of Public Administration". United States, **American Political Science Review**. Oct, 1945.

¹⁶. Simon, Herbert *et al.* **Administración Pública**. México, Editorial Letras. 1968 (1950).

¹⁷. Waldo, Dwight (ed.), **Administración Pública**. México, Edit. Trillas, 1967 (1953).

¹⁸. Berstein, Harver. "The Scope of Public Administration". United States, **Western Political Quarterly**. March, 1952. pp. 124-137. Martin, Roscoe. "Political Science and Public Administration: A Note of the State of Union". United States, **American Political Science Review**. Vol. 46, num. 3. 1952. Millet, John. "A Critical Appraisal of the Study of Public Administration". United States, **Administrative Science Quarterly**. 1956. pp. 171-188.

prevaleciente en esa década era que la administración pública se había constituido en un campo del saber ya consolidado, cuyo perímetro rozaba con las fronteras de otras ciencias sociales creando una frontera multidisciplinaria, toda vez que su centro se había definitivamente fortalecido. En los Estados Unidos, hacia mediados de esa década, las "perspectivas" en administración pública enriquecían sus fronteras como ámbitos de interdisciplina, sin poner en peligro su centro conceptual y con ello su identidad como ciencia autónoma.¹⁹

En la década siguiente se declaró la llamada "crisis de identidad", cuyos efectos aún se perciben en los Estados Unidos. Sobre el tema se hicieron varios trabajos polémicos, entre los que destacan un libro de Vincent Ostrom sobre la incorporación de la opción pública en administración pública,²⁰ y el debate entre el pensador australiano R.S. Parker y el profesor británico Gerald Caiden.²¹ Hay que destacar en lo que respecta a Caiden, que se le debe acreditar una perspectiva positiva, muy alejada del pesimismo generalizado de entonces con referencia al estudio de la administración pública. Por consiguiente, no todos los pensadores administrativos se encuentran sumidos en la mencionada "crisis de identidad" de la administración pública, tal como fue perceptible en la reunión de Filadelfia durante 1968, de la cual brotó una antología editada por James Charlesworth donde destacaron las ponencias de Dwight Waldo y Fred Riggs.²²

En los años de 1960, debido a la "crisis de identidad", los autores se dedicaron a idear respuestas para la misma. Una que ya

¹⁹. Waldo, Dwight. **Perspectives on Administration**. Alabama, Alabama University Press. 1956. p. 137.

²⁰. Ostrom, Vincent. **The Intellectual Crisis in American Public Administration**. Alabama, The University of Alabama Press. 1973.

²¹. Parker, R. S. "The End of Public Administration". Australia, **Public Administration**. Vol. 24, num. 2. 1965. pp. 99-103. Caiden, Gerald. "In Defense of Public Administration". Australia, **Public Administration**. Vol. 24, num. 3. 1965. pp. 224-228.

²². Waldo, Dwight. "Scope of Theory the Public Administration". Charlesworth, James (ed.). **Theory and Practice of Public Administration**. Philadelphia, The American Academy of Political and Social Sciences. 1968. pp. 1-27. Riggs, Fred. "Professionalism, Political Science and the Scope of Public Administration", obra citada, pp. 32-62.

mencionamos fue encabezada por Ostrom,²³ la otra consistió en la llamada "Nueva Administración Pública", nombre con que se conoció también la edición de la obra donde se plasman sus proposiciones y que apareció en 1971.²⁴ Esta versión, pretendidamente renovadora, provocó a su vez un caudal de alegatos en respuesta a sus planteamientos, donde se hacen serias objeciones a sus tesis esencialmente encaminadas a desestatalizar la administración pública, algo que carece de toda razón,²⁵ y que Peter Savage lo llamó el desmantelamiento del Estado administrativo.²⁶

También fue una época caracterizada por un afán de hacer un uso abusivo de adjetivos tronantes sobre la administración pública, cuyo campo se veía sumido en un proceso de evaporación, o bien, que estaba postrada en la señalada "crisis de identidad". La nota característica fue que las más estridentes críticas provenían de afuera de ella misma, procedían de disciplinas diversas de su campo de saber. Sin embargo, las soluciones se debían plantear desde adentro, repensándose no sólo su campo de conocimiento, sino también sus tradiciones, aspiraciones y alternativas futuras.²⁷ Charles Levine y sus colegas alegaron que, a pesar de los cambios de foco, de enfoque, de teoría y de metodología, la "unicidad" (**uniqueness**) de la administración pública permaneció patentizada en su objeto de estudio: lo público. Tuvo conspicuos fundadores como Wilson, Goodnow, White y Gulick, que no solamente fungieron como promotores de su estudio, sino también como agentes de cambio y progresión de la disciplina, mismo de lo que hicieron profesión de fe activa en la cátedra y el auditorio.

²³. Ostrom, Vincent. "Public Choice: a Different Approach to the Study of Public Administration". United States, **Public Administration Review**. Vol. XXXI. 1971. pp. 203-216.

²⁴. Marini, Frank (ed.). **Toward a New Public Administration**. Scranton, Chandler Publishing, 1971.

²⁵. Page, Richard. "A New Public Administration?". United States, **Public Administration Review**. 1973.

²⁶. Savage, Peter, "Dismantling the Administrative State: Paradigm Reformulation in Public Administration". United Kingdom, **Political Studies**. Vol. 22, num. 2. 1974. pp. 147-157.

²⁷. Levine, Charles y otros. "'Organizational Decision': a Post Minnowbrook Perspective for 'New administration'". United States, **Public Administration Review**. Vol. 35, num. 4. 1975. pp. 425-435.

Sin embargo, la extraordinaria sensibilidad e intuición de esos prohombres de la administración pública ya no correspondía a las exigencias científicas de la década de 1970, abriéndose el camino a una nueva concepción fundada en el diseño organizativo.²⁸ Se trató de una visión encaminada a destacar una orientación de cambio construido con base en un cuerpo de proposiciones probadas, que son acumulables y sistemáticamente integradas en una teoría, así como aplicadas para crear nuevos enfoques sobre las realidades. Se trató de un nuevo desarrollo en la diagnosis que consideró problemas de riesgo y dificultad del trabajo administrativo, hasta entonces no tratados en la agenda del estudio de la administración pública.

Quizá lo característico prominente de la Perspectiva Minnowbrok fue la propuesta de un nuevo estilo referente a la organización y el proceso administrativo, en el cual destacó una repugnancia general de la jerarquía, el autoritarismo y la burocracia "weberiana", y la opción alterna hacia un enfoque de descentralización y participación dentro y fuera de la administración pública.²⁹

De los años de 1930 a la actualidad, aunque sus raíces se encuentran en la década precedente, la labor intelectual de Leonard White, Marshall Dimock y Dwight Waldo, fundamentó y vertebró a la teoría estadounidense de la administración pública.

Leonard White es considerado en su país como un autor clásico. Gaus le dedicó un artículo en 1958,³⁰ lo que también hizo Herbert Storing en 1965.³¹ White fue autor de varias obras, entre las cuales despunta su célebre **Introducción** de 1926 y **Tendencias en**

²⁸. **Ibid**, p. 426.

²⁹. Willbern, York. "Is the New Public Administration Still with Us?". United States, **Public Administration Review**. Vol. 33, num. 4. 1973. p. 377.

³⁰. Gaus, John. "Leonard Dupee White: 1891-1958". United States, **Public Administration Review**. Vol. XVIII. 1958. pp. 231-236.

³¹. Storing, Herbert. "Leonard D. White and the Study of Public Administration". United States, **Public Administration Review**. Vol. 25. 1965. pp. 38-51.

Administración Pública.³² Aquí analizaremos dos artículos, ambos escritos en los años de 1930. Uno de ellos se titula "Administración Pública", ya referido, donde White discierne que los escritores modernos definen a la administración pública como el arte y la ciencia del manejo aplicados a los negocios del Estado; pero que también se utiliza el término para indicar una rama del campo de la ciencia política.³³ Tal como lo observa, la palabra administración tiene significados contrapuestos porque por un lado se refiere a ciertas prácticas y conocimientos aplicables al Estado o a cualquier institución, a la vez que por el otro, significa un campo de la ciencia política. Al comentar los años anteriores al gobierno de los faraones egipcios hasta la actualidad, White señala que la administración pública ha sido necesaria para la organización del gobierno humano políticamente organizado. Estas operaciones colectiva son conocidas como administración pública.³⁴

Parte del progreso alcanzado por la administración pública corresponde a los avances de la tecnología, así como a los procedimientos administrativos. White acredita al mercantilismo ciertos progresos de la administración pública en Europa durante el siglo XVI, pero desconoce el Cameralismo. Más modernamente, nuestro autor cita con frecuencia a la administración británica, especialmente el **Informe** de Lord Haldane de 1918, la importancia del servicio civil y el papel del Real Instituto de Administración Pública. En su tiempo, el experto estaba ya desplazando al aficionado en el servicio de la administración pública y esto era el sello del momento.

En 1936, White participó como colaborador de la obra colectiva **Las Fronteras de la Administración Pública**, con el trabajo "El Significado de los Principios en Administración Pública" ("The Meaning of Principles of Public Administration").³⁵ Su tema estriba en el estudio de tales principios, a los que encuentra asentados en el patrón de consistencia bajo el cual trabaja el administrador público, pues la administración, como el derecho, ha sido descrita

³². White, Leonard. **Trends in Public Administration**. New York, Mc-Graw Hill. 1933.

³³. White, "Public Administration", p. 440.

³⁴. **Ibid.**

³⁵. White, Leonard. "The Meaning of Principles of Public Administration ". Gaus, John, Leonard White and Marshall Dimock. **The Frontiers of Public Administration**. New York, Russell and Russell, 1967 (1936).

como un principio que ha venido ampliándose: la administración es constante, no caprichosa y el administrador tiene permanentemente puestos sus ojos en los intereses del Estado, de modo que por principio se entiende un patrón de conducta en la administración pública.³⁶

White polemiza con la idea de William Willoughby acerca de que los principios de la administración pública reposan en la ley, pues la administración es más que la ley, y es necesario descubrir y aplicar los principios en un sentido diferente y más perspicaz.³⁷ La administración pública es necesaria aún en épocas de violencia revolucionaria, como la vivida por Rusia, la cual requirió de una administración organizada, fuerte e inteligente. Un principio concebido como una hipótesis examinada y aplicada a la luz de un propio marco de referencia, es tan útil como guía de acción en la administración pública de Rusia, como del Reino Unido, de Irak o de los Estados Unidos.³⁸

Un politólogo, Roberto Dahl, emprendió en 1947 una revisión de los progresos teóricos de la administración pública,³⁹ que merecieron algunos comentarios de Herbert Simon poco sustanciosos.⁴⁰ En opinión de Dahl, esos progresos estaban condicionados por tres problemas: en primer lugar, las generalizaciones derivadas de las operaciones de la administración pública en un Estado singular no se pueden ni universalizar ni aplicar a la administración pública de otros estados. Un buen principio puede ser aplicable en diferentes medios nacionales, pero en atención a estudios previos a los mismos. En segundo lugar, no existen generalizaciones universales verdaderas acerca de la administración pública, sin que previamente haya un estudio profundo de las características nacionales. En suma, o hay principios universales o estos son aplicables a un medio nacional o internacional específico. Finalmente, el estudio de la administración pública se convertiría

³⁶. **Ibid**, p. 13.

³⁷. **Ibid**, p. 14.

³⁸. **Ibid**, p. 25.

³⁹. Dahl, Robert. "The Science of Public Administration". United States, **Public Administration Review**. Vol. VII, num. 1. 1947. pp. 1-11.

⁴⁰. Simon, Herbert. "A Comment on 'The Science of Public Administration'". United States, **Public Administration Review**. Vol. VII, num. 3. 1947. pp. 200-203.

en una disciplina con bases más amplias cuando estuviera apoyada no en un conocimiento estrechamente definido de las técnicas y procesos, sino ampliándose hacia los factores condicionantes y las variables históricos, sociológicos y económicos, que dan su sello a la administración pública de cada país.⁴¹

Los estudios comparados son muy importantes para hacer posible la argumentación a favor de la existencia de principios universales de administración pública por lo que estamos muy lejos de una ciencia de la administración pública.⁴² En efecto, así lo estaban los pensadores administrativos estadounidenses ignorando los progresos transcontinentales. Hay que recordar que desde principios del siglo XIX, Bonnin había establecido que los principios de la administración pública eran universales si se aplicaban al existir de la misma, no al modo de existir en cada caso particular. Tales principios, según lo pudimos constatar, por su obviedad, sencillez y objetividad, son universales en un espacio y tiempo limitados; aquellos de la ciencia de la administración pública establecida a partir de ese siglo.

Dwight Waldo es el más influyente pensador estadounidense contemporáneo. Su obra llena buena parte de la segunda mitad de este siglo, y además de haber producido libros de gran relevancia, es autor de varios importantes artículos que abarcan los temas de interés de la teoría de la administración pública, en especial la doctrina y la divulgación del conocimiento.⁴³ Entre sus libros debemos destacar **El Estudio de la Administración Pública**, que ha tenido una amplia difusión e incluso hay una versión italiana de

⁴¹. Dahl, obra citada, p. 11.

⁴². **Ibid.**

⁴³. Waldo, Dwight. "Administrative Theory in the United States: a Survey and Prospect". United States, **Political Studies**. Vol. II, num. 1. 1954. pp. 70-86. "Public Administration a Time of Revolutions". United States, **Public Administration Review**. Vol. XXVIII, num. 4. 1968. pp. 362-368. Y dos artículos que llevan el mismo título: "Public Administration". United States, **The Journal of Politics**. Vol. XXX, num. 2. 1968. pp. 443-479; y "Public Administration". United States, **International Encyclopaedia of the Social Sciences**. The McMillan Co. 1968. pp. 145-156. Finalmente, "Developments in Public Administration". United States, **The Annals**. Nov., 1972. pp. 217-245.

1957 y una traducción portuguesa de 1971.⁴⁴ Esta, quizá, sea el mejor ejemplo de lo que hoy día es un trabajo propiamente estadounidense de administración pública, tanto por las características nacionales como por su sentido de aislamiento. Quizá también en esta obra encontremos el mejor ejemplo de esa paradoja tan estadounidense de estudio "parroquiano" de la administración pública, desdoblado "imperialmente" como un poderoso vehículo de influencia hacia el extranjero. Waldo es, salvando las distancias epistemológicas que se deben considerar, la línea actual cuyo origen debe buscarse en Wilson, pasando por Goodnow, Willoughby y White.

Waldo fija de antemano el propósito de su obra: su ensayo intenta realizar una introducción al estudio de una fase o aspecto de aquella forma de cooperación humana que se llama administración pública.⁴⁵ Esta no llena del todo esa cooperación, también estudiada por otras ciencias sociales y por la tecnología; la administración pública misma es una forma de la tecnología. Pero dice no conocer buenas definiciones de administración pública en los Estados Unidos, por lo que ofrece la propia, que ya conocemos: la administración pública es la organización y manejo de hombres y materiales para lograr los fines del gobierno; del mismo modo, también consiste en el arte y la ciencia del manejo aplicada a los asuntos del Estado.⁴⁶ La expresión administración pública, de este modo, significa a la vez el fenómeno y la disciplina. Y he aquí que Waldo encuentra el origen del problema de la polémica acerca de si la administración es ciencia o es arte, si es la disciplina o es la actividad. Por lo tanto, Waldo recomienda al estudioso que vigile el uso de ambos términos.

Hay que partir de la idea de acción racional, que consiste en la acción correctamente calculada para conseguir los fines determinados que se persiguen, con un mínimo de pérdida para la realización de otros fines también buscados.⁴⁷ Como actividad y como ciencia, la administración pública es indistintamente una acción racional, porque es la acción encaminada a maximizar la realización

⁴⁴. Waldo, Dwight. **The Study of Public Administration**. New York, Random House. 1967 -1955. (**Estudio de la Administración Pública**. Madrid, Aguilar 1964. **O Estudo da Administracao Pública**. Rio de Janeiro, Fundacao Getulio Vargas. 1971).

⁴⁵. **Ibid**, p. 1.

⁴⁶. **Ibid**, p. 2.

⁴⁷. **Ibid**, p. 10.

de fines que son públicos por definición.⁴⁸ Asimismo, la administración pública es una especie dentro del género "administración", que a su vez forma parte de la familia denominada acción humana cooperativa, pues la "administración es un tipo de esfuerzo humano cooperativo que posee un alto grado de racionalidad".⁴⁹ Sus características peculiares son la organización y el manejo, a las que haciendo una analogía con la biología, explica que corresponden a la anatomía y la fisiología por cuanto a estructura y función. Una es estática, la otra dinámica. "De modo más preciso, la organización puede ser definida como la estructura de las relaciones personales autoritarias y habituales en un sistema administrativo", en tanto que el manejo es la "acción tendente a lograr la cooperación racional en un sistema administrativo".⁵⁰ La administración pública se distingue dentro del género administración por su carácter precisamente "público", noción que debe ser buscada en los progresos de las ciencias sociales.

Y así, Waldo, el representante típico de la teoría de la administración pública estadounidense, la introduce a ella dentro de sí misma, no dejándola asomarse hacia la sociedad como originalmente la había proyectado Carlos Juan Bonnín.

Hubo una interesante polémica entre Dwight Waldo y Fred Riggs en 1968, acerca del concepto de administración pública. Su debate refleja el estado del arte cuando estaba vigente la "crisis de identidad" en los Estados Unidos. Waldo creía que la administración pública ya tenía entonces dificultades para definir sus fronteras y que su historia desde la terminación de la Segunda Guerra Mundial era la historia de la crisis de identidad: "ahora, a dos décadas de los ataques críticos, la crisis de identidad no ha sido resuelta satisfactoriamente. Los más importantes problemas teóricos de la administración pública se refieren a esa continua crisis, a las formas en que puede ser resuelta y a las implicaciones y resultados de las soluciones posibles".⁵¹ La administración pública era

⁴⁸. **Ibid**, p. 11.

⁴⁹. **Ibid**, p. 13.

⁵⁰. **Ibid**, pp. 16-17.

⁵¹. Waldo, Dwight. "Scope of Theory the Public Administration". Charlesworth, James (ed.). **Theory and Practice of Public Administration**. Philadelphia, The American Academy of Political and Social Sciences. 1968. p. 2.

entonces una disciplina sin materia de estudio, o como la concibió Waldo, "un objeto en busca de una disciplina".

Para resolver este grave problema, Waldo propone una perspectiva profesional, es decir, la mera formación de los funcionarios públicos para ejecutar sus tareas, desechándose los análisis teóricos. Fred Riggs respondió que tal propuesta era útil para el arte administrativo, pero no para la teoría, la enseñanza y la investigación, y que solamente la ciencia política era capaz de contribuir a que la administración pública superara la crisis.⁵² Riggs puso a la administración pública en donde Waldo intentó sacarla: en su relación con la política, y parafraseando a John Gaus, recordó "la teoría política significa en nuestro tiempo, también una teoría de la administración pública".⁵³

La llamada "crisis de identidad" en los Estados Unidos, consistió más bien en una "crisis de creatividad" en el cultivo de la administración pública. Su origen se encuentra en la ausencia de crítica entre sus cultivadores, así como en una tendencia decreciente en la calidad de los trabajos sobre la administración pública, que se deja sentir todavía en el presente. Asimismo debe ser considerado el carácter "parroquiano" que prevalece en el estudio de la disciplina en los Estados Unidos, que entonces estaba desligado de las contribuciones externas. Una disciplina que se aísla tenderá a consumirse en su propio esfuerzo y esterilizar a los gérmenes de su progreso, y de manera similar a la inexorable degeneración de la casa de Habsburgo por efecto de la endogamia, la administración pública se deforma y paradójicamente muere en cada nuevo nacimiento.

Pero no todos los pensadores concuerdan con la existencia de la "crisis de identidad" de la administración pública, como Gerald Caiden, Peter Savage y Fred Riggs, a la cual se propusieron reivindicar como disciplina científica tal y como la consideraron sus fundadores en los Estados Unidos: Wilson, Goodnow, Willoughby y White.

A partir del estallido de la "crisis de identidad", la administración pública estadounidense ha tenido un proceso de reconstrucción relativamente exitoso, cuyo signo ha sido la

⁵². Riggs, Fred. "Professionalism, Political Science and the Scope of Public Administration". Charlesworth, James (ed.). **Theory and Practice of Public Administration**. Philadelphia, The American Academy of Political and Social Sciences. 1968. pp. 32-33.

⁵³. **Ibid.**

búsqueda de una variedad contrastante de caminos de solución. Desde entonces, su desarrollo se ha fundado en un trabajo académico comunitario cuyas crestas han sido nutridas reuniones académicas donde se han discutido los problemas existentes y las soluciones posibles, comenzando con el congreso de Filadelfia que se llevó a cabo en diciembre de 1967. A este siguió un cónclave conocido como la *Perspectiva Minnowbrook*, realizado en septiembre de 1968, donde se propuso una marcha "hacia la nueva administración pública". Veinte años después tuvo efecto la reunión *Minnowbrook II*, cuyos efectos han permanecido hasta nuestros días. Finalmente, durante 1988 se realizó una reunión entre especialistas en ciencias de **policy** y en administración pública, para tratar el tema del nuevo manejo público.⁵⁴

Estas reuniones han establecido las fases actuales del desarrollo del trabajo académico en los Estados Unidos y servido de referencia para las faenas de quienes, como líderes en el campo, continúan laborando a favor del estudio de la administración pública. Tal es el caso singular de Dwight Waldo, Luther Gulick y Herbert Simon, quienes han seguido ofreciendo grandes aportaciones.⁵⁵

Minnowbrook I había ofrecido en 1968 un panorama optimista ante los problemas que entonces padecían los Estados Unidos, principalmente en atención a la Guerra de Vietnam y el movimiento estudiantil,⁵⁶ que Dwight Waldo definió apropiadamente como una era de turbulencia, y a la cual dedicó una obra colectiva bajo su cuidado.⁵⁷ Tal como lo ha hecho saber Leonardo Santana, Minnowbrook

⁵⁴. Los trabajos fueron publicados en **Revista de Administración Pública** de los Estados Unidos (**Public Administration Review**. Vol. 58, num. 3. 1998), bajo el cuidado de Lynda Kaboolian.

⁵⁵. Waldo, Dwight. "The End of Public Administration?". United States, **Public Administration Review**. Vol. 48, num. 5. 1988. pp. 929-932. Gulick, Luther. "Reflexions on Public Administration". United States, **Public Administration Review**. Vol. 50, num. 6. 1990. pp. 599-603. Simon, Herbert. "Why Public Administration?". United States, **Public Administration Review**. Vol. 58, num. 6. 1998. p. II.

⁵⁶. Santana Rabell, Leonardo. "Public Administration Studies in the United States Today: a Syntesis and Overview". Bruselas, **International Review of Administrative Sciences**. Vol. 57. 1991. pp. 651-669.

⁵⁷. Waldo Dwight (ed.). **Public Administration in a Time of Turbulence**. Scranton, Chandler Publishing Co. 1971.

I no se constituyó como una escuela de pensamiento, pero dejó una influencia permanente en los años siguientes. En especial, los congresistas del 68 -todos ellos jóvenes pensadores administrativos- heredaron un ideario fundado en el cuestionamiento de la orientación pragmática y aplicada, la preocupación por los problemas de ética y justicia social, la crítica a las estructuras y procesos jerárquicos y burocráticos, y la mayor confianza en las explicaciones derivadas de la teoría y la filosofía. Igualmente, relevó una visión humanística de la administración pública, un nuevo enfoque del contexto social bajo turbulencia, y el abandono del gerencialismo y el decisionismo, a favor de los análisis de **policy** y de las organizaciones.⁵⁸ Su ideario también trascendió hacia temas ligados al liderazgo, los análisis jurídicos y constitucionales, y los cambios tecnológicos.

Minnowbrook II contrasta con la primera conferencia por cuanto a que las condiciones eran otras: en efecto, a finales de los años de 1980, el nuevo ambiente reflejaba la pérdida de confianza en la administración pública como una entidad capaz de promover el cambio social, se dudaba de la habilidad del gobierno para proveer servicios públicos y se ponía en tela de juicio la legitimidad del Estado para regular al mercado, estando ya presente el neoliberalismo y los esquemas de privatización.⁵⁹ Ya era patente el influjo de la globalización económica, el desmantelamiento del Estado de bienestar, la erosión irrefrenada de los valores cívicos, el abandono de las responsabilidades sociales, la crisis fiscal del Estado y la preeminencia del conservadurismo.⁶⁰

Los conferenciantes optaron por tratar temas alternos e incoincidentes con esas prédicas: ellos promovieron una agenda de trabajo académico fundado en la ética, los valores democráticos y el civismo. Igualmente se enfatizó el tema de la responsabilidad política de los funcionarios y la rendición de cuentas (**accountability**), y se retornó al cultivo más intenso de la filosofía política. Igualmente, se recuperó al temario constitucional, los asuntos de justicia y los derechos civiles.⁶¹ No se debe soslayar un punto central: el rescate del público como

⁵⁸. Santana, obra citada, pp. 652-653.

⁵⁹. Frederickson, George y otros. **Minnowbrook II: Changing Epochs of Public Administration**. Special issue: United States, **Public Administration Review**. Vol. 49, núm. 2. 1989. pp. 95-227.

⁶⁰. Santana, obra citada, p. 654.

⁶¹. **Ibid**, pp. 656-657.

eje del estudio de la administración pública, que ha venido a contrastar en los Estados Unidos con los enfoques rentísticos procedentes del neomanejo público. Hay incluso pensadores, como Curtis Ventriss que discernen que de estar su estudio en crisis, los criterios técnicos son los menos apropiados, debiéndose buscar mejor un enfoque de filosofía social alrededor del público.⁶² Esta labor teórica debe replantear las nociones existentes sobre la relación Estado-sociedad, porque un notorio yerro en el pensamiento administrativo estadounidense fue haber tomado distancia del fenómeno del Estado, substituido por la categoría de sistema político gracias a David Easton.⁶³

La búsqueda de nuevos caminos se amplió a la exploración de territorios del saber muy diversos. Uno de ellos fue laborado por R.F. Shangrae y Michael Crow, proponentes de que la administración pública se convierta en una "ciencia de diseño". La idea fue tomada de un pensamiento externado por Herbert Simon en 1968, donde sostuvo que ante la índole de las ciencias naturales, existen las disciplinas propiamente artificiales donde se halla la gerencia.⁶⁴ Con base en Simon, los autores juzgaron que la administración pública es una ciencia artificial porque sus problemas y soluciones son moldeados por el contexto, toda vez que debe ser descrita en términos de funciones, metas y adaptación, tal como lo propuso George Frederickson.⁶⁵ En efecto, su propuesta se refería a la ejecución de los mandatos legislativos, el cambio de las **policies** que sistemáticamente inhibían a la equidad social y el cambio como pivote central de la "Nueva Administración Pública".

Otra senda fue auscultada por Douglas Kiel, quien penetró en la teoría del neo-equilibrio en administración pública como un paso más allá de la tradicional visión del cambio a través del proceso incremental. Bajo esta rúbrica, la administración pública cambia

⁶². Ventriss, Curtis. "Toward a Public Philosophy of Public Administration: a Civic Perspective of the Public". United States, **Public Administration Review**. Vol. 49, num 2. 1988. pp. 173-179.

⁶³. Easton, David. **Política Moderna**. México, Edit. Letras. 1968 (el título original es: **The Political System**, 1953).

⁶⁴. Shangrae, R.F. and y Michael Crow. "Public Administration as a Design Science". United States, **Public Administration Review**. Vol. 49. num. 2. 1989. pp. 153-154.

⁶⁵. Frederickson, George. "Toward a New Public Administration". Marini, Frank (ed.). **Toward a New Public Administration**. Scranton, Chandler Publishing, 1971. pp. 309-331.

lentamente a través de pasos de ajustes y reajustes de corto alcance, más orientados al mantenimiento del equilibrio existente. En contraste con las prédicas de los autores antes tratados, Kiel se remonta a las ciencias sociales y convoca un nuevo paradigma del cambio que descansa en la investigación de la dinámica de sistemas no-lineales, cuya inestabilidad y desorden son evaluados de manera diferente en cuanto a conducta, patrones e interacción de estructuras.⁶⁶ Se trata de la teoría del caos, que puede ser una nueva ventana para el estudio de la organización y la dinámica de la administración pública.

La teoría del caos -o del "no-equilibrio"- propone que el proceso de cambio está basado en la inestabilidad, el desorden y la imprevisibilidad, como foco central de las características en el desarrollo de otras formas de organización y complejidad, ofreciendo nuevas luces en la naturaleza de los cambios cualitativos. Dicha teoría ya se aplicó por la economía para el estudio de las regiones urbanas, ahora la usa Kiel para entender y analizar los cambios discontinuos en los sistemas y estructuras de la administración pública.⁶⁷

Menos ceñido a la búsqueda de nuevos horizontes de conocimiento, Donald Kettl se submerge en problemas estructurales del estudio de la administración pública en los Estados Unidos. Y es que la administración pública, en contraste con otras disciplinas que de vez en cuando tienen janelones de revaloración, aquella los padece de manera permanente. Esto se ha debido a la gravitación continua que sobre ella tiene la ciencia política, y ahora se debe también al influjo gravitacional que representan las ciencias de **policy**.⁶⁸ Desde finales de la Segunda Guerra Mundial, sobre la administración pública han pesado tres cambios trascendente: cambio hacia la implementación, orientado a explicar por qué las dependencias administrativas se desempeñan deficientemente; cambio hacia el manejo público, tendiente a desarrollar guías prácticas para el alto servicio público; y cambio hacia la racionalidad, orientada a reexaminar el papel de la burocracia.

⁶⁶. Kiel, Douglas. "Nonequilibrium Theory and Its Implications for Public Administration". United States, **Public Administration Review**. Vol. 49. num. 6. 1989. pp. 544-545.

⁶⁷. **Ibid**, p. 544.

⁶⁸. Kettl, Donald. "The Perils -and Prospect- of Public Administration". United States, **Public Administration Review**. Vol. 50. num. 4. 1989. pp. 411-419.

Sin embargo, el influjo de las nuevas corrientes no prosperó al grado de desplazar al estudio de la administración pública, de sus tradicionales quicios.⁶⁹ Finalmente, a modo de fuertes vientos que tuercen las cosas hacia los lados, pero no las alcanzan a tirar, la administración pública se mueve al compás de otras perspectivas pero no se somete a su vasallaje.

Hay quienes recurrieron al viejo expediente de la interdisciplina. La propuesta se recupera porque existen planteamientos radicales que sugieren el uso de la categoría de cliente en lugar del de ciudadano, y perciben como Barzelay, una época posburocrática donde aún impera la burocracia.⁷⁰ Patriarcas del pensamiento administrativo como Donald Stone incluso denunciaron la presencia tanto de académicos ingenuos (**starry-eyed**), como de infiltrados y saboteadores, cuya labor de zapa se orientaba a impedir una adecuada vinculación entre el estudio y la práctica de la administración pública.

Otros autores prefirieron no buscar nuevas fuentes de interés científico, sumiéndose en el añejo pantano de dudar de la administración pública como una ciencia.⁷¹

Luther Gulick, uno de los adalides del estudio de la administración pública en los Estados Unidos desde los años de 1930, hacia principios de la década de 1990 había vivido académica y humanamente lo necesario para hacer un adecuado balance de ese estudio. Quizá su apreciación más notoria fue reconocer, que a pesar del paso de los años, apenas los estadounidenses estaban abandonando a la dicotomía política-administración, y que por fin, el espíritu de Frank Goodnow podía descansar.⁷²

Mirando hacia adelante, Gulick argumenta que el contenido global del campo de la administración pública está movido por el contexto, no por la lógica, recordándonos que "si el gobierno hace

⁶⁹. **Ibid**, p. 415.

⁷⁰. Mainzer, Lewis. "Public Administration in Search of a Theory: The Interdisciplinary Delusion". United States, **Administration & Society**. Vol. 26, num. 3. 1994. pp. 359-362.

⁷¹. Daneke, Gregory. "A Science of Public Administration?". United States, **Public Administration Review**. Vol. 50, num. 3. 1990. pp. 383-392.

⁷². Gulick, "Reflexions on Public Administration", p. 602.

algo, es administración pública".⁷³ Se trata de un campo del saber que constituye un arte y una tecnología, y que entraña también a la política y el manejo. Los cambios hacia el futuro exigen más que una mera reforma, sugieren una activa demanda ciudadana, toda vez que los programas de enseñanza deben orientarse a formar primordialmente a los seres humanos como ciudadanos. Un nuevo horizonte reclama que la fe en el gobierno se recupere a través de una mejor producción y suministro de los servicios públicos, toda vez que el servicio civil debe ser modernizado para dejar de ser un bastión de la mediocridad y la inflexibilidad. El mejoramiento de dichos servicios comprende la contratación (**contracting out**) de los particulares, así como la creación de nuevas organizaciones públicas y el desarrollo de nuevos sistemas cooperativos basados en un diseño innovativo. Luther Gulick cree, asimismo, que se debe combatir el desempleo, auspiciar nuevo tipos de empleos y ensanchar a la clase media estadounidense.

La administración pública, por su parte, debe mejorar sus aptitudes de planeación en todos los niveles de decisión, usando nuevos sistemas de memoria administrativa, computación y comunicación. Debe, igualmente, propiciar la asignación de recursos entre los sectores público y privado, y favorecer la apertura y libertad de los mercados comercial e intelectual, teniendo como mira el bienestar general. En su interior, debe promover la creatividad y el entusiasmo entre los servidores públicos y los usuarios de los servicios, teniendo como fundamento no sólo la productividad, sino también un sentido humanitario. Finalmente, los procesos de trabajo deben fortalecer la auto-coordinación, junto con los mecanismos de supervisión y evaluación.

⁷³. **Ibid**, pp. 602-603.

EL REINO UNIDO

El Reino Unido ha pagado un alto costo académico por su tradición pragmática en administración pública, la cual ha contrastado con los altos vuelos de su pensamiento económico y sus ideas políticas. Sin embargo, durante el siglo XX, esa secular tradición autodidáctica fue atemperando su radical postura práctica y abierta a los progresos europeos continentales, se facilitó la enseñanza y la investigación en administración pública. Habida cuenta de un puente de comunicación con el pensamiento administrativo estadounidense desde tiempo atrás, estas nuevas condiciones propiciaron la proliferación de programas de enseñanza en administración pública, el Real Instituto de Administración Pública consolidó sus tareas, se estableció el Colegio del Servicio Civil y comenzó a proliferar la literatura administrativa.

Con el inicio de la posguerra surgió un vigoroso esfuerzo académico a favor de la ciencia de la administración pública, a través del solitario camino abierto por W.H. Moreland desde principios de los años de 1920. En este esfuerzo académico destacaron William Robson, W.J.M. Mackenzie, Peter Self, R.G.S. Brown y D.R. Steel, así como E.N. Gladden y F.F. Ridley.

Parece seguro considerar que una de las causas del escaso interés de los británicos por la administración pública, a decir de Mackenzie, haya obedecido a la escala diminuta de su organización; y que por el contrario, haya sido la magnitud de la organización en los Estados Unidos el factor esencial propiciante del cultivo mayúsculo de esa disciplina.⁷⁴

William Robson es uno de los estudiosos que más contribuyeron a la consolidación de la disciplina, si bien es cierto que al estilo propiamente británico. Es autor de un breve ensayo donde se presentan las tendencias en administración pública en el Reino Unido, además de una interesante revisión de los progresos británicos con referencia a la organización y funcionamiento de su administración pública.⁷⁵ Para entonces, el crecimiento de la administración pública británica era un efecto del incremento de las funciones del Estado, lo que era una incuestionable verdad. Un

⁷⁴. Mackenzie, W.J.M. "The Study of Public Administration in the United States". London, **Public Administration**. Summer. 1995. p. 131.

⁷⁵. Robson, William. "Recent Trends in Public Administration". United Kingdom, **The Political Quarterly**. Vol. 25. 1954. pp. 336-346.

factor que había propiciado directamente ese crecimiento era la aplicación de los principios del bienestar social como un trabajo básico de esa administración, toda vez que también era perceptible un mejoramiento cualitativo que esencialmente se observaba en el servicio civil.⁷⁶

Estas condiciones políticas y administrativas produjeron un gran incremento en la demanda de cursos en administración pública, tanto de educación superior, como de capacitación. Los contenidos educativos se ampliaron a la organización administrativa, las relaciones entre las ramas del gobierno, las finanzas públicas, la descentralización, la delegación, la rendición de cuentas (**accountability**) y otros más.⁷⁷ Para entonces, el pensamiento administrativo estadounidense ya estaba presente, principalmente a través de Chester Barnard, Herber Simon y Philip Selznick, que habían propiciado la incorporación temática de la hechura de decisiones. De este modo, en los Estados Unidos se había trascendido de la agenda institucional hacia el proceso del gobierno, así como a los problemas de la motivación y la comunicación organizativa.

Sucedáneamente, el peso de la enseñanza se reflejó en el pensamiento administrativo y en la necesidad de multiplicar los puentes de intercambio con otros países, así como reivindicar el patrimonio intelectual propio. Hacia principio de la década de 1960, los británicos recordaron los ancestrales aportes locales a la teoría de la administración pública, tales como los realizados por Jeremy Bentham y John Stuart Mill. Sin embargo, Robson no olvida sus raíces nacionales y recuerda que "el mejor trabajo en este país no es abstracto, sino altamente realista", aunque están explorando un gran objeto de estudio, pues trata concretamente con el servicio civil, la política social, los gobiernos locales y la rendición de cuentas públicas (**public accountability**).⁷⁸

El pensamiento de Robson refleja nítidamente las limitaciones del estudio de la administración pública británica en esa época, más preocupado "en definir, examinar y resolver los problemas concretos de esferas particulares de la administración pública, que empeñarse en descubrir cuáles son las características comunes

⁷⁶. **Ibid.**

⁷⁷. Robson, William. "The Present State of Teaching and Research in Public Administration". United Kingdom, **Public Administration**. Vol. 39, autumn. 1961. pp. 217-222.

⁷⁸. **Ibid**, p. 221.

para manejar al ejército mexicano, el periódico *Daily Mirror*, la iglesia universal, el Partido Comunista, el Consejo Municipal de Manchester, el Ministerio de Asuntos Exteriores y un Hospital".⁷⁹ Incluso hacía falta más trabajo de campo que señalara, efectivamente, cómo trabajan los departamentos de la administración pública y cómo son realmente sus servicios.

Peter Self, autor de varios libros y artículos, ha escrito una obra de interés que se titula **Teorías Administrativas y Políticas (Administrative Theories and Politics)**.⁸⁰ Aunque la obra por su título promete un amplio estudio de la teoría de la administración pública, su atención mira más bien al examen de los problemas de la administración pública como materia práctica, en lo cual no envidia en nada a William Robson. Por su parte, R.G.S. Brown y D.R. Steel son autores de la obra **El Proceso Administrativo en Gran Bretaña (The Administrative Process in Britain, 1979)**, un trabajo sobre diversos temas de la administración pública británica, tales como el servicio civil, la toma de decisiones, el manejo y los ministros.⁸¹

Para ese entonces ya están activos pensadores administrativos cuyas perspectivas ya no eran meramente prácticas, sino teóricas, toda vez que muy críticas al pragmatismo británico, entre quienes destacan Christopher Hood y F.F. Ridley.

Christopher Hood había estado trabajando los campos académicos de la teoría de la administración pública y el análisis de **policy**, temas de los que dice constituyen dos ámbitos de estudio ilógicamente distintos, y cuyo puente trazará, pues cree que el análisis administrativo contribuye de manera importante al estudio de **policy**. De este modo quedará cubierto un gran vacío en dicho análisis, que toca precisamente el aspecto administrativo. Contrastando con los puntos de vista de Robson y Self, se empeñó a demostrar que la administración pública no es trivial dentro del

⁷⁹. **Ibid**, pp. 221-222.

⁸⁰. Self, Peter. **Administrative Theories and Politics**. London, George Allen and Unwin. 1982 (1972).

⁸¹. Brown R. G. S. and Steel, D. R. **The Administrative Process in Britain**. London, Methuen and Co. 1979 (1971).

proceso de **policy**, y que de juzgarse de tal modo existe allí un gran equívoco.⁸²

Pasando al terreno de lo abstracto, define a la administración pública como "un proceso deliberado de ejecución y control", haciendo de tal modo que no exista mucha distancia con las categorías de hechura de **policy** y hechura de decisiones.⁸³ Al incorporar la idea "deliberado", se entiende a la administración pública como diversa de otras organizaciones donde impera el control social, y con el cual tiene fronteras poco nítidas.

Hood hace contribuciones trascendentales a la teoría de la administración pública de las que trataremos en un capítulo posterior.

F.F. Ridley es el más genuino representante de la renovación teórica del pensamiento administrativo británico. Es un autor polifacético, entre sus obras se encuentran dos libros sobre Francia: **Administración Pública en Francia (Public Administration in France, 1969)** y **El Sistema Prefectural Francés (The French Prefectural System, 1973)**. Asimismo es autor de la obra **Gobierno y Administración en Europa Occidental (Government and Administration in Western Europe, 1979)**, que ha llamado la atención de los profesores que enseñan administración pública comparada.⁸⁴ Esta obra se refiere al Reino Unido, Francia, Alemania, Italia, Holanda y Bélgica. Pero a nosotros nos interesa más el espíritu que anima la *Introducción* del libro preparada por Ridley en su condición de editor de la obra. En ella subyace un elemento muy propio del pensamiento administrativo británico contemporáneo: que la administración pública tiene una estrecha relación con el gobierno y la política.

Sin embargo, nuestro interés mayor se centra en otro trabajo de Ridley, un artículo que se titula: "Administración Pública Causa de Descontento" ("Public Administration: Cause for Discontent", 1972). Ridley, profesor de teoría política e instituciones de la Universidad de Liverpool, tomó como base a las tradiciones de la ciencia de la administración pública continental, aludiendo una

⁸². Hood, Christopher. **Los Alcances de la Administración Pública**. México, Edit. Limusa. 1979 (1976). pp. V-VI.

⁸³. **Ibid**, p. 5.

⁸⁴. Ridley, F.F. (ed.). **Government and Administration in Western Europe**. London, Martin Robertson. 1979.

"tradición ausente" en el pensamiento administrativo británico, para con aquella crudeza afirmar que "en el establecimiento de la administración pública como materia académica, el Reino Unido es un país subdesarrollado".⁸⁵ Lo anterior aclara por qué hasta la época en la cual escribe este trabajo, se cuenta ya con una cátedra sobre administración pública creada para ser impartida por William Robson, que había profesado la cátedra de derecho administrativo en la Escuela de Economía de Londres desde 1947. En tiempos del artículo de Ridley la mencionada asignatura era impartida por Peter Self.

El subdesarrollo académico británico contrasta con los progresos continentales, entre los cuales destaca las cátedras camerales prusianas instituidas desde principios del siglo XVIII. El establecimiento de la enseñanza de las ciencias camerales fue obra por Federico Guillermo I, para subsanar las deficiencias nacidas de la formación meramente jurídica de los funcionarios de su Reino. La administración pública cameralista forjó la base de la ciencia de la administración pública, es decir, "los campos sustantivos de la acción gubernamental (el *qué* de la administración), así como los procedimientos administrativos (el *cómo* de la administración)".⁸⁶

Ridley tiene el mérito de reclamar para el Reino Unido esa tradición ausente, omisión reforzada "cuando esta materia renació en América mucho tiempo después, siendo deliberadamente definida con exclusión del *qué* y enfatizándose el *cómo*".⁸⁷ Reclama a los estadounidenses el que hayan vaciado a la ciencia de la administración pública de su contenido sustantivo, reduciéndola a lo adjetivo; y a los británicos el haber seguido su camino. En el continente europeo ya se ha regresado a la antigua tradición forjada por las ciencias camerales, pues de la enseñanza cameral en la Universidad de Halle en 1727 se llegó en 1846 a la Escuela Nacional de Administración en Francia, y de allí después al Colegio del Servicio Civil en el Reino Unido.

La enseñanza de la administración pública requiere un nivel universitario, por lo que la ciencia de la administración pública es un problema de formación, no de mero adiestramiento. Su base es el conocimiento para su ejecución, no la simple operación. Empero,

⁸⁵. Ridley, F.F. "Public Administration: Cause for Discontent". United Kingdom, **Public Administration**. Vol. 50. 1972. p. 65.

⁸⁶. **Ibid.**

⁸⁷. **Ibid.**

fuera de las universidades, la enseñanza de la administración pública sigue siendo un problema de formación. Esto explica por qué las ciencias camerales en Alemania ya no se enseñaban en las universidades cuando concluía ya el mencionado siglo XVIII. No obstante, Ridley desea explicar y sostener por qué en las universidades la enseñanza de la administración pública se basaba en el *qué*, o en sus palabras: "más sofisticadamente teorizando acerca del por qué", mientras en las escuelas profesionales se atiende más a las técnicas, esto es, el *cómo*. Lo anterior le permite definir al profesor universitario como un buscador de conocimiento, en tanto que el instructor profesional es un hombre utilitario que se inclina por proveer la capacidad de ejecución. Al primero le toca empujar las fronteras de conocimiento hacia adelante, en tanto que al segundo le corresponde alimentar el entrenamiento práctico.

En el Reino Unido, hacia principios de los años de 1970, había un debate acerca del estatuto científico de la administración pública, pero Ridley advertía que la polémica no debería convertirse en un escepticismo que inhibiera su desarrollo académico. Incluso, el escepticismo había estimulado que autores de libros sobre administración pública no los titularan con esta voz, tal como hoy en día, nosotros pensamos que algunos lo hacen prefiriendo los vocablos de gerencia pública o gestión pública, para referir en español lo que en inglés se llama **public management**.

Ridley, usando el concepto de ciencia de la administración pública, ajeno hasta entonces para los británicos, sugiere que ella sea palanca para sacar al Reino Unido del subdesarrollo académico en el cual se encuentra, pero del que está comenzando a salir gracias a autores como Christopher Hood y el propio F.F. Ridley.

Actualmente la administración pública británica se encuentra en una etapa de recuperación, en la cual es patente la preparación de un "estado de cuenta" de los destrozos ocasionados por el neoliberalismo en la época de Thatcher y Major. A pesar de esos oscuros años que también dañaron a su servicio civil, hoy en día el estudio de la administración pública recupera su salud y se encamina hacia el progreso.

Un buen ejemplo de la salud del *estado del arte* en el Reino Unido es observable en la teoría de la administración pública británica, ante el paradigma del neomanejo público que se creía allí dominante. Revistas tales como **Public Administration** y **Public Policy and Administration**, son publicaciones de investigación acerca de la administración pública. Por su parte, **Public Money and Management** e **International Journal of Public Sector**, representan el

paradigma del nuevo manejo público. Como lo afirma un administrativista, que existan dos revistas acerca sobre el nuevo manejo público no es un golpe de Estado a la administración pública, sino un desarrollo paralelo.⁸⁸ Asimismo, las dos revistas neogerenciales no tienen el gran prestigio de **Administración Pública**, y por consiguiente, no ha ocurrido un temblor de tierra sino un pequeño temblor.

George Boyne analizó el período 1976-1995 de las revistas **Public Administration** y **Public Policy and Administration**, y dividió los artículos dentro de una triple clasificación: política, manejo público (elección pública, manejo, mercado, compras, gestión de recursos humanos y gerencia de información) y miscelánea. El resultado mostró que el manejo público tiene avances, pero a expensas de disciplinas distintas de las ciencias políticas. Los artículos de ciencia política se han conservado sin cambios mayores entre 1970 y 1990. Lo anterior señala, claramente, que "la evidencia sugiere que ha habido un desafío definido desde el manejo público, pero no una revolución científica".⁸⁹

Por otra parte, tampoco existe una "crisis de identidad" de la administración pública tal como lo claman algunos académicos neomaneriales. Esta visión es confirmada a través del establecimiento de grados en administración pública en el sistema universitario británico, mientras que sólo dos fueron transferidos a las escuelas de negocios. Los programas principales de investigación son realizados en las instituciones de administración pública, en tanto que la investigación dentro de las escuelas de negocios es un desarrollo endógeno. También las iniciativas mayores sobre los problemas del sector público son dominantes en administración pública, más que en el nuevo manejo público. Finalmente, tampoco no ha habido una confrontación directa entre administración pública y el nuevo manejo público; no existe una guerra entre paradigmas hostiles, ni entre el viejo y el nuevo paradigma.

Hoy en día, el paradigma de administración pública se conserva como dominante, en tanto que el paradigma del nuevo manejo público, inherente a la privatización declina con ella. Aunque la percepción sobre el *estado del arte* difiere entre los publiadministrativistas

⁸⁸. Boyne, George. "The Intellectual Crisis in British Public Administration: is Public Management the Problem or the Solution". United Kingdom, **Public Administration**. Vol. 74, num.4. 1996. pp. 688-691.

⁸⁹. **Ibid.**

británicos, hasta los menos optimistas como R.A.W. Rhodes, están de acuerdo en la recuperación de su estado de salud académica.⁹⁰ Una buena forma de tomar nota puntual de la teoría de la administración pública británica en los años recientes, consiste en apreciar el detallado recuento hecho por Andrew Dunsire donde se muestra el modo como prosperó a pesar del conservadurismo antiadministrativo thatcheriano.⁹¹

El nuevo manejo público no ha dominado en el pensamiento administrativo británico, pero sí lo ha hecho en la realidad administrativa del país. Este fenómeno ha dominado el debate teórico en el Reino Unido y ha obligado a los bandos en pugna a usar sus mejores armas. Pero siendo ese manejo una perspectiva económica neoliberal, toda vez que consiste en un enfoque antiadministrativo, nos ocuparemos de él en otro lugar.

En el Reino Unido hoy en día prosperan nuevos enfoques de y sobre la administración pública, uno dedicado al estudio del argumento administrativo, otro al análisis de **policy**, que serán tratados en capítulos posteriores.

⁹⁰. Rhodes, R.A.W. "The State of Public Administration: a Professional History: 1970-1995". United Kingdom, **Public Administration**. Vol. 73, spring. 1995. pp. 1-15.

⁹¹. Dunsire, Andrew. "Administrative Theory in the 1980: a View". United Kingdom, **Public Administration**. Vol. 73, spring. 1995. pp. 17-40.

Capítulo 11

TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA: EL MUNDO IBEROAMERICANO

Antaño se pensaba que la ciencia de la administración pública iberoamericana había nacido en el siglo XX, por influencia angloamericana. Esto fue señalado por Beatriz Wahrlich, quien declaró lo siguiente: "creo ineludible comenzar este artículo con la siguiente afirmación: las ciencias administrativas en América Latina, son un producto esencialmente exógeno, que a través del tiempo, han sufrido influencias endógenas, más acentuadas en unos países que en otros".¹ Vista así, la ciencia de la administración pública sería un producto actual de las influencias estadounidenses de nuestro tiempo, por lo que en nuestra Iberoamérica su cultivo no tendría historia. La ciencia de la administración pública sería prestada y el "préstamo" habría ocurrido apenas ayer. Pero esto, como ya lo sabemos, no es así.

ALGUNOS PAÍSES HERMANOS

Hasta hace una década, en los países iberoamericanos dominaba el desarrollo de las tecnologías para el trabajo administrativo, o para la reforma de la administración pública. Los profesores de la materia, y los investigadores universitarios y gubernamentales, habían ceñido fundamentalmente su actividad a realizar esos propósitos. Asimismo, buena parte de la literatura de la disciplina se destinaba a la enseñanza y al entrenamiento, tanto en las universidades como en los centros de formación gubernamentales. Poco espacio se dejó al cultivo de la teoría de la administración pública, tan importante para el estudio y la explicación de los complejos problemas que viven los estados hispanoamericanos, pero esta situación ha cambiado en nuestros días, si bien debemos destacar que los pocos trabajos teóricos hechos algunos años atrás fueron muy relevantes.

Esto lo corroboraremos enseguida, primero a través de una apreciación panorámica, después analizando más particularmente los trabajos de Pedro Muñoz Amato, Wilburg Jiménez Castro, Raymundo Amaro Guzmán y Bernardo Kliksberg.

¹. Wahrlich, Beatriz. "Evolución de las Ciencias Administrativas en América Latina". Bruselas, **International Review of Administrative Sciences**. Vol. XLIV, nums. 1-2. 1978. p. 70.

La obra de Humberto Núñez Borja, **Ciencia de la Administración y Derecho Administrativo del Perú** (1943), recuerda los fundamentos de la ciencia de la administración pública tal y como la hemos venido examinando. Entonces aún se subestimaba el estudio sobre la ciencia de la administración y el derecho administrativo en Perú, pese a su importancia, por referirse a la intervención del Estado en materias que antaño le estaban vedadas. La actividad administrativa debe ser considerada con relación al Estado, porque hay algunos estados, como en donde domina el socialismo, que han ampliado extraordinariamente sus tareas. El hecho de que en su libro trate por separado al derecho administrativo y a la ciencia de la administración pública, obedece a que son disciplinas distintas.² Aunque la obra no tiene grandes alcances teóricos ni académicos, es un buen ejemplo de que la ciencia de la administración, aunque tratada modestamente, nunca se extinguió en Hispanoamérica.

En las décadas de 1950 y 1960 se escribieron varios libros de texto, en su mayoría dominados por la impronta intelectual angloamericana, destacando la **Introducción a la Administración Pública** del puertorriqueño Pedro Muñoz Amato,³ el **Tratado de Administración General** del mexicano José Galván Escobedo,⁴ y la **Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa** del costarricense Wilburg Jiménez Castro.⁵ Estas obras tuvieron la virtud de que, en su tiempo, fueron un buen camino para la superación del formalismo con que se enseñaba la administración pública en las universidades de la América española. Pero esta tradición no se ha interrumpido, pues más recientemente el profesor dominicano Raymundo Amaro Guzmán publicó su **Introducción a la**

². Núñez Borja, Humberto. **Ciencia de la Administración y Derecho Administrativo del Perú**. Arequipa, Universidad Nacional. 1959 (1943). p. 14.

³. Muñoz Amato, Pedro. **Introducción a la Administración Pública**. México, Fondo de Cultura Económica . 1954. Dos tomos.

⁴. Galván Escobedo, José. **Tratado de Administración General**. México, Instituto Nacional de Administración Pública. 1980 (1962).

⁵. Jiménez Castro, Wilburg. **Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa**. México, Fondo de Cultura Económica. 1963.

Administración Pública,⁶ y el catedrático colombiano Hernando Loaíza Gallón una obra de igual título.⁷

Actualmente están cambiando los vientos en el pensamiento administrativo hispanoamericano y el Estado se ha ido convirtiendo en el objeto de sus reflexiones. Un ejemplo representativo es la obra **Estado y Administración Pública** de Allan R. Brewer-Carias, una interesante exploración sobre el Estado y sus relaciones con la política y la administración pública, con énfasis en el caso venezolano.⁸ Otro ejemplar destacable es el libro **Administración Pública, Planificación y Desarrollo** de Nora Castañeda y Nuria Cunill, en donde se destaca una apreciación de la administración pública en el Estado capitalista.⁹

En Puerto Rico repunta el trabajo de Beauregard González Ortiz, especialmente cuestionando al pensamiento administrativo estadounidense,¹⁰ así como dos obras de Leonardo Santana Rabell relativas a la reforma de la administración pública.¹¹

En el trabajo **Las Ciencias Administrativas en América Latina** (1972) de León Cortiñas-Peláez, encontramos todos los rasgos propios de la ciencia de la administración pública considerada sobre la base de su sentido original. No es extraño percibir que

⁶. Amaro Guzmán, Raymundo. **Introducción a la Administración Pública**. México, McGraw-Hill. 1985.

⁷. Loaíza Gallón, Hernando. **Introducción a la Administración Pública**. Santafé de Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública. 1991.

⁸. Brewer-Carias, Allan. **Estado y Administración Pública**. Caracas, Editorial Ateneo y Editorial Jurídica Venezolana. 1979.

⁹. Castañeda, Nora y Nuria Cuñil. **Administración Pública, Planificación y Desarrollo**. Bogotá y Caracas, Sociedad de Ediciones Nacional. 1979.

¹⁰. González Ortiz, Beauregard. **La Administración Pública Norteamericana Origen, Crítica y Crisis**. San Juan, Puerto Rico, Ediciones de Política y Administración, 1984.

¹¹. Leonardo Santana Rabell. **Fulgor y Decadencia de la Administración Pública en Puerto Rico**. San Juan, Editorial La Torre del Viejo. 1994. Y **Gobierno Facilitador**. San Juan, Universidad de Puerto Rico. 1997.

entre las fuentes que lo apoyan, el ensayo cita autores entre los que destacan Bonnin y von Stein. Asimismo recurre al conocimiento de pensadores franceses y alemanes, así como italianos y españoles. "El estudio de la administración pública está adquiriendo un impulso notable en los últimos lustros, pudiéndose decir que la clásica tradición germánica de las ciencias camerales (siglos XVII y XVIII), olvidado durante casi dos siglos en el mundo jurídico-administrativo de Europa continental, está siendo vigorosamente descubierta y actualizada, como consecuencia defensiva y comparativa de la llegada masiva a Europa occidental, de las técnicas (matemáticas, psicológicas, económicas) angloamericanas, que han revolucionado la organización y los métodos administrativos (tanto públicos como privados) en los Estados Unidos, desde comienzos del siglo XX y, muy particularmente, desde la Segunda Guerra Mundial".¹²

Esas técnicas, que ven elementos comunes en la administración pública y privada, desconocen la especificidad del fenómeno humano que es la administración pública;¹³ ha ocurrido entonces una colisión en suelo europeo entre ambas tradiciones, una joven y otra antigua basada en siglos de desarrollo científico. Naturalmente esta polémica impactó a la ciencia de la administración pública, de modo que en Iberoamérica se presentan dos tesis contrapuestas: el universalismo y particularismo: la primera presenta como modelo a la administración pública desarrollada del mundo angloeuropeo, mientras que la segunda intenta evitar una actitud de "imitación simiesca" y hasta "servil", por lo que instaura lo que corresponde a la historia y a la idiosincrasia latinoamericana. Cortiñas-Peláez rechaza ambas tesis proponiendo una tercera, a la que él llama "latinoamericanismo", propia para un crisol de razas que se integra en la universalidad latina.

Hoy en día el pensamiento administrativo iberoamericano se ha consolidado. Con base en la obra de maestros de la administración como Lucio Mendieta y Núñez, Pedro Muñoz Amato, Wilburg Jiménez Castro,¹⁴ José Galván Escobedo, Rafael Bielsa, Raymundo Amaro Guzmán y Bernardo Kliksberg, una nueva ola de académicos está laborando

¹². Cortiñas-Peláez, León. **Las Ciencias Administrativas en América Latina**. Caracas, Universidad Central de Venezuela. 1972. p. 6.

¹³. **Ibid.**

¹⁴. Jiménez Castro, Wilburg. **Administración Pública para el Desarrollo Integral**. México, Fondo de Cultura Económica. 1975 (1971).

activamente para avanzar sobre el conocimiento de nuestras realidades administrativas.

La agenda contemporánea de la administración pública en Iberoamérica ha estado dominada por el examen de la reforma del Estado, la gerencia pública y el público. El tema de la reforma del Estado ha sido abordada con profundidad por los argentinos Bernardo Kliksberg -de quien trataremos páginas adelante- y Oscar Ozlak. Este último es autor de uno de los trabajos más significativos para entender ese fenómeno, así como la privatización en la administración pública.¹⁵ La gerencia pública también ha sido abordada en forma pionera por Bernardo Kliksberg, así como por Paulo Roberto Motta.¹⁶ El público, finalmente, fue redescubierto como un tema principal en administración pública cuyo mérito toca a la académica chilena Nuria Cunill,¹⁷ a quien asimismo debemos acreditar las preocupaciones originales sobre la participación ciudadana.¹⁸

La historia del pensamiento administrativo iberoamericano, hasta donde se sabe, está por escribirse. Esta labor trascendental contribuiría a dar el crédito que merecen nuestros maestros y nuestros colegas, situándose con plena justicia a quienes han contribuido a nutrir el estudio de la administración pública mundialmente considerada. Muchos son aquellos que tienen los méritos referidos; aquí rendimos tributo a cuatro de ellos: Pedro Muñoz Amato, Wilburg Jiménez Castro, Raymundo Amaro Guzmán y Bernardo Kliksberg.

Pedro Muñoz Amato afirmaba que cada sociedad políticamente organizada tiene su configuración de ideas, de actitudes, de normas, de procesos y de instituciones, a través de los cuales se inquiere y se responde a sí misma acerca de quiénes dirigen a los ciudadanos y cuáles son los procesos sociales del ejercicio del

¹⁵. Ozlak, Oscar. "La Reforma del Estado: un Día Después". Bodemer, Klaus (Comp.). **Reforma del Estado: Más Allá de la Privatización**. Montevideo, Friedrich Ebert Stiftung (FESER). 1993. pp. 83-107.

¹⁶. Motta, Paulo Roberto. **A Ciência ea Arte de Ser Dirigente**. Río de Janeiro, Editorial Record. 1991.

¹⁷. Cunill, Nuria. **Repensando lo Público a Través de la Sociedad**. Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. 1997.

¹⁸. Cunnill, Nuria. **Participación Ciudadana**. Caracas. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.. 1991.

poder público. Estos son los problemas relativos a la naturaleza, la justificación, los fines, la administración y los límites del gobierno en la sociedad moderna. Por consiguiente, "en su sentido más amplio, la administración pública es el gobierno, es decir, todo el conjunto de conducta humana que determina cómo se distribuye y ejerce la autoridad política".¹⁹ Sin embargo, en una forma más estricta, la administración pública se refiere al poder ejecutivo, de modo que el estudio de la fase administrativa del gobierno supone los aspectos más específicos del gobierno y, en lugar de comprender los temas generales del Estado, entraña los problemas de planificación, organización, personal, dirección, finanzas, métodos de trabajo y otras materias similares.

Los estudiosos de la administración pública desean perfeccionar esas actividades gubernamentales y ponerlas al servicio de los ideales colectivos. Esto era observable a través de los programas académicos, la literatura científica, las asociaciones de profesionales, las organizaciones cívicas y la cooperación internacional.

El profesor puertorriqueño razonaba que lo interesante para la administración pública es identificar a los fenómenos concretos inherentes a ella misma, así como las características principales de las interpretaciones teóricas, para juzgar su grado de unidad y de independencia en el seno de las relaciones sociales.²⁰ Una acuciosa revisión del ideario administrativo angloamericano en la década de 1950, le hizo razonar que la característica más evidente de esas interpretaciones consistió en que se referían al poder ejecutivo del gobierno, omitiéndose al legislativo y el judicial, lo que Muñoz Amato juzgó como alarmante para entender al régimen como conjunto. Igualmente, entre los estadounidenses se seleccionaron muchos casos donde las actividades de la administración pública tenían mucho en común con la empresa privada, absteniéndose de casi todo aquello lo que establecía las diferencias entre ambas. En suma: las similitudes se incluyeron como hechos que se juzgaron como administrativos, en tanto que las peculiaridades del gobierno se excluyeron como hechos políticos. Aquí es perceptible que las analogías de la administración pública con las ciencias naturales y la administración privada influenciaron predominantemente a la orientación de la disciplina, lo que explica el empeño por excluir todo lo que se juzga como político, y que se acentuara como su valor supremo el alcanzar los objetivos con el menor gasto posible de recursos. Aquí tiene

¹⁹. Muñoz Amato, obra citada, p. 15.

²⁰. **Ibid**, p. 22.

también su origen que se propongan dogmáticamente ciertas fórmulas de organización y procedimientos con pretensión de validez universal, ignorándose los elementos culturales propios de cada país.²¹

Pero la realidad es otra, de modo que a mediados de la década referida se fue imponiendo la idea de que los asuntos identificados como propios de la administración pública, tales como la planificación, la administración fiscal, la organización y métodos, la administración de personal y las relaciones humanas, son aspectos del gobierno y se deben analizar desde el punto de vista de los procesos políticos. Paralelamente emergió el interés por el contenido psicológico, antropológico y sociológico de los fenómenos referidos, orientando al gobierno hacia la perspectiva los valores, y las finalidades de la vida humana en sociedad.

Por consiguiente, el Muñoz Amato refrenda que la administración pública en un sentido amplio, es el sistema de gobierno como totalidad, de modo que constituye el conjunto de ideas, actitudes, normas, procesos, instituciones y formas de conducta humana que determinan cómo se distribuye y ejerce la autoridad política, y cómo se atienden los intereses públicos.²² Pero de manera más estricta, la define como propia de ciertos procesos del gobierno que entrañan a los elementos esenciales de la aplicación administrativa de las normas políticas y que son importantes para el funcionamiento del sistema político. Estos elementos distintivos del ser de la administración pública comprenden a la planificación, la gestión de personal, la organización y métodos, las relaciones del poder ejecutivo y el público, así como con los poderes legislativa y judicial

Con base en este ideario, Muñoz Amato afirmó que "la administración pública es la fase del gobierno que consta de la ordenación cooperativa de personas, mediante la planificación, organización, educación y dirección de su conducta, para la realización de los fines del sistema político".²³

Alrededor de diez años después de la publicación del texto de Pedro Muñoz Amato, apareció una obra que se convirtió también en un clásico de la administración pública iberoamericana. En efecto, en 1963, Wilburg Jiménez Castro dedicó su empeño a definir a la

²¹. **Ibid**, p. 23.

²². **Ibid**, p. 24.

²³. **Ibid**, p. 26.

administración pública, si bien de una manera diversa al autor precedente, pues desde su óptica no existe sino una administración general divisible en varias ramas.

En su opinión, ofrecer una definición precisa que cubra todos los aspectos de una materia que es de suyo amplia y compleja como la administración no es asunto sencillo, porque se pudiera correr el riesgo de incluir a elementos irrelevantes y excluir factores de importancia. Pero, a pesar de tales limitaciones, problemas y posibles secuelas equívocas, el autor costarricense externa un concepto de administración que ambiciona incluir a los aspectos sobresalientes señalados por los autores más connotados, además de ideas propias: "administración es una ciencia social compuesta de principios, técnicas y prácticas, y 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".²⁴

La administración adquiere de tal modo su significado, cualidad y alcance, en la medida en que constituye un proceso necesario para todos los esfuerzos colectivos del ser humano, ya sean de tipo público o privado, ya lo sean civiles o militares. La administración, por consiguiente, es uno de los medios más importantes al disposición del hombre para satisfacer sus necesidades intelectuales y materiales, según la energía, la índole de la época y las necesidades de la sociedad del caso.

Pasaron más de dos décadas antes que se publicara un nuevo texto, por mano del dominicano Raymundo Amaro Guzmán. En 1985 dio a luz su obra introductoria sobre la administración pública, que inicia con el examen del Estado como la institución de instituciones, como el órgano político y jurídico llamado a regir los destinos de la humanidad y de su progreso.²⁵ Dentro de un mundo convulsionado como el que ya asomaba a mediados de la década de 1980, por motivo de los problemas económicos y sociales engendrados por la crisis patente en la producción, el desempleo colosal y una inflación galopante, el Estado moderno tenía la responsabilidad de orientar los procesos socioeconómicos bajo su modalidad de Estado social de derecho, pero también bajo la forma económica de dejar hacer (*laissez faire*). El Estado, por consiguiente, asumió la responsabilidad de proveer los servicios públicos de la comunidad relativos a la salud, la educación, la agricultura, el transporte,

²⁴. Jiménez Castro, **Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa**, p. 21.

²⁵. Amaro Guzmán, obra citada, pp. 3-4.

la justicia, el bienestar social, la defensa nacional, los hidrocarburos y la minería.

Con base en la idea del Estado así formulada, para Amaro Guzmán la administración pública tiene igualmente una connotación jurídico-política por cuanto que es la institución que realiza los fines del Estado mismo, pues el acto administrativo es una expresión de su voluntad a través de esa administración. Por consiguiente, "desde el punto de vista académico, los principios de organización y de gerencia científica, con todas sus implicaciones jerárquicas, de división de trabajo y de recursos, constituyen sus principales elementos".²⁶ El catedrático dominicano, consciente de su visión gerencial, aclara que aún bajo este enfoque el aspecto humano de la administración pública representa su factor más importante por cuanto a su significación social, toda vez que condiciona su eficiencia y su desenvolvimiento. La administración pública es una ciencia porque está basada en principios que le son propios, al mismo tiempo que se trata de una disciplina que forma parte al campo social y tiene vínculos estrechos con las ciencias jurídicas.

Pero también es una técnica porque utiliza métodos y procedimientos uniformes, y es asimismo un arte porque el éxito de la gestión en el Estado está condicionada por la aptitud y la destreza del servidor público, esencialmente en lo que se refiere al ejercicio del poder discrecional cuanto toma decisiones.²⁷ En efecto, aquí entran en juego aspectos relevantes tales como liderazgo, la autoridad, el don de mando y la motivación, cuyo papel para la buena marcha de la administración pública es un imperativo.

Cerramos este apartado tratando la aportación cimera de uno de los pensadores administrativos más relevantes hoy en día. Me refiero al argentino Bernardo Kliksberg, cuyos trabajos han marcado pauta en el estudio de la administración pública iberoamericano por más dos décadas.

Bernardo Kliksberg es autor de una obra que ha sido notoriamente trascendental. Pocos administrativistas pueden acreditar en su haber un texto que desde 15 años atrás ya tenía diez ediciones. Nos referimos a su libro titulado **El Pensamiento**

²⁶. **Ibid**, p. 10.

²⁷. **Ibid**, p. 12.

Organizativo.²⁸ Muy importante es también su trabajo **Universidad, Formación de Administradores y Sector Público en América Latina**, que estableció una metodología ejemplar para el análisis curricular de nuestra disciplina.²⁹ No menos trascendentales sus aportes al campo investigativo en administración pública, a través de la antología titulada **Para Investigar en Administración Pública.**³⁰

Cuánta relevancia ha tenido su vertical postura ante los agoreros de la reducción del "tamaño" del Estado, cuando en su texto **¿Cómo Transformar al Estado?** develó la dogmática mitología que entrañó la reforma del Estado concebida como privatización.³¹ En fin, como no recordar trabajo magistral que se llama **Gerencia Pública en Tiempos de Incertidumbre**, que ha sido sustento de cultura administrativa desde 1989, para quienes hemos están atentos a las innovaciones teóricas en administración pública.³² En efecto, fue Kliksberg quien introdujo originalmente en Iberoamérica la noción de gerencia pública para referir el **public management** anglosajón, labor que redituó en un uso muy extenso del término por buena parte de los pensadores administrativos iberoamericanos.

En cada trabajo Kliksberg ha abierto brecha, ha caminado en la punta de la auscultación investigativa o ha traspasado el umbral del primer conocimiento en una diversidad de materias.

Esto es perceptible en un tema que, hasta hace poco, se hubiera juzgado como algo marginal a la ciencia de la administración pública o como una materia vista con soslayo, pero que Bernardo Kliksberg develó como uno de sus temas centrales por

²⁸. Kliksberg, Bernardo. **El Pensamiento Organizativo**. Buenos Aires, Edit. Paidós. 1985.

²⁹. Kliksberg, Bernardo. **Universidad, Formación de Administradores y Sector Público en América Latina**. México, Fondo de Cultura Económica. 1983.

³⁰. Kliksberg, Bernardo y José Sulbrandt (comps.). **Para Investigar en Administración Pública**. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1984.

³¹. Kliksberg, Bernardo. **¿Cómo Transformar el Estado?: Más allá de Mitos y Dogmas**. México, Fondo de Cultura Económica. 1989.

³². Kliksberg, Bernardo. **Gerencia Pública en Tiempos de Incertidumbre**. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1989.

cuanto ciencia social que es: se trata de la pobreza. Por consiguiente, ahora destaca un trabajo bajo su dirección dedicado al estudio de la pobreza en América Latina y a las responsabilidades de la administración pública para combatirla, cuyo título es **Pobreza: un Tema Impostergables: Nuevas Respuestas a Nivel Mundial.**³³ Su colaboración al mismo, con el sugestivo título "¡Cómo Enfrentar los Déficit de América Latina! Acerca de Mitos, Ideas Renovadoras, y El Papel de la Cultura", escudriña profundamente las causas y las consecuencias de la proliferación de la pobreza en Iberoamérica.

Desde nuestra perspectiva, juzgamos que este trabajo trae consigo una nueva teoría de la sociedad iberoamericana y del papel de la administración pública ante a la misma, de modo que también constituye una alerta para quienes laboran en sus oficinas. La imagen real que refleja ese trabajo no puede ser más cruda e indignante, pues no sólo refracta mucho de lo que se ha perdido, sino también mucho de lo que difícilmente se podrá recuperar, toda vez que resultan notorias las limitaciones de la administración pública en nuestros países por cuanto a su capacidad por combatir a la pobreza.

Hoy en día América Latina es un continente que siendo antaño de pobres, ahora constituye una zona de desastre por su pauperización. Habiéndose pasado de una población pobre, hacia una población pauperizada, y estando este proceso en ascenso, Bernardo Kliksberg advierte que ante el aumento de la magnitud y de la profundidad de la pauperización, se requiere un replanteo de fondo de los abordajes teóricos sobre su evolución social. Invita, pues, a la realización de una nueva teoría social de los países iberoamericanos, aportando aquí sus líneas iniciales, donde la administración no sólo también es repensada de cara a ese gran problema, sino haciendo de la pobreza un tema de redoblado estudio y un empeño mayúsculo de su actividad.

Iberoamérica es una región donde hoy en día los académicos están produciendo investigaciones muy valiosas. En Colombia, Hernando Roa Suárez está trabajando sobre el liderazgo, en tanto que Efrén Barrera ausculta el tema de las élites y dá los primeros pasos en los tópicos del mercadeo electoral; en tanto que en Chile, José Sulbrandt e Ignacio Pérez Salgado hacen reverdecir el estudio de la administración pública. Otros colegas de países hermanos realizan empeños similares, contribuyendo de tal modo a crear y

³³. Kliksberg, Bernardo (comp.). **Pobreza: un Tema Impostergables: Nuevas Respuestas a Nivel Mundial.** México, Fondo de Cultura Económica. 1997.

fortificar un pensamiento político y administrativo propiamente iberoamericano.

MÉXICO

El desarrollo de la ciencia de la administración pública en México desde la revolución hasta nuestros días, ha dejado frutos muy apreciables para el estudio de la administración pública. Durante la Revolución y los años que siguieron se puso acento en estudios prácticos de organización y reorganización, aunque también se desarrollaron trabajos con cierta dosis de doctrina donde se describió el funcionamiento de la administración pública mexicana. Posteriormente y hasta la fecha, la ciencia de la administración pública ha sido cultivada de un modo más intenso gracias a la creación de planteles de enseñanza de la misma, así como asociaciones civiles dedicadas a su promoción, toda vez que la reforma administrativa le brindó un fuerte apoyo y una base muy sólida para su legitimación disciplinaria.

Dado que la ciencia de la administración pública durante la época revolucionaria comparte el florecimiento de trabajos sobre organización y doctrina administrativa, aquí trataremos solamente los segundos. Hay dos trabajos que destacar, uno de José Mijares Palencia, autor del libro **El Gobierno Mexicano: su Organización y Funcionamiento**; el otro es un importante artículo titulado "Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración", de Gustavo R. Velasco.

La primera obra fue publicada en 1936, se trata de un valioso texto sobre la administración pública cardenista. Su realización consumió dos años de intensa investigación y profundo estudio, buscando exponer la organización administrativa del gobierno mexicano de manera llana y didáctica. El libro es una sencilla aportación técnica y descriptiva acerca del gobierno mexicano, su organización y funcionamiento. Está orientado a complementar las nociones administrativas que se adquieren en las aulas escolares, o bien, en el trato cotidiano con las oficinas públicas y por la participación ciudadana en las actividades cívicas.³⁴

El libro tiene una sustancia latinoamericana, que su autor juzgó que sería útil para que en Centro y Sudamérica se tuviera una visión exacta del funcionamiento del gobierno mexicano. Además se tuvo el acierto de realizar una versión en inglés, que probablemente contribuyó a difundir la obra en países anglosajones. Es pues un documento descriptivo sin pretensiones doctrinarias, pero que permite ciertas extrapolaciones que nos acercan al concepto de administración pública desarrollado por el autor. En

³⁴. Mijares Palencia, José. **El Gobierno Mexicano: su Organización y Funcionamiento**. México, sin editorial. 1936. p. 14.

primer lugar, consideremos que hasta el tiempo de Mijares Palencia, caracterizado por ser la época en la cual la Revolución llega a su clímax, no había un texto que reseñara la organización de la administración pública. Si bien está desprovista de carácter doctrinario, la obra es indispensable para quien desee conocer la estructura administrativa de aquellos días.

Gustavo R. Velasco es el único pensador de quien conocemos un trabajo que trata específicamente la ciencia de la administración pública en México, durante la primera mitad del siglo XX; es decir, cuestiona y desarrolla los problemas relativos a la administración pública como ciencia. En su trabajo explicó que no era exagerado afirmar que aún no existía esta ciencia: "la ciencia de la administración no existe absolutamente, radicalmente: las aisladas y pobres creaciones que llevan a ese rubro no bastan para darle vida".³⁵ A Velasco se le debe observar en su tiempo, cuando parece que no se conocía o no se apreció la noción general de la ciencia de la administración pública, a pesar de que tenía una noticia muy completa de ella.

Sin embargo, explica que lo que llama ciencia de la administración pública no debe ser considerada como "un aspecto, una parte, de una ciencia general, la administración o manejo científico",³⁶ ya que la fuente de su idea es la teoría norteamericana. La ciencia de la administración es inherente a la administración pública; la privada es otra materia, no integran ambas una ciencia general.³⁷ Los autores que lo inspiraron -Leonard White, William Willoughby y John Pffifner- son mucho más útiles para apreciar la realidad estadounidense que la mexicana, la cual tiene su propia tradición en el estudio de la administración pública.

Pero Velasco, que es un crítico sólido, ha preparado anticipadamente la respuesta a posibles objeciones. Manifiesta su inconformidad sobre una concepción más amplia de la ciencia administrativa pública como cúmulo de todas las disciplinas y artes relativas a la propia administración, aludiendo a un principio de especialización disciplinaria, y considerando que en esta

³⁵. Velasco, Gustavo R. "Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración". **Trabajos Jurídicos en Homenaje a la Escuela Libre de Derecho en su 25 Aniversario**. Vol. III. México, Edit. Polis. 1938. p. 24.

³⁶. **Ibid.**

³⁷. **Ibid.**

agregación no varían los objetos de estudio de índole diversa. Se preocupa de la salud, la agricultura y la construcción de caminos, pero no como materia técnica de estudio, sino de sus efectos administrativos. Tampoco juzga viable el concepto restringido que la limita a la ciencia militar, la ciencia de la policía y la ciencia de la hacienda pública, porque no ve en ello ninguna utilidad práctica.

Se inclina más bien por la concepción de "la ciencia de la administración como investigación de las cuestiones que plantea la actividad oficial en cada uno de los campos en que se manifiesta".³⁸ La administración es consciente e intencional, tiene un motivo y un sentido, se encamina a un fin. La "acción oficial" se distingue por la situación o necesidad que suscita la acción; la acción misma, y el resultado obtenido. Es decir: qué, por qué y para qué se hace. La situación social, económica o política obliga a recurrir para su análisis a ciencias teóricas tales como sociología, economía y ciencia política. La acción exige ciencias prácticas como ingeniería, higiene, pedagogía. El resultado corresponde a las ciencias descriptivas o del conocimiento. Rechaza la proposición de situar en la organización administrativa el objeto de estudio de la ciencia de la administración pública, señalando que esto es motivo de la **business administration** o el **scientific management** de los norteamericanos. No hay lugar para que a la administración pública se le conceda el rango de ciencia. La única vía posible para el estudio de la administración pública es el derecho administrativo por lo que uno y otro son inseparables.

En los años posteriores a la época de la Revolución proliferan los libros de administración pública, destacando entre ellos la obra titulada **La Administración Pública en México** de Lucio Mendieta y Núñez, que fue publicado en 1942. Ella es una de las obras más importantes de México, pues los graves problemas administrativos de su tiempo quedan contemplados en su contenido. Mendieta y Núñez explicó que se había establecido el segundo curso de derecho administrativo en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, y no se contaba con un texto adecuado. Una causa de la apertura de la nueva materia obedeció a la intención de comprender las funciones cada vez más amplias del Estado en la sociedad, porque "el Estado aspira a absorberlo todo, a intervenir en todas las actividades sociales del hombre y por ello el número

³⁸. **Ibid**, p. 26.

de leyes y de reglamentos administrativos aumenta en forma asombrosa".³⁹

El autor, un erudito en ciencias sociales, estuvo lejos de permanecer en el derecho administrativo. Su mérito estriba en trascenderlo y cultivar el estudio de la administración pública como una disciplina autónoma, pues las leyes administrativas son la expresión jurídica de las acciones de la administración pública, por lo que obedecen a las condiciones sociales en las que surgen. Se debe estudiar tanto la organización de la administración pública como las relaciones entre ella y los funcionarios públicos, y las responsabilidades de éstos con referencia a sus actividades.

De hecho configura una sociología de la administración pública, pues "toda sociedad humana, en cuanto adquiere cierta importancia y complejidad, se organiza para responder a exigencias internas de la vida colectiva y a exigencias que pudiéramos llamar externas frente a otros grupos sociales. El Estado, por primitivo que sea, se estructura administrativamente de acuerdo con un plan que derive de la sociedad misma; o en otras palabras, que le imponen los hechos sociales".⁴⁰ El Estado desempeña tres funciones: servicios sociales, administración de los recursos necesarios para los individuos y aplicación de estos recursos para el sostenimiento de los servicios. Más en lo particular, los servicios del Estado se clasifican en defensa, garantía o autenticación, promoción de la prosperidad pública material y promoción de la prosperidad pública moral e intelectual. Estas tareas responden al crecimiento incesante de la vida social y a las respuestas que el Estado da a este crecimiento, por lo cual una consecuencia es la burocratización de la administración pública.

En el análisis sociológico de Mendieta y Núñez que mucho nos recuerda los planteamientos de Bonnin, debemos reconocer como aportación propia del autor el carácter histórico de la administración pública y desde el cual se puede apreciar con mayor rigor su naturaleza. La organización de la administración pública está ligada estrechamente a la historia política de todo el país, de modo que estudiando sus diversas fases se tiene una visión exacta de la forma y las vicisitudes de su integración, así como el grado de civilización que ha alcanzado, sus tendencias, sus

³⁹. Mendieta y Núñez, Lucio. **La Administración Pública en México**. México, Universidad Nacional Autónoma de México. 1942. p. 5.

⁴⁰. **Ibid**, p. 10.

posibilidades. En suma: se comprenden con exactitud a sus instituciones.⁴¹

Mendieta y Núñez realiza una descripción detallada de la organización y funcionamiento de la administración pública mexicana, porque en el fondo la organización de la administración pública seguirá siendo la misma, y porque viene formándose desde hace muchos años, ampliándose y perfeccionándose lentamente sobre una estructura central inalterable.⁴²

Como Velasco, también ese catedrático universitario fue receptivo a esa fuerza manejarial que fue el taylorismo. La administración pública mexicana requería una reforma administrativa, era indispensable una revisión a fondo de su organización para introducirle cambios esenciales mediante una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.⁴³ Había un lento desarrollo caracterizado por la inercia, era un organismo lleno de achaques y defectos que exigía una revisión total. Es más, "en ninguna parte, como en el gobierno federal, se necesita la aplicación urgente y rigurosa del taylorismo, para lograr en cada Secretaría y Departamento de Estado la más alta perfección local de funcionamiento en beneficio de la administración y del público".⁴⁴

Sin tener el alto rango intelectual de la obra de Mendieta y Núñez, el texto de Roberto Chellet Osante -escrito en 1955- no deja de ser de interés. Aunque de propósitos modestos viene a ser un paso adelante en el estudio de la administración gubernamental. Se titula **Organización Administrativa y Política de la República**. El autor refiere que desde 1940 fue fundada la Academia de Capacitación de la Secretaría de Hacienda, donde se preparaba tanto a los funcionarios de la misma, como a las personas interesadas en ingresar a ella, donde se impartía un curso permanente con los títulos de Derecho Administrativo, Administración Pública u Organización Administrativa, pero cuyo contenido había sido invariablemente la actividad administrativa del Estado. Chellet Osante, profesor del curso, preparó el libro para mejorar su enseñanza y la propia Academia de Capacitación lo publicó, de aquí su redacción sencilla, desprovisto de tecnicismos y "ajeno a toda

⁴¹. **Ibid**, p. 20.

⁴². **Ibid**, p. 79.

⁴³. **Ibid**, p. 122.

⁴⁴. **Ibid**, p. 124.

discusión doctrinaria", trata de presentar una panorámica general de la esfera de la acción administrativa.⁴⁵

Aunque sea una obra al margen de los debates de la doctrina, Chellet Osante incluye varios apartados en los cuales tiende a explicar problemas que juzga relevantes para su disertación. Ocurre esto con las atribuciones del Estado, en las cuales entra a la descripción de una tipología que comprende el estatismo, donde trata las características del Estado totalitario, el individualismo y el intervencionismo moderado del mismo; tipología que sirve para dar pie a una definición del Estado mexicano con base en su conceptualización como Estado de servicio, que sintetiza en los problemas relativos a la protección de los derechos individuales y la ayuda de intereses.

Desde 1942, fecha en que Mendieta y Núñez publicó su texto, no se había publicado ningún trabajo con propósitos teóricos, hasta el año de 1962 en que aparece el **Tratado de Administración General** de José Galván Escobedo -editado en Costa Rica por el Instituto Centroamericano de Administración Pública-. La obra no fue elaborada específicamente para México, pero su autor es mexicano. Se trata de un texto bien documentado, completo y sustancioso, que en la época de su aparición respondió a lo que entonces exigía la academia para llenar las currícula de los programas de las asignaturas de administración pública, sobre todo en temas teóricos, con el gran mérito de representar una alternativa a los estudios de derecho administrativo otrora dominantes.

La obra de Galván Escobedo refleja fielmente el tiempo en el que fue escrita y en el cual predominaba la concepción de la administración como una disciplina única, indivisible, una ciencia que no distingue entre lo público y lo privado; en fin, es un tratado de administración general: "la administración, como proceso, es universal. Se le encuentra en todos los tiempos y en todos los lugares. No existe, ni existió, grupo humano alguno que no lleve implícito un concepto administrativo, sea en forma expresa o tácita".⁴⁶ Una institución universal en el tiempo y el espacio, no puede tener sino un estatus científico. La administración concebida como un producto social, se encuentra sujeta al tiempo y

⁴⁵. Chellet Osante, Roberto. **Organización Administrativa y Política de la República**. México, Ediciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 1955.

⁴⁶. Galván Escobedo, José. **Tratado de Administración General**. México, Instituto Nacional de Administración Pública. 1980 (1962). p. 19.

las condiciones cambiantes: por lo tanto, los principios en que se basa son válidos solamente si se adaptan y surgen como resultado de las condiciones privativas en el tiempo y el lugar en que tratan de aplicarse.⁴⁷ Los cambios geográficos y tecnológicos imprimen modificaciones a la organización administrativa, porque la administración lleva los conceptos dinámicos, cambiantes y evolutivos de todo organismo social implícitos en ella misma.

Si bien la administración pública no es una ciencia completa, cuando menos cuenta ya con conocimientos sistematizados basados en principios relativamente generales que permiten su enseñanza y aplicación. Fiel a su estrategia generalista, Galván Escobedo señala que "se puede concluir, por consiguiente, que existe una teoría general o un arte que se puede denominar indistintamente administración o gerencia, que se preocupa por estudiar los procesos administrativos fundamentales que son esenciales en cualquier situación en que un grupo de individuos se organiza para lograr propósitos".⁴⁸ La administración puede concebirse como proceso o como función, pero en sentido concreto la administración es la ejecución de un programa el cual puede ser tan variable como la institución que lo tiene como bandera: una familia, una empresa o el gobierno. Es en el ámbito del esfuerzo colectivo donde la administración tiene su significación más precisa y fundamental.

Empero, existe una distinción entre administración pública y administración privada: la primera es la ejecución y observancia de la política gubernamental, atañen a ella los poderes, organización y técnicas relacionados con la aplicación de aquella política; la administración pública es la ley en acción, es la parte ejecutiva del gobierno.⁴⁹ En contraste, tocan a la administración privada las actividades de los particulares en general, ya se trate de la industria que es su campo fundamental, ya lo sea de la iglesia, las universidades o instituciones de beneficencia. Hay un tercer tipo: la administración mixta o cuasi-pública, que está bajo la jurisdicción compartida del gobierno y los particulares, cuyas empresas forman el sector "paraestatal".

El mérito de Galván Escobedo estriba en haber escrito a principios de la década de 1960 una obra explicativa de los problemas teóricos de la administración pública, época en la cual

⁴⁷. **Ibid.**

⁴⁸. **Ibid**, p. 28.

⁴⁹. **Ibid.**

predominaban el derecho administrativo y los estudios meramente técnicos.

El desarrollo de los estudios en administración pública en las décadas de 1970, 1980 y 1990 contrasta con las épocas anteriores. Por un lado, su expansión y diversificación son extraordinarias a través de la enseñanza, la investigación aplicada y la difusión del saber; por otro, la ancestral escasez de investigación básica va contrastando gradualmente con el repunte de nuevos trabajos que ahondan en el conocimiento de los problemas administrativos del país y auscultan el estado del arte de la disciplina.

La producción bibliográfica ha sido ampliada considerablemente, pues los autores mexicanos han producido un buen número de obras sobre la administración pública nacional o sobre temas generales sobre la materia. Destaca Miguel Duhalt Krauss, quien en el año de 1970 publicó la obra **La Administración Pública y el Desarrollo en México**, donde trata del perfil del administrador público, el plan de estudios de la carrera de administración pública, administración pública, y desarrollo, planeación, reforma administrativa, así como otros tópicos interesantes.⁵⁰ Igualmente, dos años después sacó de imprenta el libro titulado **La Administración de Personal en el Sector Público**, una obra que aún estando agotada, sigue siendo consultada con frecuencia.⁵¹ El Instituto Nacional de Administración Pública publicó en 1977 otro trabajo de Duhalt Krauss ligado con la materia de administración de personal: **La Administración de Personal en el Sector Público**, un trabajo imprescindible para penetrar en la maraña burocrática mexicana.⁵² Sobre este mismo tema fue publicado en 1980 un interesante texto titulado **La Burocracia en México**, en cuatro volúmenes. El primero toca la época prehispánica, luego sigue la virreinal, terminando con dos volúmenes sobre la independiente. Su

⁵⁰. Duhalt Krauss, Miguel. **La Administración Pública y el Desarrollo en México**. México, Asociación Nacional de Administradores Públicos. 1970.

⁵¹. Duhalt Krauss, Miguel. **La Administración de Personal en el Sector Público**. México, Instituto Nacional de Administración Pública. 1972.

⁵². Duhalt Krauss, Miguel. **Una Selva Semántica y Jurídica: la Clasificación de los Empleados al Servicio del Estado**. México. Instituto Nacional de Administración Pública. 1977.

autor, Diego López Rosado, ha llenado con esta obra una laguna de conocimiento de la historia de la burocracia mexicana.⁵³

Sobre ciencia de la administración pública destacan dos trabajos, ambos de Álvaro Rodríguez Reyes; el primero tiene el título de **Administración del Sector Público**, que consiste en un texto general sobre la materia que comprende los fundamentos de la administración gubernamental -donde diserta sobre problemas teóricos-, la dialéctica organizativa, los principios administrativos, la administración de personal, la administración presupuestaria, la administración de compras y almacenes, la administración de las empresas del Estado y la reorganización del sector público⁵⁴. Más actual es su libro **Organización: un Enfoque Dialéctico**, editado en 1978, cuyo centro de disertación es la relación entre la administración y la cibernética, y es de elogiarse su capítulo sobre la organización de los aztecas que es tratado con gran novedad y acierto.⁵⁵

Como una experiencia docente, José Castelazo publicó en 1977 sus **Apuntes sobre Teoría de la Administración Pública**, que consiste el material didáctico del programa de estudios de la asignatura Teoría de la Administración Pública.⁵⁶

El libro **La Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal** de José Francisco Ruiz Massieu y A. Lozano. trata de la reforma administrativa a mediados de la década de 1970.⁵⁷ Más abundante y prolija, **Administración Pública Federal** de Jacinto Faya

⁵³. López Rosado, Diego. **La Burocracia en México**. México, Secretaría de Comercio, 1980. Cuatro volúmenes.

⁵⁴. Rodríguez Reyes, Álvaro. **Administración del Sector Público**. México, Herrero Hermanos. 1970.

⁵⁵. Rodríguez Reyes, Álvaro. **Organización: un Enfoque Dialéctico**. México, Editores Asociados. 1978.

⁵⁶. Castelazo, José. **Apuntes sobre Teoría de la Administración Pública**. México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. 1979.

⁵⁷. Ruiz Massieu, Francisco y W. Lozano H. **La Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**. México, Edit. Tecnós. 1977.

Viesca, sistematiza detalladamente las novedades de aquella ley.⁵⁸ Dos obras recomendables para conocer la organización administrativa en aquellos días. Acerca de la reforma administrativa en esa época los aportes más significativos derivan de la obra de Alejandro Carrillo Castro, especialmente su libro **La Reforma Administrativa en México**, que tiene varias ediciones desde su aparición en 1973.⁵⁹ Por la experiencia profesional del autor, así como por sus concepciones académicas, esta libro es también muy útil para apreciar el desenvolvimiento de la reforma administrativa desde 1967. Muy valiosa es también el trabajo **Diez Años de Planificación y Administración Pública en México** de Ignacio Pichardo Pagaza, una antología de ensayos sobre el tema, en particular de la reforma administrativa estatal y municipal.⁶⁰ De manera especial llama la atención su último capítulo, en que el autor desarrolla uno de los pasajes mejor planteados de la literatura administrativa mexicana contemporánea.

Demos mencionar a algunos pensadores extranjeros que escribieron sobre interesantes trabajos sobre la administración pública mexicana, especialmente en la revista **Problemas Agrícolas e Industriales de México**. Se trata de Stephen Goodspeed, Wendell Karl Gordon Schaeffer y William Ebenstein.⁶¹

Pichardo Pagaza, hoy en día Presidente del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, también es autor de la contribución más importante al estudio de la administración pública mexicana en la década de 1980, gracias a un abundante trabajo que

⁵⁸. Faya Viesca, Jacinto. **Administración Pública Federal**. México, Edit. Porrúa. 1979.

⁵⁹. Carrillo Castro, Alejandro. **La Reforma Administrativa en México**. México, Instituto Nacional de Administración Pública. 1973.

⁶⁰. Pichardo Pagaza, Ignacio. **Diez Años de Planificación y Administración Pública en México**. México, Instituto Nacional de Administración Pública. 1972.

⁶¹. Goodspeed, Stephen. "El Papel del Jefe del Ejecutivo en México"; Gordon Schaeffer, Wendell Karl. "La Administración Pública Mexicana"; y Ebenstein, William. "Premisas Históricas y Tendencias del Gobierno Mexicano". México, **Problemas Agrícolas e Industriales de México**. Vol. VII, num. 1. 1955. pp. 15-208, 209-310 y 315-324.

trata de su situación entonces.⁶² La obra retorna a la fructuosa tradición de textos para enseñanza, pues su autor explora extensamente los anchos ámbitos organizativos de la administración pública desde los marcos constitucionales y políticos, pasando luego al estudio del régimen federal y el papel de los partidos, para luego derivar al examen del poder ejecutivo. Después, a través de un esquema muy didáctico, ausculta los sectores de la vida nacional donde va encajando a las secretarías de Estado del caso, para luego dar pie a las funciones de la administración pública de carácter general, tales como la planeación, hacienda, presupuestación y programación, además del personal público, las compras y obras públicas, y la contraloría. Finalmente, para contrastar con textos similares, su libro contempla a la administración de las entidades federales y de las municipalidades, así como de gobierno del Distrito Federal y del sector "paraestatal".

Infortunadamente agotado, este libro merece una segunda edición y su actualización consonante, pues a la fecha no existe nada similar que cubra tan grande laguna en el conocimiento de la administración pública mexicana del presente.

María del Carmen Pardo coordinó en 1992 una antología destinada al estudio de la administración pública desde sus aspectos teóricos y prácticos.⁶³ Por su parte, Enrique Cabrero dio los primeros pasos en México para introducir el temario y la voz gerencia pública, y es el autor a quien se deben las exploraciones originales en torno al desarrollo de empresarios y gerentes públicos para el sector "paraestatal".⁶⁴ Igualmente, Cabrero se ha empeñado por las traducciones semánticas y conceptuales estricta del **management** anglosajón, a la voz gerencia en nuestro idioma, dentro de sus estudios sobre el gerente público.⁶⁵ Laborando a favor de una

⁶². Pichardo Pagaza, Ignacio. **Introducción a la Administración Pública en México**. México, Instituto Nacional de Administración Pública. 1984. Dos tomos.

⁶³. Pardo, María del Carmen (coord.). **Teoría y Práctica de la Administración Pública**. México, Instituto Nacional de Administración Pública. 1992.

⁶⁴. Cabrero, Enrique. **Evolución y Cambio en la Administración Pública: del Administrador al Gerente Público**. México, Instituto Nacional de Administración Pública. 1991.

⁶⁵. Cabrero, Enrique. **Del Administrador al Gerente Público**. México, Instituto Nacional de Administración Pública. 1995. pp. 111-12, y 119.

exploración rigurosa de ese **management** anglosajón, David Arellano Gault es autor de una de los trabajos más lúcidos sobre ese fenómeno en los Estados Unidos, al que visualiza sin omitir sus virtudes, pero tampoco sus vicios, de modo que consiste en un documento de consulta obligada sobre el tema.⁶⁶

Damos término a este capítulo con una de las aportaciones cimeras a la ciencia de la administración pública en nuestro país, debida a José Chanes Nieto, quien además tiene el enorme mérito de haber promovido y publicado materiales bibliográficos de inapreciable valor para el estudio de la administración pública en México.⁶⁷ Chanes Nieto viene beneficiando de antiguo a nuestra especialidad con su importante labor del investigador de la investigación.

También es autor de un libro relevante para entender a nuestra administración, cuyo sugestivo título nos recuerda sus estrechas relaciones con la política.⁶⁸ De este ejemplar, lleno de pasajes agudos y sugestivos, hemos seleccionado algunas ideas del capítulo más consultado que se refiere a la reforma del Estado y la dimensión deseable de la administración pública en México, pero particularmente el apartado que su autor sugerentemente tituló: "el mundo esta loco".

En efecto, José Chanes Nieto cuenta que "El Mundo Está Loco, Loco, Loco", un filme de los años de 1960 cuyo título es aplicable al tema de la reforma del Estado, y en particular, al problema de la dimensión deseable de la administración pública. Nos cuenta que como una reacción a las inconformidades provocadas por la crisis de los años de 1990, se enarboló la reforma del Estado como una

⁶⁶. Arellano Gault, David. "Gestión Pública en Estados Unidos: Crisis y Estado del Arte". México, **Gestión y Política Pública**. Vol. IV, núm. 1. 1995. pp. 119-147.

⁶⁷. Secretaría de la Presidencia. **La Administración Pública en la Época de Juárez**. México, 1973. Tres tomos. Secretaría de la Presidencia. **La Administración Pública. México a Través de los Informes Presidenciales**. México, 1976. Cinco tomos. **Aportaciones al Conocimiento de la Administración Federal**. México, 1976-1980 (colección en la cual se volvieron a publicar obras de gran valor sobre la administración pública mexicana, tales como los trabajos de Goodspeed, Schaeffer, Ebenstein y Mijares Palencia, aquí citadas en sus versiones originales).

⁶⁸. Chanes Nieto, José. **Administración y Política**. Guanajuato, Universidad de Guanajuato. 1997.

reducción del aparato de gobierno y como una panacea que además sería útil para resolver cualquier problema existente. Por lo tanto, empequeñecer a la administración pública y acrecentar a la administración privada, y transferir tareas a la ciudadanía, se convirtieron en la "solución mágica para todo".⁶⁹ Estas prédicas se profesaron en una época sumamente peculiar que, a decir suyo, representa propiamente "la nave de los locos", pues la Tierra estaba embarcada en los fundamentalismos religiosos, políticos y económicos, además de un clima de violencia en las naciones y entre las naciones, en la incomunicación en un tiempo de gran desenvolvimiento de los medios masivos de información, en la democracia sin el pueblo, en la desigualdad, en la injusticia y en la frivolidad.

"Como consecuencia del enloquecimiento mundial (...) mientras que la ciencia y la técnica cotidianamente sorprenden con sus descubrimientos y aplicaciones, el satanismo, la brujería, el esoterismo, la magia, los milagros son, además de redituables negocios, la única esperanza para resolver los problemas individuales y sociales. Boris Yeltsin, el presidente ruso, consulta a los astrólogos. Los políticos franceses se guían por las estrellas (...). Mientras que se invoca la razón, la libertad y la justicia, la riqueza se concentra en pocos países y en todos en un pequeño número de personas; así la desigualdad, la ignorancia, la enfermedad, la pobreza, la incultura, el deterioro ambiental, la violencia, la conculcación de los derechos humanos, se perpetúan y acrecientan."⁷⁰

Paradójicamente, José Chanes Nieto cree que dentro de la locura mundial, en la que somos partícipes, se ha planteado la reforma del Estado, así como un menor calibre para su administración. Pero el tema de la reforma es añejo, incluso todos somos hijos de ella, pues desde que tuvimos uso de razón, hasta hoy en día, sabemos de todo tipo de reformas y de contrarreformas, así como de deformaciones. Y acto seguido el autor enumera a reforma educativa, reforma agraria reforma fiscal, reforma universitaria, reforma municipal, reforma electoral, reforma política, reforma jurídica, reforma administrativa, reforma de las estructuras mentales, reforma o renovación moral de la sociedad y reforma económica, por sólo citar a algunas de ellas.⁷¹

⁶⁹. pp. 123-124

⁷⁰. Ibid, p. 125.

⁷¹. **Ibid**, pp. 144-145.

De anterior, Chanes Nieto se inquiere acerca de cuál es la dimensión de un gobierno y cuál es el tamaño de su administración, y se responde que en México, como en cualquier país, normalmente la dimensión es la que se puede y pocas veces la que se debe, si es que se sabe cuál esa dimensión. Por consiguiente, la dimensión óptima de la administración es sencillamente la que le facilita cumplir eficazmente las atribuciones que le han sido conferidas para alcanzar los fines que están a su cargo. Esta tarea la realiza a través de sus órganos y unidades, del personal y de los recursos con que cuenta, de modo que su número está determinado en última instancia por su disponibilidad de sus medios financieros. "De ahí que la administración tenga la dimensión que puede en función de éstos y no la que debe para cumplir sus fines. La dimensión deseable es, reitero, la adecuada para acatarlos cabalmente".⁷²

Estos pasajes constituyen uno de los análisis más inteligentes, así como más críticos y sabrosos, de la llamada reforma del Estado, cuyo propósito fue, tal como lo hace saber José Chanes Nieto, reducir a la administración pública a su mínima expresión.

También están activos en pro del estudio la administración pública, Roberto Rives, José Francisco Días Casillas, Guillermo Haro Bélchez, José Juan Sánchez, Gildardo Campero, José Luis Méndez, Rolando Barrera, José Martínez Vilchis, y otros profesores y profesionales, que con sus esfuerzos están ayudando a desarrollar a nuestra disciplina.

⁷². **Ibid**, pp. 153-154.

CUARTA PARTE
ACERCAMIENTOS SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:
MULTIDISCIPLINAS Y TRANSDISCIPLINAS

Capítulo 12

LAS CIENCIAS DE POLICY

De tiempo en tiempo, junto con los estudios propiamente de administración pública, se han desarrollado exploraciones *sobre o acerca* de este campo de saber. Una de estas apreciaciones primitivas fue el conductualismo, cuyo espécimen conspicuo lo representa la obra de Herbert Simon.¹ Antes se habían iniciado los estudios generalistas sobre las organizaciones,² que le sirvieron a Simon y sus colegas para desenvolver a la teoría de las organizaciones como una magna interpretación de esas entidades sociales.³ Luego vinieron otras versiones con propósitos similares, destacando entre la teoría general de sistemas engendrada por el pensador canadiense Ludwig von Bertalanffy,⁴ toda vez que una de las obras representativas de esta concepción se debe a Ira Sharkansky.⁵ Aquí debemos destacar también a la presencia de las ciencias de **policy**, un esquema de análisis del comportamiento gubernamental de notorio desarrollo.

Todas estas perspectivas se distinguen por visualizar a la administración pública junto con ciencias sociales y humanas con las cuales tiene una relación filial o analogías que se juzgan relevantes, pues se le observa desde una perspectiva multidisciplinaria.

De la misma manera, existen enfoques de la administración pública desde la óptica de otras disciplinas, es decir, es mirada con los ojos de otras ciencias y analizada bajo sus reglas. Aquí destacan la opción pública y nuevo manejo público, dos apreciaciones hermanadas que han brotado de la economía neoclásica,

¹. El ejemplo típico de esta corriente es el libro **El Comportamiento Administrativo** (Madrid, Editorial Aguilar. 1970 - 1947-) de Herbert Simon.

². Mooney, James. **Principios de Organización**. San Juan, Universidad de Puerto Rico. 1954 (1931).

³. Quizá la obra más representativa es: March, James y Herbert Simon. **Teoría de la Organización**. Barcelona, Edit. Ariel. 1969.

⁴. Bertalanffy, Ludwig von. **Teoría General de los Sistemas**. México, Fondo de Cultura Económica. 1980 (1968).

⁵. Sharkansky, Ira. **Administración Pública**. México, Editores Asociados. 1971 (1970).

que representan propiamente el influjo de una visión transdisciplinaria de la administración pública.

Uno de los fenómenos más impresionantes de desarrollo de una disciplina en el seno del saber social, lo constituyen las ciencias de **policy**. A partir de 1951, año en que su estudio fue inaugurado por Harold Lasswell, su tasa de crecimiento y diversificación no ha cesado. Para efectos de la administración pública, cuyo campo de conocimiento ha incluido a la hechura de **policy**, pero particularmente el temario de implementación y terminación, su presencia como campo de concurrencia multidisciplinaria que ha sido de gran provecho, contrastando diametralmente con los esfuerzos primigenios bajo la fórmula del "enfoque de la política pública".

Hay que insistir, sin embargo, que se trata de un campo del conocimiento que se ha desarrollado principalmente en los Estados Unidos, a pesar de que su cultivo también ha sido intelectualmente sembrado en el Reino Unido e Irlanda,⁶ entre otros países de cultura anglosajona. Pero la tasa de producción académica de los Estados Unidos y otros países anglófonos, o no anglófonos, no tiene paralelo alguno. Por cuanto al caso británico, una hipótesis creíble acerca del escaso desarrollo de las ciencias de **policy**, es que han sido opacadas por el estudio más intenso del manejo público.⁷

CONCEPTO DE POLICY

Las ciencias de **policy** han crecido de manera súbita, prodiciendo como efecto un gran crédito entre los estudiosos, pero también serias reservas sobre su consolidación disciplinaria. Proporcionalmente a la extensión de sus lejanas fronteras, su centro se ha aflojado y permanece inconsistente, toda vez que su campo de estudio se parece más a un régimen feudal cada vez más inconexo, que un imperio centralizado con una capital claramente establecida. Quizá su mejor expresión gráfica sea la propia de un sistema federal, donde una diversificada agenda temática se intercomunica conservando su autonomía y dinámica de movimiento.

Este es el motivo por el cual el significado de **policy** representa una variedad de acentuaciones de interés epistemológico,

⁶. MaBriety, Vincent. "Making Sense of Science Policy". Dublin, **Administration**. Vol. 42, num. 2. 1994. pp. 143-158.

⁷. Hogwood, Brian. "Public Policy". London, **Public Administration**. Vol. 73. Spring. 1995. p. 70.

más que una definición unívoca. El problema consiste en que el mismo fenómeno es visualizado de conformidad con una variedad de centros de interés teórico, donde la mayor parte del agua va a parar al molino de la hechura y la implementación, si bien el tema de la evaluación no desmerece por cuanto a capacidad de atracción. De este modo, los diversos intereses temáticos concentran su atención en un conjunto de rasgos del fenómeno, desechando otros más. Bajo este criterio es explicable una variedad de interpretaciones sobre el mismo fenómeno, las cuales no se refieren al fenómeno como totalidad, sino al conjunto de rasgos seleccionados intencionalmente.

En el inglés común, **policy** significa principalmente curso de acción, lineamiento o directriz, y hasta puede identificarse con la decisión cuando se le concibe como un programa de acción. Dentro de las ciencias sociales su cultivo se ha referido a la investigación aplicada, esencialmente a los problemas sociales y los resultados de los procesos políticos. Ante un abanico semántico tan variado, las necesidades de univocidad conceptual han sido un requisito epistemológico que las ciencias de **policy** han tratado de resolver.

Las definiciones de **policy** pueden ser agrupadas en dos grandes rubros: el primer tipo se le refiere como un curso de acción gubernamental, el segundo representa la acción misma. Dicho de otro modo, unas interpretan el *cauce* y otras refieren el *flujo*. En el primer caso se plantean preguntas tales como las siguientes: ¿cuáles son las pautas o procedimientos por los que fluye la **policy**? En el segundo: ¿qué hacer en tal o cual caso de opción de **policy**?, o ¿qué problemas plantea su adopción? La primera interpretación pone el acento en la hechura, la segunda en su implementación. Hay que agregar, sin embargo, que es frecuente que una definición centrada en el cauce también comprenda al flujo, y a la inversa, por razones de complementariedad con fines no sólo explicativos, sino también de aplicación.

No está por demás que insistamos que las definiciones no siempre tratan al cauce o al flujo cabalmente, sino que ponen énfasis en algunos de sus aspectos. Esta situación peculiar ha producido una variedad de apreciaciones especializadas entre los cultivadores de las ciencias sociales. Sin embargo, tampoco puede de ello inferirse que cada interpretación entrañe objetos de investigación diversos, pues sólo son acentuaciones o enfoques sobre aspectos del mismo fenómeno visualizados predeterminadamente bajo la selección de algunos de sus rasgos.

Esta multi-acentuación opcional de campos de investigación es recogida en el **Diccionario de Análisis de Policy**, en el cual se reproducen interpretaciones tales como su identificación con las

normas y programas del gobierno; con las leyes, decretos y acuerdos administrativos, tanto escritos como verbales; con las decisiones tomadas sobre opciones de metas; y, finalmente, con una cadena de decisiones gubernamentales.

Finalmente, otro factor que estimuló confusión en el significado de **policy**, sobre todo en los años de 1970 y 1980, fue la concurrencia de técnicas procedentes de distintas disciplinas y profesiones, tales como el estudio de caso, análisis cuantitativos, toma de decisiones, programación, teoría de simulación, planificación, teoría de sistemas, teoría de la organización, análisis organizativo y teoría de juegos.⁸

La primera precisión conceptual de **policy** se debe a Harold Lasswell, quien en 1951 argumentó que es comúnmente usada para designar a las más importantes elecciones hechas en cualquier vida organizada. El término se aplica a muchos ámbitos de la vida, tales como **policy** de gobierno, de negocios e incluso en asuntos de interés personal. También puede tener un significado indeseable, por ejemplo, cuando se identifica **policy** con política (**political**), esta última en el sentido de partidismo sectario o de corrupción.⁹

Una de las definiciones usuales, obra de Thomas Dye, enuncia que "**policy** pública es aquello que el gobierno opta por hacer o no hacer".¹⁰ Esta idea significa una variedad de acciones hechas por el gobierno, tales como la organización de la sociedad, la regulación de conflictos entre los grupos, la distribución de beneficios, la acuñación de moneda y otras más. En buena medida, las **policies** pueden regular la conducta social, organizar las burocracias gubernamentales, repartir los beneficios y cobrar los impuestos. Bajo esta óptica, en los países desarrollados ella se ha aplicado a campos sustantivos de la vida social y colectiva, entre otros, la defensa nacional, energía, medio ambiente, relaciones exteriores, educación, bienestar, policía, carreteras, impuestos, vivienda, seguridad social, salud, economía, desarrollo urbano y otros más. En su seno quedan incluidas todas las acciones

⁸. González Ortiz, Beauregard. "El Concepto de Política Pública en la Administración Pública Norteamericana". San Juan, **Revista de Administración Pública**. 1984. pp. 58-70.

⁹. Lasswell, Harold. "Policy Orientation". Lerner, Daniel and Harold Lasswell (eds.). **The Policy Sciences**. Stanford University Press. 1951. p. 5.

¹⁰. Dye, Thomas. **Understanding Public Policy**. Prentice-Hall, Inc. Englewood Cliffs. 1984. p. 1.

gubernamentales, tanto las que el gobierno hace explícitas, como aquellas que no realiza, ya se trate de asuntos vitales o meramente triviales.

El cambio de concepción del gobierno que señalan estas nociones, tiene su base en su nueva definición. El problema de definición del gobierno, para identificar a una actividad como **policy**, se fundamenta en la diferencia entre acciones gubernamentales específicas y programas amplios de acción orientados a metas determinadas. En este último sentido, Harold Lasswell y Abraham Kaplan, así como Karl Friedrich, conceptuaron a la **policy** con base en los criterios teleológicos. El problema, sin embargo, consiste en la existencia de la meta para definirla como una acción, pues se supone que un gobierno actúa luego que se ha fijado algún propósito. Así, en tanto que no sabemos con seguridad si actúa o no con base en metas, sí estamos seguros por cuanto a lo que hace o no hace. Por consiguiente, **policy** se refiere a todas sus acciones y no sólo aquellas que el gobierno o los funcionarios públicos dicen que desempeña.¹¹

Como un eco de esas ideas, William Dunn sugiere que las "**policies** públicas son una larga serie de opciones más o menos relacionadas (incluyendo decisiones de no actuar), hechas por cuerpos y funcionarios gubernamentales".¹² Estas opciones son formuladas dentro de "áreas de resultados" tales como la defensa, energía, salud, educación, bienestar y combate al crimen. No obstante, en cada una de estas áreas hay muchos resultados de **policy** diferentes, es decir, cursos efectivos o potenciales de acción del gobierno que significan conflictos entre los diferentes segmentos de una sociedad dada.

También sobre esta línea, Joan Subirats explicó que la naturaleza del gobierno, visualizada desde este ángulo, permite relacionar los productos de la acción estatal y el complejo de las interacciones sociales, cuyo acento es la actuación del gobierno. **Policy** es más que una mera decisión, consiste en una serie de decisiones relacionadas; significa decidir que hay un problema, decidir que se va a resolver, decidir cuál es la mejor manera de hacerlo. Es, asimismo, no hacer nada.¹³

¹¹. **Ibid**, pp. 1-3.

¹². Dunn, William. **Public Policy Analysis: an Introduction**. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J. 1981. p. 47.

¹³. Subirats, Joan. **Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración**. Madrid, Instituto Nacional de Administración

Contrastando con estas acepciones centradas en la noción de cauce, un concepto diverso fundado en el flujo, es presentado como una definición alternativa. "El foco aquí está puesto en los problemas públicos y cómo ellos inciden sobre el gobierno", reza uno de sus apotegmas.¹⁴ Los problemas mismos contribuyen a configurar a la estructura y la organización del gobierno, y ofrecen una visualización de su naturaleza trans-institucional. El examen de los problemas plantea un marco a las relaciones inter-gubernamentales. Desde este ángulo la **policy** se observa integrada por propósitos, programas, decisiones y efectos; es decir, flujos de acciones gubernamentales alimentadas por la búsqueda de objetivos.

Esta noción permite develar los ropajes que dan forma y cubren a la **policy**, y hace comprender sus diversas modalidades como manifestaciones formales que asume. Lo importante en **policy** es cómo es hecha, principalmente como una conducta consistente y repetida que está asociada a los esfuerzos en y a través del gobierno. La noción de "proceso de **policy**" ayuda entonces a clarificar su significado y propicia su comprensión, más que intentar que se derive en una definición. Por principio, **policy** suele usarse como sinonimia de categorías tales como meta, programa, decisión, ley, propósito, estándar y diseño. Cuando cada vocablo es utilizado convencionalmente y de manera tácita, su uso no causa dificultades de comunicaciones en la hechura de **policy**. Sin embargo, no siempre se tienen referencias comunes como la señalada y entonces su uso intercambiable suele generar serias confusiones. Una definición unívoca se torna indispensable.¹⁵

También el término **policy** es utilizado para designar la conducta de cualquier actor, que incluye desde un servidor público hasta una agencia gubernamental, e igualmente se refiere a un conjunto de actores en una área de actividad determinada. Este uso es útil en el lenguaje corriente, pero no para el estudio científico. Una definición conceptual de **policy** refiere "un curso propositivo de acción seguido por un actor o un conjunto de actores, tratando un problema o una materia de interés".¹⁶ Esta

Pública. 1989.

¹⁴. Jones, Charles. **An Introduction of Study of Public Policy**. Monterrey, California. Books-Cole Publishing Co. 1984. pp. 24-27.

¹⁵. **Ibid.**

¹⁶. Anderson, James. **Public Policy-Making**. New York, Holt, Rinehart and Winston. 1979. 2a. Ed. (1975). p. 3.

definición se centra en lo que realmente hace el gobierno, en contraste con lo que se propone o intenta hacer, y que no distingue entre lo que el gobierno decide hacer y lo que realmente hace.

Tampoco son satisfactorias para James Anderson las nociones de **policy** como una larga cadena de actividades más o menos relacionadas, porque no incorpora a la voz **policy**; ni tampoco la idea de un curso de acción propuesto con una persona, grupo o gobierno, es decir, que **policy** está dirigida hacia la consecución de una meta.¹⁷ Ella debe referirse más a lo que realmente hace, que a los propósitos que la animan. Sin embargo, aunque este propósito o meta de las acciones gubernamentales no sea fácil de discernir como centro de su definición, parece una parte necesaria de su conceptualización. **Policy** significa lo que es hecho por los servidores gubernamentales, sin que esto quiera decir que las asociaciones no-gubernamentales no puedan influir en ella.

Hay que distinguir entre **policy** y decisión, pues esta es una elección entre alternativas en competencia, y aquella otra es un proceso efectivo de acción que se realiza. También se debe destacar que la acción está orientada por metas, no por un comportamiento fortuito, pues las **policies** no son simplemente cosas que suceden. En segundo lugar, tampoco consisten en cursos o patrones de acción que siguen los servidores gubernamentales, ni decisiones aisladas y discretas. **Policy** significa más que el mero momento en el cual se estatuye una ley, pues prosigue mediante decisiones subsecuentes que están relacionadas con la implementación. En tercer lugar, **policy** es lo que el gobierno efectivamente hace, no lo que intenta hacer o que dice que está por hacer. Finalmente, ella puede ser positiva o negativa: positivamente, puede involucrar alguna forma de acción abierta para resolver un problema particular; negativamente involucra la decisión de un servidor público que no se traduce en acción, es decir, "hacer nada" sobre alguna materia. Cuando actúa positivamente, lo hace con base en el derecho y la autoridad, y por consiguiente, está caracterizada por la coerción.

Analizaremos una definición más, que está centrada en la idea de cauce y que expresa que la política representa una variedad de acciones básicamente dirigidas al ejercicio de la fuerza y la conservación del sistema político. Es la política la que sienta las bases para la comprensión de la **policy**, porque esta tiende a corresponder con aquella otra. Tal correspondencia no es en general, sino con atención a tipos específicos de política tales como el modelo de "regateo" relativo al proceso de transacciones políticas; el modelo de poder-control weberiano; y el modelo de

¹⁷. **Ibid.**

juegos. En todos ellos destaca la idea de conflicto político, y la importancia de los insumos de control y poder. Con base en ellos, "**policy** es, en su sentido más general, el patrón de acción que resuelve demandas conflictivas o provee incentivos a la cooperación".¹⁸ Constituye una práctica social no un evento aislado, es el efecto producido por una necesidad para conciliar situaciones conflictivas o establecer incentivos para la cooperación social. "**Policy** es una acción, no reflexión sobre demandas alternativas", proclama esta interpretación.¹⁹ **Policy**, en suma, es un esfuerzo desenvuelto al través de pautas prefijadas para resolver disputas políticas o proveer de incentivos de racionalidad para asegurar metas socialmente convenidas.

Tal como se puede observar, **policy** es interpretada en atención a enfoques y acentuaciones investigativas en aspectos de un solo fenómeno. Siendo así, el análisis de **policy** o la hechura de **policy**, ya se trate del científico o del estadista, necesariamente optará por una interpretación y una acción limitada. En la medida en que los campos del saber de **policy** han obtenido dosis crecientes de definición unívoca, a pesar de estas interpretaciones diversas, se ha desenvuelto en paralelo un efecto de la especialización. Día con día se consolida más una ciencia de **policy**, en singular, de lo que antaño fueron las ciencias de la **policy** en plural. Sin embargo, a pesar de esta singularidad no abandona -ni pensamos que lo hará- la concurrencia multidisciplinaria ni dejará de ser un foro de recepción no sólo de las ciencias sociales, sino de otras disciplinas y profesiones. Su vigor se nutre de esa concurrencia multidisciplinaria, pues tal es su índole y su razón de ser.

Estos problemas de definición han llamado la atención de estudiosos de las ciencias sociales, quienes han observado la falta de una definición unívoca, no meras divergencias semánticas, que van desde la ubicación de las ciencias de **policy** como especialidad autónoma, hasta enfoques que perciben a la **policy** como un subcampo de la ciencia política.²⁰ Incluso hay pensadores cuya visión palpa a las ciencias de **policy** como una jungla con diversos y conflictivos modos de investigación, estilos intelectuales

¹⁸. Frohock, Fred. **Public Policy: Scope and Logic**. Englewood Cliffs, New Jersey. Prentice-Hall, Inc. 1979. p. 12.

¹⁹. **Ibid.**

²⁰. Landau, Martin. "The Proper Domain of Policy Analysis". United States, **American Journal of Political Sciences**. Vol. XXI, num. 2. 1977. pp. 423-427.

divergentes e inconmensurables paradigmas, a pesar de los intentos de establecer un mapa conceptual que organice y dé coherencia a este aparente caos. Tal empeño, sin embargo, frecuentemente se enreda en minucias y detalles que multiplican la confusión que deriva en esa jungla.²¹

Martin Landau ha insistido en que esas disciplinas tienen por objeto resolver problemas prácticos, si bien es cierto que entre sus méritos se debe destacar que ante la omnicomprensiva visión de la administración pública como envolvente de toda la **policy** gubernamental, con base en la dicotomía política-administración desde la época de la posguerra, aquellas disciplinas han ayudado a ir superando esta perspectiva errónea. Pero no se han dejado de externar más preocupaciones sobre un campo mal definido y con fronteras desbordadas, de modo que Landau se inclina por recordar a las ciencias de **policy** que su índole es consistir en ciencias sociales aplicadas.²²

Pero no existe acuerdo no sólo por cuanto a la definición de **policy**, sino tampoco en lo que respecta a la función de las ciencias que llevan su nombre; de modo que autores como Guy Peters razonan que una perspectiva comparativa puede contribuir por principio a disipar los problemas de definición.²³

En suma: el problema de definición de **policy** es elevadamente complejo. Tal como es observable, la irrupción de su estudio durante las pasadas dos décadas es posiblemente uno de los sucesos más sobresalientes en las ciencias sociales, y sin embargo, su notorio crecimiento no ha correspondido a la clarificación y estabilización del significado de conceptos necesarios para su consolidación disciplinaria. Uno de estos conceptos es precisamente el de **policy**. Tal como lo hemos podido apreciar, para algunos autores es definible en términos de acción, para otros como declaración de metas o deseos. Consecuentemente, un campo del saber

²¹. Torgerson, Douglas. "Between Knowledge and Politics: Three Faces of Policy Analysis". United States, **Policy Sciences**. Vol. 19, num. 1. 1986. p. 33.

²². Landau, obra citada, p. 425.

²³. Peters, Guy. "Developments in Comparative Policy Studies: a Brief Review". United States, **Policy Studies Journal**. Vol. 5, special issue. pp. 616-628.

debe al menos contener un mínimo de conceptos inequívocamente definidos, principalmente en términos de claridad y consistencia.²⁴

El uso común de la palabra **policy** referida a los asuntos humanos, es identificada con una guía de acción colectiva. También utilizada convencionalmente, la voz acción se relaciona con el ejercicio del poder o con la capacidad de producir cambios. Las acciones humanas pueden producir un cambio imprevisto o, al contrario, evitar un cambio previsto. Ellas pueden ser voluntarias o involuntarias, pero sólo las primeras son que las interesan al estudio de la **policy** porque constituyen opciones.

Un esquema tal sugiere la consideración de los siguientes elementos: un actor con la capacidad de producir cambios; una forma de proyección de los resultados futuros dentro de los límites de la capacidad del actor; un conjunto de conceptos que identifican las dimensiones normativas y significativas de los resultados; un aparato de selección de los resultados preferidos, de entre las opciones viables; un programa de acción para el logro de los resultados preferidos; un sistema de monitoreo para ajustar el programa de acción a la luz de los resultados efectivamente producidos; y una teoría del conocimiento adecuada para demostrar que estos elementos pueden ser suministrados dentro de los límites de la capacidad humana ordinaria.²⁵

Esta propuesta, entre otras, puede fincar bases para los trabajos de colaboración mencionados. Su autor es un acreditado politólogo cuyas aportaciones a la metodología son muy conocidos y reconocidos.

²⁴. Meehan, Eugene. "Policy: Constructing a Definition". United States, **Policy Sciences**. Num. 18. 1985. pp. 291-311.

²⁵. **Ibid.**

ORIGEN Y DESARROLLO DE LAS CIENCIAS DE POLICY

La articulación de este conjunto de apreciaciones tan diversificadas, corre a cargo de un fino tejido conceptual que configura a las ciencias de **policy**. Su esencia es que constituye un campo de concurrencia multidisciplinaria. Tienen su origen en la convicción dentro de la academia estadounidense, de que muchos de los resultados humanos y sociales de la Segunda Guerra Mundial fueron negativos por el comportamiento inadecuado de su gobierno; y que dicho comportamiento puede ser mortífero en el futuro con la inauguración de la era de las armas nucleares. El centro de la discusión fue el desenvolvimiento deficiente de la actividad gubernamental y la carencia propiamente de **policies** que, en entender de Easton Rothwell, constituyan un cuerpo de principios para guiar la acción del gobierno, en una selección calculada que rinda dividendos en el logro de metas específicas.²⁶

La nueva noción de **policy** trascendió su connotación vulgar de lineamiento, para ser definida como una parte de un proceso general junto con la clarificación de metas, la definición de la situación del caso y la determinación de los medios óptimos para efectuar la acción decidida. Esta trascendental noción le atribuyó el carácter de "un diseño para modelar el futuro bajo el influjo de fuerzas externas, dentro de tendencias que fluyen del pasado hacia el presente".²⁷ Las ciencias de **policy** nacieron con la finalidad colaborar en la construcción de una actividad gubernamental que sea capaz de construir el futuro de las naciones.

En su origen, dichas ciencias eran concebidas bajo términos instrumentales, no constituían propiamente nuevas disciplinas sino un nuevo modo de visualizar a las ciencias sociales, cuando concurren a contribuir en la reducción de los márgenes de error de los hacedores de **policy** y en el incremento de la franja de seguridad en la acción gubernamental. Las ciencias sociales adquieren la noción de ciencias de **policy** cuando, aplicadas a los propósitos señalados, proveen los métodos necesarios para el estudio de las relaciones humanas. Particularmente su utilidad fue mayor en la etapa en que se definen los objetivos de la acción del gobierno, pues en el proceso gubernamental con frecuencia dichos objetivos son diseñados en condiciones insuficientemente exploradas. Para el caso, ellas proporcionan métodos y técnicas

²⁶. Rothwell, Easton. **Foreword**. Lerner, Daniel and Harold Lasswell (eds.). **The Policy Sciences**. Stanford University Press. 1951. p. IX.

²⁷. **Ibid.**

probados que aportan certidumbre a la situación en la cual se definen los objetivos. Las ciencias de **policy** pueden capacitar a los gobernantes para traducir nociones generales en acciones específicas, y que pueden habilitar para prevenir las repercusiones de las mismas y sortear posibles conflictos que emerjan de su aplicación.

Las ciencias de **policy** representan un fenómeno excepcional en el desarrollo general de las ciencias sociales, cuyo carácter es un nacimiento muy tardío, y un crecimiento extraordinariamente rápido y explosivo. En efecto, en 1969 sólo se impartían dos cursos de **policy** en los Estados Unidos, en tanto que veinte años después se habían multiplicado prodigiosamente junto con revistas propias, y una multitud de libros y trabajos.²⁸ Uno de sus más grandes créditos ha sido que desde 1974, la Asociación Nacional de Escuelas de Asuntos Públicos y Administración (**National Association of Schools Public Affairs and Administration, NASPAA**) le extendió la certificación como uno de los cinco campos principales de formación de posgrado en administración pública dentro de los Estados Unidos. Con esta medida se refrendó el que en año de 1937 la Universidad de Harvard haya establecido un programa de formación en administración pública, con énfasis en **policy**.²⁹

Desde finales de los años de 1940, la idea de las ciencias sociales con orientación de **policy** había sido desarrollada por Robert Merton en un trabajo titulado "El Papel Aplicado de las Ciencias Sociales en la Formación de Policy" ("**The Rol Aplicated Social Sciences in the Formation of Policy**"). Aquí se reconoció que tenían poco tiempo de haberse utilizado positivamente en la hechura de **policy** y la acción administrativa, pero que ya existía cierto grado de acumulación de conocimiento. Sin embargo, en el medida en que no se había codificado ese conocimiento, no se conocía el estado de esa aplicación ni sus potencialidades.³⁰ Una consecuencia

²⁸. Robey, John. "Major Contributions to Public Policy Analysis". United States, **Policy Studies Journal**. Vol. 10, num. 3. 1982. p. 442.

²⁹. Engebart, Ernst. "University Education for Public Policy Analysis". United States, **Public Administration Review**. Vol. 37, num. 3. 1977. pp. 228-236.

³⁰. Merton, Robert. **Sociology of Sciences**. Chicago, University of Chicago Press. 1970. p. 71 (el capítulo titulado "Technical and Moral Dimensions of Policy Research", es una reproducción del artículo "The Rol Aplicated Social Sciences in the Formation of

nociva de esta situación era que la **policy** gubernamental en los Estados Unidos seguía establecida en la práctica de la prueba y el error, pese a que una elemental regla de administración inteligente requiere examinar periódicamente las consecuencias de sus acciones.

Sin embargo, la investigación aplicada de las ciencias sociales se podía extender a los negocios y la industria, pues su lugar está dentro del temario de las decisiones prácticas. Incluso su utilidad se podría ampliar al consejo y la consultoría, si bien no todo trabajo de este tipo está fundado en la investigación aplicada.³¹ Más trascendentalmente, un hacedor de **policy** puede utilizar esta forma de investigación de tres modos: como persuasión, como acción o como inacción. Una de sus potencialidades, por consiguiente, consiste en la definición de un problema práctico como una relación entre a lo que se aspira y lo que se puede hacer.

Una limitación tácita de la investigación social aplicada es el tiempo, sobre todo en épocas de emergencia, cuando un experto investigador se desempeña como un consultor. Sin embargo, contándose con márgenes cronológicos más amplios, esa investigación puede proveer la información necesaria para la hechura de decisiones. Esto es comprensible principalmente cuando se trata de problemas claves, los cuales no pueden ser estrechados en franjas angostas de tiempo.³² En todo caso, la investigación social aplicada puede ser utilizada, en atención al contexto organizativo, de tres formas: para hacer un diagnóstico y así determinar cuál es la acción requerida; para hacer un pronóstico que delinea las tendencias de un plan de necesidades futuras; y para hacer evaluaciones, y de tal modo apreciar la efectividad de la acción de un programa. De la misma manera, puede diseñar una prognosis diferencial para determinar opciones entre alternativas de **policy**.

De darse los créditos que merecen las ciencias sociales cuando operan en la investigación aplicada, ellos brotarán de la provisión de una adecuada estimación de los factores relacionadas al proceso de decisiones inherente al gobierno, pues la **policy** esencialmente facilita la anticipación de eventos, aporta una predicción razonablemente confiable y sirve al proceso de decisión. Ellas, en fin, pueden ser generosamente beneficiosas pues no sólo brindan sus

Policy", publicado en 1949).

³¹. **Ibid**, pp. 72 y 80.

³². **Ibid**, pp. 89-90.

frutos a los científicos y los hacedores de **policy**, sino principalmente a la ciudadanía en general.

Tal como lo hicimos notar arriba, las ciencias de **policy** surgieron con el propósito de dar respuesta a cuestiones planteadas en la posguerra dentro de los Estados Unidos, tales como las relativas a las interpretaciones de los hechos como fuentes de los procesos de decisiones gubernamentales, así como los métodos más promisorios para identificar e interpretar estos hechos. Su papel en estos problemas se centró en la planeación y la adquisición de información, no tanto en el personal y la sede de las decisiones gubernamentales, y al efecto se denunció el carácter limitado de las disciplinas individuales y se proclamó la necesidad de la concurrencia multidisciplinaria. Se trató de la *orientación de policy*, un nuevo esquema de pensamiento desarrollado para cortar al través de las especializaciones existentes, como lo hizo notar el padre fundador de este campo del saber: Harold Lasswell.³³

La orientación de **policy** se enfocó a dos aspectos del comportamiento gubernamental: por un lado, se puso el acento en el proceso de **policy**; por el otro, en las necesidades de inteligencia requeridas en su configuración. El primer acento se refiere a la hechura de **policy** (**policy-making**), que introdujo la metodología de investigación social y la psicología. El segundo se centró en la provisión del contenido concreto de la información y las interpretaciones accesibles a los hacedores de **policy**. Un aporte de Lasswell, por consiguiente, fue haber movido a las ciencias sociales hacia el foco de la **policy**, y convertirla en el cinturón que las abraza del todo para producir conocimiento acerca de los problemas públicos.³⁴

Dentro de sus primeros veinte años de existencia (1951-1971) las ciencias de **policy** se enriquecieron con la participación de otras disciplinas, tales como las ciencias físicas y biológicas, en tanto que las ciencias sociales habían entrado de lleno en las investigaciones prospectivas. En lo particular, tanto los físicos como los biólogos se mostraron interesados en las implicaciones del conocimiento en el ejercicio de las **policies** y más en general en la aplicación de la ciencia a los asuntos gubernamentales. Asimismo, las humanidades también se interesaron en las ciencias de **policy**,

³³. Lasswell, "Policy Orientation", pp. 3-15.

³⁴. Torgerson, Douglas. "Contextual Orientation in Policy Analysis: the Contribution of Harold Lasswell". United States, **Policy Sciences**. Vol. 18, num. 3. 1986. p. 242.

principalmente la jurisprudencia, y de manera muy activa comenzaron a participar en los medios de difusión de aquellas disciplinas, en sus escuelas y en sus cursos, así como en sus asociaciones profesionales y en sus academias.

El sello distintivo de las ciencias de **policy** fue el predominio que durante las dos décadas señaladas, ejercieron disciplinas que se desarrollaron en paralelo a ellas y cuyos cultivadores se desempeñaron vigorosamente en su campo. Estas disciplinas fueron las ciencias de las decisiones, las ciencias del comportamiento y el análisis de sistemas.³⁵ Ellas fueron las inspiradoras del modelo de **policy** racional que estuvo vigente hasta principios de los años de 1970 y que engendró la presupuestación por programas y la planeación, entonces en boga.

Sin embargo, el peso de las ciencias sociales y las humanidades fue colocando a las ciencias de **policy** en su lugar, es decir, en el centro de los asuntos políticos, ofreciendo a la ciudadanía una puerta en el gobierno para hacerse oír. Giandomenico Majone ha insistido en que el problema de la opinión nos hace recordar que tanto los políticos, como los científicos sociales, han tendido a olvidar que la **policy** es hecha con la materia prima del lenguaje, pues el argumento es central en todas las etapas de su hechura. Si la discusión falta en cualquier organización pública, se trata entonces de un régimen autocrático.³⁶ El corazón de la política y la **policy** democráticas es el *gobierno por discusión*. En su seno, los poderes públicos, los partidos, el electorado y la ciudadanía, participan activamente en un proceso continuo de debate y persuasión recíproca. En todo caso, "el problema central del análisis de **policy** es cómo mejorar la calidad del discurso público (...) el poder de las ideas en ningún lugar es tan visible, como cuando es enfocado en la etapa del debate público".³⁷

Esta es una visualización de la hechura de **policy** que contrasta con el enfoque basado en el juego del poder, donde se soslaya el potencial de la persuasión dentro de la discusión

³⁵. Lasswell, Harold. **A Pre-View of Policy Science**. American Elvise Publishing Co. 1971.

³⁶. Majone, Giandomenico. **Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Analysis**. Yale University Press. 1989. pp. 1-5.

³⁷. Majone, Giandomenico. "Policy Analysis and Public Deliberation". Reich, Robert. **The Power of Public Ideas**. Cambridge, Harvard University Press. 1988. pp. 157, 160.

democrática. Los políticos conocen de antiguo el valor de la persuasión para atraer a las personas hacia la posición que proponen, porque cuando la **policy** es bien explicada por las acciones de grupos que buscan metas, quienes desean justificarla pueden apelar al interés público y al mérito intelectual. Como lo señala el autor citado, se pierde mucho si tratamos de entender a la hechura de **policy** únicamente en términos de poder, de influencia y de mera transacción, excluyendo la discusión y el argumento. La argumentación es la clave por la cual los ciudadanos y los hacedores de **policy**, arriban a juicios morales y opciones de **policy**.³⁸

La discusión pública moviliza el conocimiento, la experiencia y el interés de muchas personas. Cada participante es forzado a ajustar su visión de la realidad y sencillamente cambia sus valores como un resultado del proceso de persuasión recíproca. En esta forma, la discusión produce frutos que están más allá de las capacidades de un método autoritario o tecnocrático de hechura de **policy**. Una de las dificultades para la institucionalización del debate dentro del proceso de **policy**, es que aún tiende a observarse bajo criterios puramente técnicos y prácticos. Sin embargo, dentro de la ciencia hay asuntos que no son de credibilidad por testimonio, sino de competencia profesional específica, es decir, están entrañados en la habilidad para establecer la verdad científica; y esto se establece confiablemente por un debate con adversarios calificados.

Hoy en día nuevamente se sugiere el uso de la dialéctica y la retórica en hechura de **policy**. Por cuanto a la última, una ventaja para la administración pública es que su uso entraña la hechura de una doctrina donde se vincula la teoría y la práctica.³⁹ Igualmente, para su desempeño la administración pública "necesita más de conocimiento retórico que de conocimiento empírico y técnico", pues tal es el origen de su objeto vital y sus responsabilidades.⁴⁰ Los administradores públicos deben ser más aptos en relaciones humanas, administración de personal, relaciones laborales, construcción de

³⁸. Majone, **Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Analysis**, p. 2.

³⁹. Hood, Christopher and Michael Jackson. "Key for Locks in Administrative Argument". United States, **Administration & Society**. Vol. 25, num. 4. 1994. pp. 467-488.

⁴⁰. Green, Richard and Robert Zinke. "The Rhetorical way of Knowing and Public Administration". United States, **Administration & Society**. Vol. 25, num. 3. 1993. pp. 322 y 326.

consensos, organización de equipos de trabajo, manejo del conflicto, planeación estratégica, liderazgo, hechura de decisiones, redes de trabajo, regulaciones, procesos de responsabilidad y misiones especiales, para los cuales las capacidades retóricas son las importantes. Otro tanto ocurre con los analistas de **policy**, que gradualmente ingresan como militantes de una disciplina concebida como un discurso persuasivo.⁴¹

Hoy en día las ciencias de **policy** se han transformado hasta el punto narrado, lo cual las ha convertido de mero instrumento técnico de planeación y presupuestación, en un campo de la persuasión y el argumento a través del estudio de las humanidades y las ciencias sociales.

⁴¹. White, Louise. "Policy Analysis a Discourse". United States, **Journal of Public Analysis and Management**. Vol. 13, num. 3. 1994. pp. 514-518.

ANÁLISIS DE POLICY

Uno de los aspectos más relevantes del ancho mundo de los estudios de **policy** se refiere a la metodología de la investigación. Se trata del análisis de **policy**, un ámbito del ejercicio académico con una enorme proximidad con la construcción científica del conocimiento, y probablemente el afluente principal del prestigio de las ciencias de **policy** como productora de saber, más que del tratamiento de la política. Según Nicholas Henry, la emergencia y desarrollo de los estudios de **policy** estuvo centrada más al modo como es hecha, que en su contenido; en otras palabras, su preocupación enfatizó primordialmente a la ciencia más que a la política.⁴²

El Ocaso del Modelo Decisorio Racional y el Origen de Análisis de Policy

Dentro de la evolución de las disciplinas de **policy**, el uso de los métodos de las ciencias sociales fue gradualmente acompañado por el desarrollo de métodos propiamente desenvueltos por los especialistas en la materia. En 1958, Charles Lindblom introdujo el análisis de **policy** (**policy analysis**) como un método propio de la nueva materia, aunque ciertamente dicho análisis se ceñía al método incremental patentado al mismo tiempo por ese pensador.⁴³ Destaca pues ese laboratorio primigenio del análisis conocido como incrementalismo o conducta perseverantemente acumulativa del gobierno, que asegura un margen estrecho de transformación, a cambio de una gran franja de continuidad, y que siendo fuente de ásperas críticas se le ha llamado "salir del paso" ("**muddling through**").⁴⁴

El análisis de **policy** surgió también por otras razones, principalmente por la insatisfacción con los modelos racionales de

⁴². Henry, Nicholas. "Root and Branch: Public Administration's Travail Toward the Future". Lynn, Naomi and Aaron Wildawsky (eds.). **Public Administration: The State of Discipline**. New Jersey, Chatham House Publishers. 1990. pp. 5-6.

⁴³. Lindblom, Charles. "Policy Analysis". United States, **The American Economic Review**. Num. 3. 1958. pp. 299-312.

⁴⁴. Lindblom, Charles. "The Science of 'Muddling Through'". United States, **Public Administration Review**. Vol. XIX, num. 2. 1959. pp. 79-88.

administración pública, tales como los provenientes de la economía y la teoría general de sistemas. Yehezkel Dror explicó que el movimiento de la reforma de la administración federal en los Estados Unidos durante 1967, estuvo fundado en un enfoque económico del proceso decisorio, y por consiguiente, su origen es la teoría económica y la teoría de las decisiones.⁴⁵ Las herramientas escogidas fueron la investigación de operaciones, la efectividad de costos y el análisis costo-beneficio, así como el análisis de sistemas y el presupuesto por programas. Todos estos elementos integran el PPBS (**Planning-Programming Budgeting System**) o Sistema de Presupuestación por Planeación y Programación, desarrollado primigeniamente en el Departamento de Defensa. Los profesionales encargados de estas tareas fueron los analistas de sistemas. Pero Dror sentenció que "en esencia, estas reformas constituyen una invasión en la elaboración de decisiones públicas, por la economía".⁴⁶

El problema consistió en que bajo este enfoque la asignación de recursos se desenvuelve como una decisión entre alternativas, es decir, como "un problema económico", debido a que la aportación del PPBS consiste en la formación de un sistema integrado y coherente de teoría presupuestaria. Esta intrusión, en principio benéfica, se tornó posteriormente en un ingrediente dañino en la toma de decisiones y a que la economía sólo aporta elementos parciales a la hechura de **policy**, no una visión de conjunto, distorsionando los resultados.

Aunque el análisis de sistemas fue de utilidad en el mejoramiento del proceso decisorio, sus contribuciones han sido limitadas, a pesar de que en ese año de 1967 ya era una profesión propiamente hablando que incluía programas de formación. Sin embargo, Dror lo consideró de dudosa utilidad para tratar con las decisiones políticas, la planeación estratégica y la hechura de **policy**. Sus debilidades radican en la tendencia a la cuantificación y el uso de parámetros meramente cuantitativos, la incapacidad para tratar con valores en conflicto no mensurables, la inviabilidad para problemas de factibilidad política con relación a recursos políticos, y la incapacidad para considerar a las decisiones extra-racionales. En suma, su aporte se ciñe meramente a la planeación operativa y al control.

⁴⁵. Dror, Yehezkel. "Policy Analysts: a New Professional Role in Government". United States, **Public Administration Review**. Vol. XXVIII, num. 3. 1967. pp. 197-203.

⁴⁶. **Ibid**, p. 197.

Dror propuso como alternativa el uso del análisis de **policy**, que constituye el centro de la elaboración de la decisión pública. En contraste con el análisis de sistemas, la base del análisis de **policy** es la política, no la economía, y constituye propiamente una disciplina profesional desde mediados de la década de 1960. Aunque el término evoca el cálculo lógico, Dror señala que la voz análisis se refiere más bien al consejo o la consultoría de **policy**. Su base es la acentuación de la política como sustento de la hechura de **policy**, así como la factibilidad política, la conciliación de metas contradictorias y el reconocimiento de la diversidad de valores. El análisis implica una concepción amplia de la elaboración de las decisiones imposible de esquematización económica, que trata temas como la asignación de recursos no-económicos. Trae consigo innovaciones en el pensamiento y extiende la capacidad de entendimiento, además de enfatizar el futuro con base en predicciones. Finalmente, se puede considerar como un foco de reorientación disciplinaria para la ciencia política y la administración pública, que pueden reencaminarse hacia el estudio de la hechura de **policy**.

El análisis de **policy** ha sido un valioso método alternativo a las tradicionales metodologías criticadas por Dror y que Giandomenico Majone identificó con los modelos normativos. Dicho análisis ha hecho patente que una de las diferencias fundamentales en las actividades humanas entre un profesional y un aficionado, consiste en reconocer por principio lo se puede o no realizar. Esto explica por qué después de un derroche de tiempo y recursos, la ciencia ha mostrado la inutilidad de las soluciones ofrecidas para ciertos problemas.⁴⁷ De manera similar, cuando de **policy** se trata, principalmente de tipo social, existe la tendencia a confundir lo deseable con lo factible. Aquí penetramos en un terreno propio de la exploración de las condiciones de los programas públicos, y que generalmente ha producido resistencias tanto de los tecnócratas, como de los doctrinarios sociales. La idea general entre quienes cultivan una visión normativa del análisis de **policy**, los tecnócratas por ejemplo, es que la factibilidad es una noción frágil que no es apta para ofrecer recomendaciones, y por consiguiente, es más conveniente recurrir a las soluciones concebibles como óptimas, mejor que aquellas otras consideradas como de eficacia. El motivo es evitar el desperdicio de recursos.

Majone cree que la aplicación del enfoque normativo implica una definición muy nítida de los objetivos y la selección de los medios más pertinentes, dentro de las condiciones de restricción

⁴⁷. Majone, Giandomenico. "The Feasibility of Social Policy". United States, **Policy Sciences**. Num. 6. 1975. pp. 49-50.

existentes. Las soluciones en estos casos pueden ser categorizadas como factibles, eficientes y óptimas. Las soluciones factibles son las que se enfrentan con éxito a las restricciones existentes, en tanto que las soluciones eficientes -una clase dentro de las primeras- se refieren, por un lado, a la capacidad de la economía para satisfacer los deseos de los miembros de la comunidad y, por el otro, al éxito en la producción de bienes y servicios por medio de los recursos existentes; a la primera se le llama eficiencia económica, a la segunda eficiencia técnica.

Con base en la noción paretiana de optimidad, se explica que una alternativa es económicamente eficiente si es imposible modificarla para aumentar la utilidad de los miembros de una comunidad, sin disminuir la utilidad de otros.⁴⁸ Para elegir una alternativa óptima dentro del conjunto de las alternativas eficientes, se necesita una función de bienestar, es decir, una regla que agregue las preferencias de los ciudadanos dentro de una comunidad entera. El problema es que no hay ningún analista que a la fecha haya elaborado una regla de esta naturaleza.⁴⁹ Existe el teorema de Arrow, que sostiene que en el caso de situaciones de elección en las cuales las preferencias de los individuos son disyuntivas claramente distintas, la elaboración de una función de bienestar única sólo es posible si uno de los sectores se impone dictatorialmente. Un marco normativo de esta naturaleza impide que el analista diseñe **policies** con fundamento en métodos con lógica, pues el análisis normativo supone a las metas y las restricciones como dadas, y el camino que sigue es adoptar elecciones eficientes y desterrar a las factibles.

Además hay que considerar que no necesariamente una opción ineficiente se convierte automáticamente eficiente, según el concepto de optimidad de Pareto, porque nada puede evitar que algunos miembros de la comunidad sean perjudicados, y no hay mecanismos de compensación a la mano. La eficiencia de una elección sólo es posible si maximiza cierta combinación convexa de funciones de beneficio individual, y por consiguiente, una solución es eficiente si es equivalente a la asignación implícita de cargas a los beneficios de los diferentes miembros de la comunidad.

Estas restricciones no son las únicas, hay otras inherentes a la utilización de los modelos normativos que se pueden plantear por

⁴⁸. El óptimo de Pareto consiste en la igualdad entre las tasas marginales de sustitución en el consumo, con las tasas marginales de sustitución en la producción.

⁴⁹. Majone, obra precitada, p. 51.

medio del *Teorema del Segundo Mejor* formulado por Richard Lipsey y Kevin Lancaster, que demuestra que la aplicación de reglas normativas para el óptimo de Pareto no son criterios de **policy** válidos, en situaciones en las que no se pueden satisfacer simultáneamente todas las reglas. En suma: es erróneo que la satisfacción de algunas condiciones óptimas sea mejor que no satisfacer ninguna, porque para complacer la segunda posición mejor es necesario dejar de aplicar reglas que se pudieron hacer valer.⁵⁰

Finalmente, Majone señala que se deben considerar los problemas de implementación inherentes a todas las prescripciones técnicas, tales como las del modelo formal. En su calidad de reglas de rectitud, estas prescripciones ofrecen una explicación de los éxitos pero no de los fracasos. Por consiguiente, los resultados bajo el óptimo son atribuidos a fracasos externos imprevistos, y aunque en el modelo se incluya la incertidumbre, los cálculos de error no ayudan mucho a comprender mejor las dificultades subyacentes.⁵¹ La explicación de las causas del fracaso de una **policy** con referencia al alcance de los objetivos propuestos, debe tener como base un conocimiento adecuado de las condiciones que permiten efectivamente satisfacer las funciones.

En contraste con los tecnócratas, los doctrinarios sociales se rebelan contra la idea de que los programas sociales son inmanejables, porque como obra humana que son, posibilitan las libertades necesarias para alcanzar los resultados previsibles. La explicación sobre los fracasos de una sociedad mejor se busca en argumentos tales como el debilitamiento del espíritu revolucionario o el sabotaje de los enemigos, que constituyen propiamente explicaciones *ad hoc*.⁵²

Visualizaciones del Análisis de Policy

Como cualquier campo del saber, **policy** entraña una pluralidad de interpretaciones que pueden considerarse como una señal de su vigor y su salud, no sólo de sus problemas de definición, pues se trata de un ámbito del saber vivo y dinámico. Pocos espacios del conocimiento disfrutaban del prestigio de haber tenido en tan breve tiempo el gran desarrollo de las ciencias de **policy**. Uno de los factores que más han contribuido en este exitoso proceso de

⁵⁰. **Ibid**, p. 52.

⁵¹. **Ibid**.

⁵². **Ibid**, p. 50.

superación y progreso, es que desplegaron una variedad de métodos de investigación y colaboración académica. A semejanza de otras ciencias sociales, estas disciplinas han desenvuelto al análisis como su proceso de investigación y modernamente ha tendido a constituirse en la traducción aplicada de las ciencias de **policy**.

Una de las versiones del análisis que muestra con mayor fidelidad su propósito, la identifica directamente con las ciencias de **policy**. Como paráfrasis a Harold Lasswell, William Dunn define al "análisis de **policy** como la disciplina aplicada de las ciencias sociales que usa métodos múltiples de investigación y argumentación para producir y transformar información relevante que pueda ser utilizada en establecimientos políticos para resolver problemas".⁵³ De manera similar, David Webber explicó que dicho análisis es concebido como el examen sistemático, explícito y focalizado de las decisiones del gobierno y de sus efectos en la sociedad.⁵⁴ No lejos de ambas concepciones, Thomas Dye discierne que el análisis parte de la deseabilidad de la relación entre la ciencia política y dicho análisis, sin que la primera abandone sus compromisos con la investigación científica. Su interés se centra no sólo en el qué de las **policies**, sino también por qué se siguen algunas de ellas y cuáles son sus consecuencias.⁵⁵

Con cierta proximidad a esas concepciones, Charles Jones explica que el análisis como "la política del proceso de **policy**": el análisis de **policy** se cuestiona acerca de cómo son hechas las decisiones, quiénes las aconsejan, cómo se deliberó al respecto, qué preguntas fueron formuladas, cómo fue manejado el consejo y quién tomó la última palabra.⁵⁶ En esta interpretación se ofrece un programa de fracasos, es decir, un catálogo de problemas provenientes de yerros de gobernabilidad que son estímulos para su corrección por medio de **policies** debidamente definidas.

Una buena parte de las versiones del análisis están destinados a la enseñanza universitaria, algunas se extienden a los practicantes y otras más se proponen acceder a un público más extenso. Duncan Mac Rae y James Wilde hacen una interesante

⁵³. Dunn, obra citada, p. XI.

⁵⁴. Webber, David. "Analysing Political Feasability: Political Scientists Unique Contribution to Policy Analysis". United States, **Policy Studies Journal**. Vol. 14, num. 4. 1980. p. 546.

⁵⁵. Dye, obra citada, p. XI.

⁵⁶. Jones, obra citada

paráfrasis de Lincoln, cuando afirman que el análisis de **policy** es "de lo público, por el público y para el público".⁵⁷ Su propósito es alcanzar la capa de ciudadanos informados que pueden ser capacitados para analizar **policies**, ya que lo que el gobierno hace repercute principalmente en la ciudadanía tomándose en consideración el interés público o el bienestar general. Los autores de esta noción juzgan importante que los ciudadanos tengan acceso a la instrucción sistemática en el análisis, aunque no sean propiamente analistas o consejeros, pues juegan un papel muy importante en las decisiones gubernamentales.

Edith Stokey y Richard Zeckhauser acentúan el problema de la toma de decisiones sobre la asignación de los recursos públicos, tales como el poder humano y la energía, atendiendo su carácter escaso. La cuestión es básica por qué la elección de un objetivo significa la exclusión de otro. El problema es cómo por medio del análisis se discierne sobre las ventajas y desventajas de un curso de acción elegido.⁵⁸

El análisis de **policy** constituye un proceso de producción de conocimiento *de y en* el proceso de la misma, pues en un amplio sentido es tan antiguo como la civilización, e independientemente de cómo es producido, constituye la política y el conocimiento como una guía de la acción del gobierno. Su objeto ha sido proveer a los hacedores de **policy** de la información útil para elaborar juicios razonados hacia la búsqueda de soluciones para los problemas. Sirve de puente entre el pasado y el presente, es el desarrollo y aplicación de conocimiento especializado a través de la historia. Con base en tan atinada apreciación de la vida política, Dunn nos obsequia la idea de que el análisis es una disciplina aplicada de las ciencias sociales que usa la razón y la evidencia para clarificar, apreciar y abogar por soluciones para los problemas públicos.⁵⁹ También Jacob Ukeles entendía al análisis como la investigación alternativa de las opciones de **policy**, y el ensamblaje e integración de la evidencia para y contra cada opción.⁶⁰

⁵⁷. Mac Rae, Duncan and James Wilde. **Policy Analysis for Public Decisions**. University of North Carolina Press. 1979.

⁵⁸. Stokey, Edith and Richard Zeckhauser. **A Primer for Policy Analysis**. New York-London, W.W. Norton Co. 1978.

⁵⁹. Dunn, obra citada, p. 35.

⁶⁰. Ukeles, Jacob. "Policy Analysis: Myth or Reality". United States, **Public Administration Review**. Vol. 537, num 3. 1998. pp.

A pesar de la nitidez semántica que entraña la voz análisis, no se ciñe propiamente a la descomposición de los elementos de un problema como tal, porque es también el diseño de la síntesis de nuevas alternativas. Según E.J. Quade, el análisis se refiere al uso de la intuición y el juicio como procedimientos de trabajo.⁶¹ Empero, su perspectiva está lejos de asentarse en la política como lo propuso Dror y otros pensadores, toda vez que su propuesta constituye una reelaboración del viejo análisis de sistemas, que es también una reelaboración de la más antigua investigación de operaciones. En efecto, según su enfoque, lo que ahora se llama análisis de **policy** era el antiguo análisis de sistemas, cuyas materias de trabajo fueron el análisis costo-beneficio y el análisis costo-efectividad; también consistió en las añejas ciencias manejariales privadas y el análisis decisorio. Pero todas estas materias tienen una fuente común: la teoría económica y las herramientas que les ofrece, tales como la programación lineal, teoría de colas, simulación computarizada, proceso estocástico y los juegos operacionales.⁶²

Sobre la línea tendida por el ideario de Quade, Edith Stokey y Richard Zeckhauser disciernen que el análisis consiste en un proceso lógico mediante el cual el decisor consigue metas de la mejor manera. Se trata de enseñarle el mejor modo de hacerlo, sea una persona o una organización, de manera que sepa cómo deben ser tomadas y analizadas las decisiones, así como los detalles de la información que provee los insumos para las mismas.⁶³ Consiste en un esquema de técnicas provenientes de la economía, la investigación de operaciones y el análisis de sistemas, y según los autores, ello explica por qué el análisis tiene un carácter ecléctico. Con base en las técnicas analíticas, el análisis de enseña cómo el decisor estructura su pensamiento para la elección de **policy**, y así predecir y entender su hechura.

Robert Behn concibe dos tipos de actores participantes en **policy**: el primer tipo está formado por los políticos de **policy** (**policy politician**), cuya metodología de acción se endereza a la forma cómo las políticas afectan a los individuos y los grupos, y qué se procesa por medio de la negociación, el regateo y los

223-228.

⁶¹. Quade, E.J. **Analysis for Public Decisions**. New York, North-Holland. 1983 (1975).

⁶². **Ibid**, pp. 17 y 21.

⁶³. Stokey y Zeckhauser, obra citada, p. 22.

compromisos. Ellos buscan la solución de conflictos entre intereses en pugna, y la asignación limitada de recursos para cada cual. Empero, puesta su fe en el proceso político, estos políticos de **policy** fungen como asesores que tejen recomendaciones desde el punto de vista de los electores.⁶⁴ Difieren radicalmente de estos personajes, otros que son propiamente los analistas de **policy**, a quienes incumbe la eficiencia económica y la forma cómo las **policies** afectan a la sociedad como un todo. Los analistas definen explícitamente los objetivos de **policy** y establecen las reglas a seguir entre las metas competitivas, toda vez que buscan medidas claras de resultados y de los objetivos que serán alcanzados. Con base en su fe en las técnicas analíticas, los analistas elaboran sus recomendaciones desde modelos matemáticos abstractos. El análisis se encamina a determinar qué debe hacer el gobierno ante un problema en concreto, y con frecuencia le marca al hacedor de **policy** la línea a seguir: qué hacer o qué es hábil para hacer. Dicho análisis entraña una recomendación acerca de lo que el gobierno puede hacer o no hacer.

A pesar de que este tipo de apreciaciones técnicas recuerdan al análisis de sistemas, el análisis de **policy** es más que su mera reencarnación. El análisis de **policy** se plantea tres problemas. En primer lugar, aprende lo que el gobierno está haciendo (o que no está haciendo) acerca, por ejemplo, del bienestar, la defensa, la educación y otros campos. En segundo lugar, inquiere sobre de las causas o determinantes, es decir, indaga los efectos de las instituciones y los procesos políticos sobre el comportamiento de las **policies**. Tercero, indaga sobre las consecuencia o impactos de la **policy**: investiga sobre sus efectos en las instituciones y los procesos políticos. Según Dye, "podemos pensar del análisis como una serie de preguntas acerca de las relaciones, o 'vínculos', entre las condiciones económicas y sociales, las características del sistema político y el contenido de la **policy**".⁶⁵

El análisis tiene una relación más directa con la explicación de los fenómenos, que con la prescripción acerca de los mismos, pues las recomendaciones de **policy** están subordinadas a la explicación y la descripción. Le corresponde la búsqueda rigurosa de las causas y los efectos, e implica el uso de estándares científicos de inferencia. El análisis se esfuerza por desarrollar y probar proposiciones generales acerca de las causas y

⁶⁴. Behn, Robert. "Policy Analysis and Policy Politics ". United States, **Policy Analysis**. Spring, 1981. pp. 199-200.

⁶⁵. Dye, obra citada, p. 6.

consecuencias de la **policy**, y acumular investigación confiable y de relevancia general con el objeto de desarrollar teorías confiables que sean aplicables a las diferentes organizaciones gubernamentales y sus distintas tareas. Por consiguiente, se orienta a explicaciones válidas en tiempos y lugares diferentes, más que a decisiones individuales o estudios de caso.

Pero el análisis no consiste sólo en un patrimonio de especialistas, sino también en un ámbito del interés cívico. En el mundo moderno la persona forma parte de una variedad de comunidades políticas: es ciudadano de la nación, de una entidad federativa, de una ciudad o de un pueblo, además de que forma parte de las llamadas organizaciones no-gubernamentales. En cada una de estas comunidades la persona participa e influye mediante el voto, el trabajo organizado, la palabra o la pluma. Por consiguiente, el abanico de sus elecciones es grande: en el nivel nacional lo hace con referencia a los impuestos, gastos, regulaciones, salud, educación, seguridad social, medio ambiente y política exterior; en tanto que en las localidades (estados, regiones y municipios) las selecciones se asemejan a las anteriores, además del transporte, la policía, la prevención de desastres y la recreación. El análisis tradicional juzga que el ciudadano medio es incapaz de transformarse en un actor influyente en todas sus elecciones, pero las perspectivas actuales apuntan a otra dirección. Mac Rae y Wilde creen que el análisis de **policy** provee de un cuerpo de conceptos y principios encaminados a ayudar al ciudadano a efectuar selecciones inteligentes, éticas y efectivas. Debido a que la **policy** es un curso de acción que influye a muchas personas, toca a la ciudadanía en muchos aspectos, y ella puede y debe estar enterada de cómo asimilar a esta influencia.⁶⁶

El análisis, al recurrir a la razón y la evidencia, reclama la participación de la ciencia, así como de consideraciones filosóficas y éticas que se deben relacionar con las consecuencias de las **policiés** posibles. Estas consecuencias deben comprender el valor de una **policy** en curso, como de otra que tenga la oportunidad de estarlo en el futuro. Es de relevancia la factibilidad de la **policy** debido a que con frecuencia es hecha dentro de condiciones estrechas y limitaciones de tiempo.

⁶⁶. Mac Rae y Wilde, obra citada, p. 3.

Pre-decisión y Post-decisión

No es inusual que el análisis siga fundamentado en modelos formales de racionalidad y que esta se considere como su razón de ser. Pero recientes progresos rebasan las antiguas nociones de la racionalidad y han demostrado que la hechura de **policy** se comprende mejor desde el punto de vista de la post-decisión, que desde el ángulo de la pre-decisión.⁶⁷ La perspectiva tradicional observa a la hechura de **policy** como algo idéntico a la toma de decisiones, y concibe al análisis como un aportador de hechos y pruebas, mas no de evidencias y argumentos. Esta tendencia dominante ha privado a los analistas de los recursos necesarios para desempeñar adecuadamente sus deberes.

Este enfoque, que Majone califica como una visión tradicional, está fielmente representado en los años de 1950 por los trabajos de la Corporación Rand y sus "Tanques Pensantes", cuya orientación estaba basada en la dominación conceptual de los elementos provenientes de la investigación de operaciones, las ciencias gerenciales privadas, la microeconomía y la teoría de decisiones, así como es algunos aportes de las ciencias sociales y del conductualismo.⁶⁸ Su trabajo se concentró en la década siguiente en de los temas militares e industriales, la estrategia y la logística, aunque de manera más general se puso el acento en el análisis de sistemas. Entonces la eficiencia técnica fue sustituida por la eficiencia económica como base del criterio de elección, segregándose consideraciones éticas y de factibilidad. El esquema central de esta perspectiva es vigente hoy en día, a pesar del abandono de la atención a los problemas de recursos; incluso aún permanece la idea de la identidad entre la hechura de **policy**, y la toma racional de decisiones.

Otro defecto de este enfoque es que no se aplica a situaciones de incertidumbre, en las cuales la elección se hace sobre distribuciones probabilísticas alternativas de los resultados previsibles. La racionalidad es concebida como la coherencia entre las creencias y las preferencias de cada persona. No se trata de una teoría positiva, sino de un conjunto de reglas o prescripciones de coherencia de manera similar a la lógica, y por extensión, el análisis se pervierte y pasa a ser una parte de las matemáticas o de la lógica en el sentido de que se refieren a la "optimización

⁶⁷. Majone, Giandomenico. "Los Usos del Análisis de Políticas". Aguilar, Luis F. (comp.). **La Hechura de las Políticas**. México, Miguel Ángel Porrúa. 1992 (1978). pp. 341-366.

⁶⁸. **Ibid.**

restringida". Como parte de la lógica, el análisis se restringe a la pura elección, a un conjunto de proposiciones que son auto-evidentes y no requieren de prueba alguna de coherencia.

Se piensa generalmente que el análisis de **policy** debe ser prospectivo, habida cuenta de que su función es la de asesorar a quienes toman las decisiones. El análisis debe investigar sistemáticamente los objetivos del decisor para escoger las mejores opciones hacia el objetivo; después se deben identificar las alternativas, examinar su factibilidad y costo, así como tiempo y grado de riesgo; y finalmente, diseñar las mejores opciones de acción y seleccionar los objetivos diferentes, si los primeros resultaron insatisfactorios.⁶⁹ Majone juzga que los críticos de esta idea están de acuerdo con el decurso reseñado, y sólo discrepan por cuanto a los métodos y las condiciones relevantes para la realización de la tarea. Una aproximación tal es la pertinente en muchos casos, pero no es la única opción para el análisis de **policy**, porque de ser así, el problema inherente al mismo sería puramente de lógica, es decir: elegir la mejor asignación de medios para alcanzar los objetivos previstos.

Pero las condiciones son distintas porque no existe conocimiento perfecto de los objetivos y las restricciones, además de que los datos no son cien por ciento confiables. El análisis de **policy** no trata con base en una lógica formal como lo hace la ingeniería: decidir racionalmente es insuficiente porque el proceso organizativo de implementación debe estar acompañado por un proceso intelectual paralelo para desarrollar y elaborar la idea primigenia que produjo a la **policy**. Cuando los hacedores de **policy** actúan bajo presiones externas y con el peso de su ego, están limitados si solamente se apegan al análisis prospectivo. Es necesario un análisis retrospectivo para proporcionar una base doctrinal, concertar los acuerdos, responder a las críticas, descubrir nuevas implicaciones y estrechar la compatibilidad entre las **policies**. Estas aportaciones del análisis retrospectivo son criticadas como ajenas al proceso de **policy**, se califica como "racionalizaciones pseudo-científicas" de las posiciones cuyo valor es político o burocrático.

Majone ha explicado que una **policy** no es una prueba formal como en lógica y matemáticas, donde lo falso o lo verdadero son el objeto. Simplemente, si es verdadera se debe al asentimiento que capta y los argumentos son plausibles o convincentes para un auditorio, y hay muchas maneras de construir un argumento. Por su parte, la evidencia se selecciona también de diversas formas a

⁶⁹. **Ibid**, pp. 349-354.

partir de la información disponible. Para convencer a un auditorio se pueden seguir diversos medios de seleccionar la combinación de datos, hechos, valores y métodos analíticos. Los argumentos de post-decisión y retrospección son de gran relevancia en el proceso de hechura de **policy**. Mirando a la racionalidad, ella tiene sentido si se le sitúa con referencia a lo que ha sido, no con relación a lo que será, de manera que su concepción medios-fines resulta insatisfactoria para el análisis. El abandono de esta racionalidad es posible con la alternativa del análisis de **policy** como artesanía.

La artesanía reclama de la emulación inteligente, la práctica prolongada y un elevado grado de creatividad personal. Giandomenico Majone razona que para comprender al análisis de **policy** como artesanía, hay que entender la microestructura de los argumentos analíticos, de manera igual como lo hace con el estilo del artista para apreciar la calidad de un producto terminado.⁷⁰ Existe una gran analogía entre el analista y el artesano, principalmente en lo que se refiere al entendimiento claro de las posibilidades y limitaciones de los materiales usados, así como de las herramientas de uso; además de la íntima relación entre la persona y su trabajo. Como la producción artesanal que no puede elaborarse en serie, el trabajo analítico no se produce en masa por el papel preponderante del estilo que determina el valor y la aceptabilidad del producto, así como su calidad. En contraste con el artesano, que utiliza materiales duros, el analista usa datos, herramientas técnicas y modelos, con el objeto de producir evidencias y argumentos.

Tomando como base el concepto de artesanía formulado por Aristóteles, quién precisó el proceso artesanal en cuatro causas - causa material, causa eficiente, causa formal y causa final-,⁷¹ Majone propuso que "con modificaciones apropiadas, estas mismas categorías se aplican al trabajo analítico: el componente material serían los datos, la información y las construcciones conceptuales usadas en el planteamiento del problema para analizar; las herramientas técnicas y modelos serían el componente eficiente de la tarea del analista; la forma de la tarea sería el argumento que allega la evidencia y del que se extrae la conclusión, y el componente final sería la conclusión misma -con las actividades relacionadas de comunicación e implementación-".⁷² El esquema

⁷⁰. Majone, **Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Analysis**, pp. 10-11.

⁷¹. Aristóteles. **Moral, a Nicómaco**. México, Espasa-Calpe. 1962.

⁷². Majone, obra precitada, p. 355.

refleja el proceso de trabajo del analista de **policy**, que contrasta con la labor del analista de decisiones (sus categorías son los objetivos, criterios, alternativas y restricciones), cuyo objeto es la predicción. Para aquel, las categorías son los datos, información, herramientas, evidencia y argumento, y ellas pueden ser usadas en cualquier tipo de análisis, sea prospectivo, retrospectivo, descriptivo o prescriptivo.

Thomas Dye también juzga que el análisis es arte y artesanía. Es arte porque requiere de conocimiento, creatividad e imaginación para identificar los problemas sociales y describirlos, así como trazar a las **policies** que puedan aliviarlos. Es artesanía porque estas tareas usualmente requieren de conocimientos de economía, ciencia política, administración pública, sociología, derecho y estadística, de modo que como artesanía viene a ser un subcampo de estas disciplinas tradicionales.⁷³

Una interpretación del análisis como la ofrecida por el decisionismo puede brindar una imagen neutral y no-partidaria del problema a resolver, pues técnicamente es posible escoger los medios mejores para alcanzar los fines deseados. Debido a que el trabajo del analista se reduce a determinar los mejores medios para alcanzar esos fines, debe ser neutral con respecto a dichos fines en lo que se refiera a la discusión de las metas, de modo que los valores son necesariamente subjetivos y no-científicos.⁷⁴

Los aspectos artesanales del análisis contribuyen a contestar preguntas referentes a los estándares de calificación sobre sus conclusiones, siempre tentativas y abiertas a la refutación, además de ofrecer soluciones intermedias entre el absolutismo metodológico de Escila y la anarquía metodológica de Caribdis. También responde preguntas referentes al abandono de ciertas conclusiones. Estos aspectos tratan de los detalles inherentes a la producción de argumentos. Ahora existen pocos científicos y filósofos que tengan la certeza acerca de qué es el conocimiento científico, o qué es lo que puede proveer el conocimiento. En contraste, existe consenso en el sentido de que ese conocimiento es siempre tentativo y abierto a la refutación. En él hay vacíos de lógica, incoherencias y contradicciones; incluso las matemáticas son consideradas como conocimiento falible, tentativo, tal como otras clases de saber humano.

⁷³. Dye, obra citada, p. 16.

⁷⁴. Majone, obra precitada, p. 21.

Debido a que los esfuerzos individuales de los científicos son falibles, la emergencia de un cuerpo de conocimiento provisionalmente aceptado debe ser explicado en términos de mecanismos sociales de evaluación y control de calidad. La verdad científica sólo puede ser establecida mediante convenciones, por medio de los consensos de los expertos en el campo y por el cumplimiento de ciertas normas metodológicas y científicas, que operan como reglas del juego científico. El proceso de investigación científica como algo diferente del producto final de la investigación, depende más del "'conociendo cómo'", que del "'conociendo qué'", porque es una artesanía, un proceso social, más que una actividad puramente lógica.⁷⁵ Las habilidades artesanales de los científicos forman un repertorio de procedimientos y juicios que son parte personalmente, y parte social e institucionalmente.

Abogacía de Policy

Del mismo modo como los estudios de política no se pueden desligar de la tentación del contacto con la realidad del poder, la incitación por vincular los resultados del análisis de **policy** con su hechura no dejan de asomar la cabeza. Se trata pues de un campo controversial.

Thomas Dye distingue entre explicar las causas y consecuencias de las **policies**, y la prescripción de lo que deben perseguir. No es lo mismo aprender por qué el gobierno hace algo y cuáles son sus consecuencias, que prescribir lo que el gobierno debe hacer. Esta es la diferencia entre el análisis y la abogacía de **policy**. En consecuencia -como un eco de las ideas de Robert Behn sobre los políticos de **policy**-, "la abogacía de **policy** requiere destreza retórica, persuasión, organización y activismo; en tanto que el análisis de **policy** estimula a los sabios y los estudiosos para abordar críticamente sus resultados, con los instrumentos de la investigación científica".⁷⁶

Para Majone, en contraste con Dye, existe una artificial distinción entre análisis y abogacía, entre las alternativas subyacentes que pueden derivar en la realización de una meta y los cambios abogados en lo que el gobierno hace. Los analistas dotados con una experiencia extensa en aconsejar a los hacedores de **policy**, conocen lo que sus aconsejados quieren y necesitan acerca de los objetivos, así como la forma más eficiente de conseguirlos.

⁷⁵. **Ibid**, pp. 42-43.

⁷⁶. Dye, obra citada, p. 7.

Giandomenico Majone cita al economista Carl Kaysen, quien explicó que en su papel de consejero, el economista es primariamente un propagandista de valores, no un técnico suministrando datos para preferencias preexistentes de los hacedores de **policy**; su papel es proporcionar argumentos y creencias que buscan ganar un amplio apoyo para valores políticos. En el análisis, como en la ciencia y en cualquier razonamiento, pocos argumentos son puramente racionales o puramente persuasivos, de modo que una cuidadosa mezcla de razón y persuasión es usualmente más efectiva que la dependencia de una u otra.⁷⁷ El estilo, la elegancia de expresión y los novedosos modos de comunicación, están ofreciendo importantes medios de ganar apoyo para nuevas ideas, y venciendo hostilidades preconcebidas e inercias institucionales. La cuestión práctica no es el uso de la persuasión, sino qué forma de persuasión se usa y cuándo se utiliza.

Dentro del contexto general de la persuasión, el análisis comprende el consejo de **policy**. El consejo se busca y se da en diferentes situaciones dependiendo, entre otras cosas, de la claridad de los objetivos del hacedor de **policy**, de su comprensión de la situación de los problemas, y del conocimiento y postura del consejero. Tres situaciones deben ser consideradas de manera especial: en primer lugar, la tarea del consejero es determinar la mejor, la más barata o la más efectiva forma de alcanzar el objetivo que el hacedor de **policy** tiene ya decidido lograr. La meta del consejo y la meta del consejero son claras: el analista sólo necesita dar una respuesta a la solicitud del consejo. Recomendaciones como estas coinciden perfectamente con instrucciones o prescripciones, más que con el consejo.⁷⁸

Una segunda situación es aquella en la cual existe más de una selección de los medios apropiados para lograr una meta dada, y el hacedor de **policy** está incierto con respecto al problema a resolver y cree que las cosas no están como debieran. Después de que el problema es razonablemente definido, el consejo se enfrenta a una variedad de alternativas y métodos de solución, pero no existe un estándar para escoger entre ellos. En este caso, el analista se expresa más como consejero que como operador de instrucciones o prescripciones.

En la tercera situación, el analista utiliza su lenguaje de consejo directamente sobre el hacedor de **policy**, haciéndole sentir

⁷⁷. Majone, **Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Analysis**, pp. 34-37.

⁷⁸. **Ibid**, pp. 37-41.

que su definición del problema es incorrecta y persuadiéndole de aceptar su formulación de análisis. Este es un caso que propiamente consiste en un consejo persuasivo, pero la pregunta es si este consejo es racional y moralmente justificable, porque cuando el analista usa la persuasión está actuando y en última instancia actúa más como abogado que como un consejero desinteresado.

Majone cree que generalmente el hacedor de **policy** tiende a pensar con base en categorías tradicionales, o en término de alternativas que son demasiado restrictas con relación a sus propios objetivos, pues se necesita de la persuasión para inducirlo a considerar formulaciones diferentes. Cuando un problema es muy limitado los expertos tienden a desagregarlo en sus causas y sus posibles soluciones, y así se imposibilita la formulación de un consejo unívoco. En situaciones tales, la alternativa mejor es dejar que cada experto abiertamente abogue por su posición, preferiblemente como se establecería un marco bien estructurado de controversia, para luego forzarse la creación de un consenso. Procedimientos de controversia son específicamente designados para producir asunciones e interpretaciones diferentes de los hechos. Ellos proveen incentivos contra los adversarios al presentar argumentos en favor de una variedad de posiciones. Esta fórmula se denomina abogacía múltiple y es usual en los equipos de consejo de los gobiernos nacionales.

El pensador italiano explica que "la abogacía múltiple es un proceso de discusión y persuasión designado para exponer sistemáticamente a los hacedores de **policy**, argumentos en competencia que son preparados por los abogados mismos".⁷⁹ La persuasión está justificada ética y profesionalmente, y debido a que el analista no puede ofrecer pruebas irrefutables ni argumentos incontrovertibles, la experiencia del análisis sugiere que este podría hacerse en dos etapas: la primera se refiere a lo que el analista quiere recomendar, la segunda etapa a lo que hace la recomendación convincente, aun dentro de un auditorio hostil e incrédulo.

Una posición intermedia entre Dye y Majone es ocupada por William Dunn, para quien la abogacía de **policy** es el uso de información relevante para formular demandas y ofrecer argumentos razonados acerca de las posibles soluciones de un problema. Dicha abogacía es la forma de hacer declaraciones normativas, no tanto el

⁷⁹. **Ibid**, p. 40.

resultado de prescripciones, órdenes o mandatos de diversas clases.⁸⁰

El terreno abonado por el análisis de **policy** es útil en administración pública de diversos modos, comenzando por el estudio concienzudo de su actividad hasta la formulación y empuje de argumentos de consejo, pasando por todas aquellas situaciones que exigen el arte de la persuasión para negociar entre posiciones conflictivas. Con el análisis, así como con la abogacía de **policy**, la administración pública rescata uno de sus deberes primigenios, cuando tiempo atrás emergió en las grandes civilizaciones tempranas de la humanidad: el consejo de gobierno.

Sin embargo, ante un campo de conocimiento tan dinámico y cambiante que impide conservar estables sus anchas fronteras disciplinarias y consolidar por ahora su centro conceptual, las ciencias de **policy** no podrán constituir una alternativa disciplinaria de la administración pública, ni debe serlo porque tal no es su objeto; ni está en capacidad de hacerlo ni tampoco es necesario. Tradicionalmente nuestra disciplina ha observado a las ciencias de **policy** como un campo propio o muy próximo a la ciencia política, e incluso desde mediados de los años de 1950 autores de la talla de Dwight Waldo las visualizaban como una apertura polifacética de nuevos ámbitos de problematización, tales como la agricultura, el bienestar y las relaciones exteriores. Su emergencia no obró a favor de sustituir a la administración pública como ámbito de estudio, sino para colaborar a que ella superara la ancestral dicotomía política-administración, pues en todo caso no se debe dejar de percibir que las ciencias de **policy** constituyen "un desarrollo que es parte de un desenvolvimiento más amplio en ciencia política".⁸¹ Para entonces, las ciencias de **policy** estaban aportando más a esa disciplina que a la administración pública, donde el "nombre Lasswell" era la llave que abrió la puerta de la solución de los problemas.⁸²

Puede, empero, colaborar de manera significativa con la ciencia de la administración pública a enriquecer su presencia y actividad en un ámbito de gran relevancia: la implementación, un territorio del saber donde las ciencias de **policy** han hecho una

⁸⁰. Dunn, obra citada, p. 60.

⁸¹. Waldo, Dwight. **Perspectives on Administration**. Alabama, Alabama University Press. 1956. p. 112.

⁸². **Ibid**, p. 114.

gran contribución, si bien se debe extender hacia los estudios de terminación administrativa.

UNA VISIÓN ADMINISTRATIVA TRANSDISCIPLINARIA DE LA ECONOMÍA NEOLIBERAL

De manera diversa de la ciencias de **policy**, que reconocen y otorgan valor al estudio de la administración pública, la economía neoclásica ha impulsado fuerzas negativas sobre esa administración. Ha comenzado por desplazar al Estado como eje central de sus ocupaciones científicas, luego siguió hiper-peyoratizando a la burocracia y finalmente se ha dedicado a sustituir lo público de la administración por el espíritu privado de los empresarios. Sus profesantes son antiestatalistas, rechazan a la burocracia y anteponen lo privado a lo público, a través de un proyecto transdisciplinario por el cual la economía neoliberal pretende tomar el lugar de la ciencia de la administración pública como estudio de la administración pública misma.

EL ANTI-ESTATISMO

Antes de examinar el esquema antiestatista que procede de la economía neoliberal, estudiaremos el concepto de Estado que ha sido puesto en tela de juicio por esa escuela de la economía. En especial trataremos con la categoría *Estado administrativo*, que personifica la agrupación de algunas cualidades esenciales de esa forma de dominación. Esas cualidades son de suyo relevantes, pero no son las únicas que tienen importancia para su conceptualización, porque la idea de *Estado de derecho* también refleja atributos de enorme valor. Lo administrativo del Estado, que tan decisivamente obra en su definición, es una suma de atributos que entrañan parte de su carácter esencial en una época específica de la historia de la humanidad, pero no siempre, ni antes ni después.

Esos rasgos pueden ser incluso exagerados o soslayados, sobre todo cuando se trata de criticar al Estado por cuanto a sus excesos o defectos. Nociones tales como *estatismo* o *intervencionismo* tienen aquí su origen, pues ellas refrendan una exacerbación de la identidad Estado-administración cuyo mejor ejemplar es la noción de *burocratismo*. Pero ni el Estado es pura administración, ni la administración es suficiente para llenar del todo esa compleja idea que entraña al Estado.

El Estado Administrativo

No debemos olvidar que el Estado tiene un carácter histórico individual, dentro de una configuración múltiple de formas de dominación singulares también históricamente determinadas. Pero el Estado no es el producto final de la evolución de una serie de organizaciones políticas, sino una opción entre otras ya desaparecidas, tales como el Imperio Universal, la Ciudad-Estado y la Poliarquía medieval.¹ Su actual y vigente denominación como *Estado* es el fruto de una evolución hacia el presente, cuyo punto de origen es la voz *República*. En efecto, ese vocablo significaba entre los romanos lo concerniente a la *Civitas*, la Ciudad; es la *Res Publica* -la cosa pública-. Expresiones revolucionarias en Francia hacia los finales del siglo XVIII, tales como el juramento cívico y el espíritu cívico, significaban los asuntos propios de las materias políticas inherentes a la ciudadanía.

Posteriormente la *Res Publica* fue acompañada por un nuevo término: *Status*, de modo que la voz *estado de la cosa Pública* fue usada primigeniamente por Ulpiano para referir el espacio propio de las reglas de la convivencia comunitaria. Desde entonces se usó corrientemente el término *estado de la República* para significar lo inherente a las cosas públicas, hasta que con el correr de los tiempos las voces Estado y República se separaron en calidad de sinónimos.²

Literalmente la palabra "estado" significa posición o quietud, un *estar* de las cosas que brinda la idea de estabilidad. Pero también significa el *ser* de esas mismas cosas, su fluir. Entraña, pues, la noción de permanencia gracias a la transformación, de modo que cuando ordinariamente hablamos del Estado, referimos más o menos explícitamente el modo de *ser* o *estar* constituida políticamente una sociedad.³

Fue Maquiavelo quien diferenció ambas palabras desde principios del siglo XVI, y divulgó el término Estado, pasando la voz República a denotar un tipo de Estado y después una mera forma

¹. Hintze, Otto. **Historia de las Formas Políticas**. Madrid, Revista de Occidente. 1968. pp. 37-77.

². Prélot, Marcel. **La Ciencia Política**. Buenos Aires, EUDEBA. 1965. pp. 6-7.

³. Posada, Adolfo. **Tratado de Derecho Político**. Madrid, Librería General de Victoriano Suárez. 1935. Vol. I, p. 6. El énfasis en nuestro.

de gobierno. Desde entonces, del mismo modo como en la administración pública ha preponderado lo administrativo, el "estado de la cosa pública" se ha ceñido a lo estatal.

Paralelamente ha venido ocurriendo una asincronía entre la *administratibilidad* de las grandes organizaciones y la reducción del Estado a su noción de estar, que se fue afirmando a partir de la *Revolución Administrativa*. Esto ha simplificado el entorno del desarrollo científico de la administración pública, facilitando la emergencia de nociones tales como "desestatización", que ha venido a consagrar la "despublicación" del Estado a favor de nuevos poderes estamentales, y asegurar la privatización de bienes públicos, la sustracción de conquistas sociales y la desprotección de los trabajadores.

Siendo la administración un componente tan relevante del Estado, ella no puede ser ignorada en su trascendental papel. Esto ha hecho que se justifique el que Waldo usara el pleonasma de "Estado administrativo",⁴ pues como afirmó más recientemente, "los estados son administrativos o no son estados".⁵

Una Perspectiva Anti-Estatal

El proceso reseñado fue confluyendo en la mera identidad entre lo estatal y lo administrativo, aminorándose gradualmente lo público para ambos. Pero tal situación no ayudó al estudio de ambas categorías, y sí por el contrario, a su extrema simplificación conceptual. Esto es observable de manera ejemplar y típica desde los años de 1920 en las ideas del pensador neoliberal Ludwig von Mises, conspicuo integrante de la Escuela de Viena y uno de los primeros economistas en explorar a la administración pública desde el ángulo de su campo de cultivo disciplinario. Su pensamiento, que comenzó como una suave brisa que no inquietó a los publiadministrativistas estadounidenses, hacia los años de 1940 era un viento ya fuerte, que hoy en día se convirtió en ese huracán neoliberal llamado nuevo manejo público. Existe pues una vinculación intelectual genética entre el origen de las teorías

⁴. Waldo, Dwight. **Teoría Política de la Administración Pública**. Madrid, Editorial Tecnós. 1961 (en inglés la obra se titula: **The Administrative State**, 1948).

⁵. Waldo, Dwight. "A Theory of Public Administration Means in Our Time a Theory of Politics Also". Lynn, Noamy and Aaron Wildawsky (eds). **Public Administration: The State of Discipline**. New Jersey, Chatham House Publishers. 1990. p. 79.

antiestatales en la Escuela de Viena y las concepciones antiadministrativas profesadas por ese nuevo manejo público, del que trataremos páginas adelante.

Von Mises escribió en 1944 su obra **El Gobierno Omnipotente**, con el objeto de realizar una anatomía del tipo de régimen autocrático y omnipoderoso. De hecho, como reza el subtítulo, *El Ascenso del Estado Total y la Guerra Total*, la obra se encaminó a examinar la ausencia de las libertades bajo un gobierno políticamente asfixiante: el nacional-socialismo.⁶ Antes había dedicado su tiempo a estudiar al socialismo soviético y a exagerar sus apreciaciones sobre los defectos de ese régimen. Con tal propósito, en 1922 publicó un libro titulado **El Socialismo: Análisis Económico y Sociológico**.⁷

Radizando en los Estados Unidos, el antiguo profesor vienés introdujo el concepto de manejo a la economía neoclásica, y fue quien desarrolló su doble caracterización en los negocios privados y en el gobierno. Von Mises proveyó un caudal de categorías centrales del neoliberalismo que dan comienzo con la noción de *estatismo*, y afinó y divulgó la categoría de *intervencionismo*. También es uno de los pioneros en demonizar a la *burocratización* como el ánima perversa de los regímenes autoritarios; él inspiró asimismo los sentimientos primigenios más hondos sobre las ineffectividades "naturales" de la administración pública.

Esas ideas fueron fraguadas dentro de esos estudios sobre el socialismo y el nacional-socialismo, los cuales, asimilados en la misma órbita *totalitaria* sin diferenciación alguna, promovieron un enfoque antiadministrativo que von Mises hizo extensivo al Estado de bienestar personificado por el *Nuevo Trato* roosveltiano, al que combate en una de sus obras principales.⁸

Paradójicamente, el estatismo y el antiestatismo tienen la misma cuna: el antitotalitarismo dogmatizado de von Mises. Pero laboratorios primigenios de análisis del Estado como el socialismo soviético y el nacional-socialismo alemán, no constituyen de ningún modo tipos clásicos de estatalidad donde lo administrativo y lo

⁶. Mises, Ludwig von. **Omnipotent Government: the Rise of the Total State and Total War**. New Haven, Yale University Press. 1944.

⁷. Mises, Ludwig von. **El Socialismo: Análisis Económico y Sociológico**. México, Editorial Hermes. 1961 (1922).

⁸. Mises, Ludwig von. **Bureaucracy**. New Haven, Yale University Press. 1962 (1944).

público convivan en equilibrio, sino en su exacerbación administrativa extrema con una pérdida completa de genuina *publicidad*. También el Estado de bienestar produjo y reprodujo una gran densidad administrativa, que propició un repliegue de lo público bajo un esquema tutelar amplificado. Esto último, empero, no justifica que von Mises lo haya clasificado junto con los dos precedentes como enemigo de la libertad.

Según lo observa ese pensador neoliberal, el Estado de bienestar roosveltiano, igual que el socialismo y el nazismo, está caracterizado por un excedente de burocracia que proviene de la desnaturalización de la economía de mercado. De este grave mal cree que estaba enfermo el socialismo inglés en la década de 1940 y obviamente el fascismo italiano.⁹ Ludwig von Mises alega que es un eufemismo dar el nombre de gobierno al régimen en el cual los gobernantes sean libres de practicar su parecer, pues "el supuesto *Estado de bienestar* no es otra cosa que el despotismo de los gobernantes".¹⁰

Este tipo de posturas fueron refractarias de las tendencias de la *Revolución Administrativa*. En efecto, la premisa del libro de von Mises sobre la burocracia fue un artículo de los publiadministrativistas Marshall Dimock y Howard Hyde, donde se destacó la tendencia universal hacia las organizaciones en gran escala y el incremento de su densidad administrativa.¹¹ Pero para von Mises la burocratización procede de otra fuente, consiste en la perversión de las relaciones mercantiles y constituye un puente que fatalmente conduce al totalitarismo en cualquiera de sus modalidades.

Una de esas formas es el *estatismo*, término proveniente del francés *etatism*. Se trata del producto intelectual cuyos culpables confesos son los padres de la sociología: Henri de Saint-Simon, Charles Fourier y Auguste Comte. Ese mal fue exportado de Francia hacia Alemania donde lo difundieron Jorge Guillermo Federico Hegel y Lorenz von Stein, así como al Reino Unido, donde lo promovió Thomas Carlyle. Según von Mises, "el estatismo asigna al Estado la tarea de guiar a los ciudadanos y tomarlos bajo su tutela. Su objeto es restringir la libertad de acción de los individuos. Busca moldear su destino y arropar toda su iniciativa en el gobierno"

⁹. Von Mises, **Omnipotent State**, p. 11.

¹⁰. Von Mises, **Bureaucracy**, p. 42. Las cursivas son del original.

¹¹. **Ibid**, pp. 11-12.

(...) "El estatismo es una enfermedad de los gobernantes, los militares y los servidores públicos".¹²

Qué bueno para von Mises no haber conocido la obra de los pensadores administrativos italianos, tales como Ferraris, Orlando o Wautrain-Cavagnari, que impulsaron la categoría de acción social positiva y directa del Estado, o la idea de su acción injerencista, porque se hubiera horrorizado.

El estatismo es un mal de la sociedad cuya virulenta acción se realiza a través de dos ponzoñosas modalidades: el socialismo y el intervencionismo, cuya meta común es enclaustrar al individuo en el Estado y hacerlo víctima de su compulsión. Dentro de la modalidad del intervencionismo, el estatismo constituye una especie que se encamina a corregir deficiencias del mercado que resultan buenas a corto plazo, pero lesivas después, porque desconoce que hay fuerzas operando en el mercado que tienden a restaurarlo. Esa fórmula de injerencia corresponde a una mixtura o solución intermedia entre el socialismo y el capitalismo.¹³

Sobre esta base, von Mises distingue los polos administrativos del gobierno y los negocios: "el manejo burocrático es un manejo que está obligado a cumplir con normas y reglamentos precisos fijados por la autoridad de un cuerpo superior. La tarea de los burócratas consiste en ejecutar lo que tales normas y reglamentos le ordenan. Su arbitrio para obrar mejor según su propia convicción está rigurosamente restringido por tales disposiciones". En contraste, "el manejo comercial o lucrativo es un manejo orientado con fines de utilidad. El objetivo del manejo de los negocios es la obtención de beneficios".¹⁴ Por consiguiente, en la administración pública no hay relación entre ingresos y gastos, porque los servicios públicos no implican sino gastos, y el ingreso insignificante que proviene de fuentes financieras especiales es relativamente circunstancial. En este sentido, los ingresos provenientes de las tarifas aduanales y los impuestos no son producidos por la organización administrativa, pues la fuente de donde emana es la ley, no las actividades de los funcionarios públicos. No encuentra mérito alguno del recaudador de ingresos internos, con base en que los residentes de su distrito sean más ricos y paguen impuestos más elevados, porque el tiempo y el esfuerzo requeridos por el manejo del impuesto sobre la renta no

¹². Von Mises, **Omnipotent Government**, pp. 44 y 58-59.

¹³. **Ibid**, p. 59.

¹⁴. Von Mises, **Bureaucracy**, pp. 45-46.

están en proporción al volumen imponible correspondiente. Obviamente en la administración pública no existe precio de mercado para sus logros, lo que hace indispensable que los funcionarios públicos actúen de acuerdo con principios totalmente distintos de los que se aplican con motivos lucrativos.

Con tales fundamentos, el economista neoclásico anuncia que "ahora estamos en posibilidad de dar una definición del manejo burocrático: manejo burocrático es el método aplicado a la dirección de los asuntos administrativos, cuyo resultado no supone valor monetario alguno en el mercado".¹⁵ Pero aclara que no afirmó que un manejo acertado de los asuntos públicos no tenga valor, sino que no tiene precio en el mercado, que su valor no puede liquidarse en una transacción de mercado y, consecuentemente, no puede expresarse en términos monetarios. Como la burocracia es una antípoda del manejo rentable, es un peligro que debe evitarse y prevenir que invada al sector privado, porque el manejo burocrático es una gestión de asuntos que no se puede valorar por un cálculo económico.¹⁶

El estatismo tiene una hermana consanguínea que se llama burocratización, y el padecimiento que provoca no es menos lesivo. Esto fue observado por von Mises durante el *Nuevo Trato* cuya secuela nociva no era la burocracia, sino esa burocratización. Así como el estatismo bloquea e interfiere a la economía mercantil, el burocratismo adormece y enajena a la sociedad, pues para von Mises lo que caracteriza a la era contemporánea es el crecimiento de la intromisión del gobierno en los negocios y en otros muchos otros aspectos de la vida del ciudadano.¹⁷

Este ideario antiadministrativo fue sustentado entre los años de 1929 y 1940, cuando ya comenzaba a significar un foco de gran atracción. Empero, como entonces estaba arrancando el momento cimero de la *Revolución Administrativa*, tuvo muy poco atractivo. Incluso las ideas de Ludwig von Mises fueron recibidas en una atmósfera silente por los administradores públicos. Para John

¹⁵. **Ibid**, p. 47.

¹⁶. **Ibid**, p. 48.

¹⁷. **Ibid**, p. 44.

Pffifner y Robert Presthus mereció sólo una escueta referencia.¹⁸ John Millet,¹⁹ y Gerald Caiden tampoco le brindaron mucha atención.²⁰

Pero una pensadora administrativa sí observó con nitidez en von Mises -y Friedrich von Hayek- el alcance de sus ideas y el papel residual que en ellas tenía la administración pública. Tocó a Emmette Redford en 1969, haber realizado la exploración más temprana del ideario neoliberal contra la administración pública. Redford explicó que existe la idea de que "una **policy** puede ser autoejecutada o ejecutada a través de una administración automática. Este es un elemento en el pensamiento *neoliberal* de los economistas de nuestro tiempo. Ellos creen que el Estado puede adoptar **policies** que requieren poca o ninguna administración, o que pueden aplicarse a través de una administración programada para operar de acuerdo con reglas establecidas".²¹

Redford creía que los neoliberales pensaban que una administración pública tal somete a los servidores gubernamentales a la ejecución de la ley, reduce las amenazas de invasión a la privacidad, acelera el ajuste del individuo a la **policy**, facilita el control democrático sobre los funcionarios y simplifica a la administración aumentando su eficiencia. Una administración así minimizada preserva la economía y mantiene la libertad de opción de los individuos, pues se ha optado por "un monto mínimo de administración, y una retención máxima de opción y ajuste individual".²²

Otro pensador administrativo, viendo más allá, percibió los peligros de este modo de pensar sobre la administración pública. Dwight Waldo criticó con severidad y firmeza al exprofesor vienés, señalando lo siguiente: "Ludwig von Mises representa una importante escuela ideológica entre los economistas. En su libro **Burocracia**

¹⁸. Pffifner, John and Robert Presthus. **Public Administration**. New York, The Ronald Press. 1967 (1935). p. 57.

¹⁹. Millet, John. **Government and Public Administration**. New York, McGraw-Hill Books Company. 1959. p. 9.

²⁰. Caiden, Gerald. **The Dynamics of Public Administration**. Hinsdale, Dryen Press. 1971. p. 40.

²¹. Redford, Emmette. **Democracy in the Administrative State**. New York, Oxford University Press. 1969. pp. 185-186. El énfasis es nuestro.

²². **Ibid**, p. 187.

(...) sostiene en forma enérgica -quizá excesiva- una tesis que ha encontrado mucho respaldo entre economistas y entre el pueblo en general (...) es ésta una tesis que el estudioso de administración es fácil que en el mejor de los casos la considere como una verdad a medias, y en el peor, como un error peligroso. Pero se trata de un punto de vista que merece ser tomado en serio (...).²³

Resulta evidente que los pensadores administrativos estadounidenses poco hicieron con su tácito mutismo, en favor del discernimiento público sobre esas peligrosas ideas. Cuando pensamientos como los de von Mises son sobreseídos por los profesantes de una disciplina a la cual cuestiona de un modo tal, se está allanando una explícita concesión, pues "quien calla otorga". Cuando adjetivos tan degradantes sobre la administración pública son así vertidos sin respuesta de parte, el público deja de disponer de elementos de juicio sobre las propuestas y se facilita la emergencia de las falsas profecías y las verdades dogmáticas.

Entonces el terreno queda abonado a la invasión de otras disciplinas, incluso antinómicas, que gradualmente ocupan el lugar dejado por las pasividades de sus cultivadores legítimos. Hacia la década de 1970, habiéndose declarado en la teoría de la administración pública estadounidense una "crisis de identidad", la *opción pública* fue ofrecida por Vincent Ostrom como solución al problema, y con base en su ideario, propuso nuevos fundamentos para la disciplina.²⁴ Estas bases serían plantadas con el trabajo conjunto de una nueva ciencia política y una nueva economía neoclásica.

Marx decía que la historia suele repetirse, una vez como tragedia, otra como comedia. Afortunadamente hoy en día no se observa una actitud pasiva como la que antaño asumieron los publiadministratistas ante von Mises, ahora frente a sus vástagos profesantes del nuevo manejo público. En contraste con el pasado, no se abona el terreno a la intrusión de la economía neoclásica que soslaya y "ningunea" el papel de la administración pública en los procesos vitales de la sociedad.

Las críticas a la administración pública no son nuevas, pero nunca tan injustificadas, publicitadas y orquestadas de un modo tan radical. Se trata de una prédica encabezada por el neoliberalismo

²³. Waldo, Dwight (comp.). **Administración Pública**. México, Edit. Trillas. 1967 (1953). pp. 68-69.

²⁴. Ostrom, Vincent. **The Intellectual Crisis an American Public Administration**. The University Alabama Press. 1973. p. 5.

con miras a extender la privatización de los bienes públicos y colonizar con el "espíritu" empresarial a los gobiernos populares. No es necesario extenderse excesivamente en este punto, pues los grandes públicos son testigos a través de los medios de comunicación, tal como lo hace saber Gerald Caiden.²⁵

²⁵. Caiden, Gerald. "Revitalización de la Administración Pública". Caracas, **Reforma y Democracia**. Núm. 1. 1994. pp. 28-48.

LA OPCIÓN PÚBLICA

Uno de los nutrientes intelectuales relevantes del neo-manejo público es la autollamada opción pública. Su origen es sumamente curioso en cuanto a su denominación, si bien el espíritu que le caracteriza refleja una tradición económica y decisionista añeja.

El "Hombre Hacedor de Decisiones"

En noviembre de 1963 se llevó a cabo una reunión académica en el Centro *Thomas Jefferson* de Estudios de Economía Política en Charlottesville, Virginia, conocida como la *Conferencia Sin-nombre*. Sencillamente, la reunión nació del propósito de congregar a un grupo de economistas para que dialogaran con colegas de las ciencias sociales sobre una agenda de la teoría pura de la hechura de la decisión colectiva, el análisis de hechura de decisiones no-mercantiles y la teoría positiva del contrato colectivo, así como de temas conexos. A pesar de tratarse de una reunión sobre la acción colectiva, la comunidad congregada no pudo establecer un consenso sobre su denominación, optándose por llamarla *Conferencia Sin-nombre*.

La figura más destacada fue James Buchanan, además de ser el más entusiasta.²⁶ El foco de inspiración de Buchanan había sido R. H. Coase, cuyas ideas acerca de la burocracia en las empresas privadas y su visión del papel de las restricciones empresariales en ellas, se pensaron aplicables al sector público.²⁷ La influencia de Coase se prolongó en el pensamiento de Buchanan, pues tiempo después volvió a tratarlo en un artículo.²⁸ La intención central de la conferencia fue explorar la aplicación del razonamiento económico a la hechura de decisiones en lo colectivo, lo político

²⁶. Ostrom, Vincent. *Editorial Comment*: "Development in the 'No-name' Fields of Public Administration". United States, **Public Administration Review**. Vol. 24, num. 1. 1964. pp. 62-63.

²⁷. White, Lousie. "Public Management in a Pluralistic Arena". United States, **Public Administration Review**. Vol. 49, num. 6. 1989. p. 524. La autora se refiere al trabajo de Coase, **La Naturaleza de la Firma (The Nature of Firm)**, publicado en 1937.

²⁸. Buchanan James. "The Coase Theorem and the Theory of State". Buchanan, James and Tollison, Robert (eds.). **The Theory of Public Choice**. Ann Arbor, The University of Michigan Press. 1987 (1984). pp. 159-173.

o lo social,²⁹ pues este enfoque permitiría un nuevo abordaje de problemas del manejo público y de las relaciones intergubernamentales. Igualmente sería promisorio para contribuir a una mejor comprensión de las empresas públicas y las oportunidades para el "empresariamiento" (**entrepreneurship**) público en la sociedad.³⁰

La ciencia sin-nombre permanecía como en sus orígenes hasta diciembre de 1967, cuando se eligió llamarla *opción pública* (**public choice**). Desde entonces, también el término opción pública fue usado para referir el trabajo de su comunidad de cultivadores.³¹

Fue a principios de la década de 1970 que se desarrolló el primer planteamiento de la opción pública con miras al abordaje de la administración gubernamental, tomándose distancia de la ciencia de la administración del Estado. En efecto, Vincent Ostrom escribió en 1971 un trabajo donde sentó las bases de la opción pública y estableció su carácter distintivo ante la tradición académica de aquella.³² La bibliografía que lo acompaña, al mismo tiempo, es el planteamiento primigenio del "estado del arte" en opción pública.

A pesar de las inclinaciones pluridisciplinarias de los fundadores de la opción pública, lo cierto es que su desarrollo consistió más bien en un enfoque económico sobre otras disciplinas. En lo tocante a la administración pública, la opción pública representa una faceta del trabajo de la economía neoclásica que tiene las más radicales implicaciones para la teoría de la administración pública. En efecto así es, porque los economistas neoliberales de la opción pública contemplan al individuo como la unidad básica de su análisis, de modo que el tradicional "hombre económico" fue reemplazado por el "hombre hacedor de decisiones".³³ Sobre esta base, cuya inspiración en Herbert Simon es patente, la opción pública constituye una teoría económica particular *sobre* el

²⁹. Ostrom, Vincent. "Public Choice: a Different Approach to Study of the Public Administration". United States, **Public Administration Review**. Vol. 31. 1971. p. 203.

³⁰. Ostrom, *Editorial Comment*: "Development in the 'No-name' Fields of Public Administration", p. 62.

³¹. Ostrom, "Public Choice: a Different Approach to Study of the Public Administration", p. 203.

³². **Ibid.**

³³. **Ibid**, p. 205.

servicio público, más que una interpretación general de la administración pública.³⁴

Ella trata con la naturaleza de los bienes y servicios, que sus cultivadores distinguen en puramente privados y puramente públicos. Los primeros son altamente divisibles y los potenciales consumidores pueden ser excluidos de su disfrute, si ellos no pueden pagar el precio; los bienes públicos, en contraste, son altamente indivisibles y los potenciales consumidores no pueden ser fácilmente excluidos del disfrute de sus beneficios. De acuerdo con Mancur Olsen, existe una brecha entre la indivisibilidad de los bienes y servicios públicos, y la singularidad de los incentivos individuales, lo que entraña un principio de exclusión de los usuarios.³⁵ Esto significa que toda empresa colectiva derivada en acciones para proveer bienes y servicios públicos, tales como la defensa nacional, la seguridad pública y la administración de justicia, implica una dificultad de realización. La formación de grandes asociaciones voluntarias para realizar materias de interés público, sólo es posible si hay condiciones especiales.³⁶ Al respecto, es necesario que puedan derivar beneficios separables de una magnitud suficiente para justificar el costo de la membresía en su conjunto o puedan ser coaccionados para asumir su parte de los costos.

Una Imagen Espectral de la Administración Pública

La opción pública es heredera de la visión antiadministrativa de Ludwig von Mises, entre cuyos principales cultivadores destacan Vincent Ostrom y William Niskanen.

La obra de Niskanen es un clásico en el tema, y ciertamente un libro representativo de lo que su autor llama nueva economía

³⁴. Las raíces de esta concepción pueden encontrarse en los primeros trabajos de Herbert Simon, de los cuales destacamos dos artículos: "Decision-Making and Administrative Organization" Merton, Robert (edit.). **Reader in Bureacracy**. Glencoe, Free Press. 1960 (1944). pp. 185-194; y "Administrative Decision-Making" (United States, **Public Administration Review**. Vol. 25. 1965. pp. 31-37).

³⁵. Olsen, Mancur. **The Logic of Collective Action**. Cambridge, Harvard University Press. 1971 (1965). p. 14.

³⁶. **Ibid**, pp. 15-16.

política y cuyo objeto es la aplicación de los métodos de la economía al estudio de las instituciones colectivas de la sociedad.³⁷ El foco del estudio es la burocracia y, en su seno la oficina (**bureau**), a la cual le otorga un valor histórico que se remonta al funcionariado sumerio y egipcio. Aunque legatario de Max Weber, Niskanen objeta a la sociología carecer del estudio de las preferencias de los individuos que integran a la burocracia, pues están subsumidas en las metas orgánicas del Estado, siendo ellas extraordinariamente importantes. Tal ausencia acentúa el autoritarismo dentro del seno de la burocracia y dificulta su análisis con relación al gobierno representativo y el mercado libre.³⁸ En efecto, las oficinas son organizaciones no-lucrativas financiadas en última instancia por una apropiación periódica o por medio de una concesión.³⁹ Constituyen entidades especializadas en la oferta de bienes y servicios cuya demanda por parte de los ciudadanos es superior a la que existiría, si dichos productos se vendieran en el mercado a precio determinado.

Niskanen es autor de la teoría de la provisión de las oficinas, con base en el modelo de conducta propositiva del manejador de una oficina singular.⁴⁰ Este desarrollo se asemeja al modelo desenvuelto por la economía donde existe un decisor-consumidor individual que tanto agrada a la opción pública, y una teoría del mercado fundada en el esquema de empresa lucrativa. Este concepto de economía tiene como figura central al consumidor, el empresario o el burócrata. De manera similar con autores del enfoque económico neoclásico de la burocracia, Niskanen cree que los servicios públicos tienen un carácter inherentemente deficitario.⁴¹

Como von Mises, las propuestas de Niskanen tienen serias limitaciones científicas. Por principio, juzga que el vocablo burocracia tiene una gran carga peyorativa, y advierte que "entre los profesores y los funcionarios públicos se han inventado

³⁷. Niskanen, William. **Bureaucracy and Representative Government**. Chicago, Aldine Atherton. 1971. p. V.

³⁸. **Ibid**, pp. 4-5.

³⁹. **Ibid**, p. 15.

⁴⁰. **Ibid**, p. 5.

⁴¹. Corona Ramón, Juan Francisco. **Una Introducción a la Teoría de la Decisión Pública**. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1987. p. 94.

eufemismos como 'administración pública', 'servicio' (en lugar de oficina), 'servidor civil' y 'manejo programático', para reflejar la respuesta popular a términos asociados con burocracia. Esta es una práctica infortunada y no puede ser usada en este libro (...).⁴² Lo que son categorías históricas y conceptos científicamente elaborados, para Niskanen significan meras homonimias pervertidas de la burocracia. Decidido de tal modo a ennoblecer la noción de burocracia, sería esperable una rigurosa conceptualización del término, pero no es así: intolerante con los pruritos lingüísticos señalados, sin rubor alguno declara que "para este libro no es importante una definición precisa y consistente del término 'burocracia'".⁴³

Ante lagunas de conceptualización tan extensas, nosotros podemos preguntar si estas deficientes interpretaciones de la administración pública tienen la autoridad científica y la seriedad conceptual necesaria no sólo para sustentar la crítica a los sociólogos, sino para pretender sustituir su estudio.

Vincent Ostrom es más desafiante que Niskanen y propone incluso que el ideario virginiano salve a la administración pública de su crisis de identidad. Propone un modelo de simplificación organizativa de la administración pública que busca reducir su complejidad, y consiste en organizarla a través de una diversidad de colectividades configuradas como regímenes políticos concurrentes, dejándose de considerar la existencia de una sola regla de buena administración. De este modo, en lugar de una única jerarquía de autoridad coordinadora de todos los servicios públicos, existirían arreglos multi-organizativos en el sector público que adoptarían las características de servicios públicos industriales, compuestos por varias agencias públicas operando con sustancial independencia.⁴⁴ Ostrom se preguntó si a través de una fórmula tal no sería posible comenzar a observar una industria policial, una industria de recursos hidráulicos y una industria educativa, así como otras similares, atendiendo que la industria tiene una estructura que estimula la coordinación sin la dependencia primaria de estructuras jerárquicas. Se podría de tal modo hacer una combinación de impuestos de los usuarios, cargos por servicios, transferencias de fondos y sistema de *vaucher*, que tanto

⁴². Niskanen, obra citada, p. 7.

⁴³. **Ibid**, p. 23.

⁴⁴. Ostrom, "Public Choice: a Different Approach to Study of Public Administration", p. 212.

evoca las características de los arreglos del mercado entre agencias prestadoras de servicios públicos.

Esta visualización tiene su eje de movimiento central en una teoría económica de los bienes públicos, que juzga como inepta e insuficiente a la burocracia como una organización implementadora. En su lugar, dichos bienes pueden ser provistos conjuntamente por las acciones coordinadas de una multiplicidad de empresas, que trascienden los límites de las jurisdicciones de gobiernos singulares.⁴⁵

Todos estos elementos son concebidos como una nueva perspectiva no sólo de la acción de la administración pública, sino también para su estudio.

Desde la época de los trabajos de Ostrom y Niskanen, la burocracia ha constituido un objeto dilecto de estudio virginiano. Una obra clásica se debe a Gordon Tullock, aunque su temario tiene una fuerte dosis de miscelánea.⁴⁶ Un trabajo más fue preparado por Anthony Downs, aunque menos ortodoxo a pesar de los créditos que le brinda a Buchanan y Tullock.⁴⁷ Destaca en esta última la exploración de la burocracia a partir de la noción de oficina, al estilo de Niskanen, si bien Downs se adentra en un temario más extenso. También descuella un libro donde se liga a la burocracia y la democracia,⁴⁸ así como una antología que contiene trabajos de pensadores virginianos y de autores con una visión diferente sobre la burocracia, como Aaron Wildawsky, Richard Rose y Christopher Hood.⁴⁹

⁴⁵. Ostrom, **The Intellectual Crisis in American Public Administration**, p. 20.

⁴⁶. Tullock, Gordon. **The Politics of Bureaucracy**. Washington, Public Affairs Press. 1965.

⁴⁷. Downs, Anthony. **Inside Bureaucracy**. Boston, Little, Brown and Co. 1967.

⁴⁸. Dunleavy, Patrick (ed.). **Democracy, Bureaucracy and Public Choice**. New York, Prentice Hall. 1991. Parte II.

⁴⁹. Lane, Jan-Erik (ed.). **Bureaucracy and Public Choice**. London, Sage Publications. 1987.

EL NUEVO MANEJO PÚBLICO

Abonado el terreno de la globalización planetaria, desde hace unos cuantos años a la fecha, ha irrumpido el nuevo manejo público (**new public management**), un modelo de gerencia emparentado con el paradigma reseñado por Donald Kettl y Barry Bozeman que ya analizamos, pero ciertamente dotado de gran singularidad.

En efecto, esa globalización significó la conjunción universal de los problemas administrativos cuya síntesis planetaria conlleva un signo neoliberal, dentro del cual se han subsumido a los problemas de gobierno. El resultado es un modelo manejarial estándar para la administración pública de todos los países, que de tal modo asumen el mismo patrón de organización y funcionamiento. Cada administración pública individual quedaría uniformada bajo una pauta universal integrada por cinco rasgos prominentes: el mimetismo organizativo de la empresa privada, la incorporación del mercado como proceso de confección de los asuntos públicos, el fomento de la competitividad mercantil en la provisión de bienes y servicios, el reemplazo del ciudadano por el consumidor, y la reivindicación de la dicotomía política-administración transfigurada como antinomia entre **policy** y **management**.

Se trata de una criatura propia de los nuevos tiempos, principalmente por motivo de la articulación mundial de la economía y los cambios en el concepto de soberanía. Hugh Faulkner ha comentado lo siguiente: "mi observación es que la naturaleza del desafío manejarial para el gobierno y el sector privado cambió sustancialmente; sin embargo, los negocios se han adaptado más rápidamente a estos cambios que el gobierno; y el gobierno en los hechos muestra poca evidencia de alguna intención de adaptarse o una capacidad de adaptación".⁵⁰ Paralelamente, los negocios han adquirido la tecnología más rápidamente que el gobierno, tanto en lo concerniente a las comunicaciones, como a la informática. En las firmas privadas, en contraste con el gobierno, el manejo está basado en nuevas formas de control de calidad, y calidad de productos y enfoques novedosos de productividad.

El nuevo manejo público es el vástago más tierno del neoliberalismo, y en consonancia con su paternal ideólogo, se propone anteponer la economía neoclásica al temario político, y sustituir a una agonizante administración pública burocrática, por un modelo neogerencial moderno basado en la organización de la

⁵⁰. Faulkner, Hugh. "Locking to Public Management". Ottawa, **Canadian Public Administration Review**. Vol. 33, num. 1. 1995. p. 384.

firma privada. Su manejo es más rápido y ágil, trata con diferencias aisladas dándoles autonomía y operándolas, y las controla a través de la gerencia financiera limitada desde la cima. El gobierno, en contraste, opera con departamentos, agencias regulatorias y funciones redistributivas. Es más complejo y más grande. Sobre esa misma línea, la fuente citada explica que lo que distingue cualitativamente al manejo del sector público, del manejo de los negocios, es que el primero trata con los macrosistemas y con el interrelacionamiento de las organizaciones.⁵¹ Por consiguiente, el gobierno debe ser movido hacia el nuevo manejo público con miras a una mayor adaptación e innovación institucionales, porque opera con reglas y jerarquía, y limita la libertad de acción, coarta la capacidad de respuesta y restringe la iniciativa. En el gobierno, la rutina es una sierva del control, cuando más bien debe responder al cambio con la habilidad de adaptación institucional, y construir una más flexible y adaptable.

La ventaja del modelo empresarial privado sobre la organización burocrática del Estado, se debe a que cuenta con estándares explícitos y medidas de rendimiento, así como con la definición de metas, objetivos e indicadores de éxito expresados en términos cuantitativos, en los que se incluye a los servicios profesionales. En fin, ese manejo pone el énfasis en los controles de resultados, la asignación de recursos está ligada a la medida de desempeño y se antepone esos resultados a los procedimientos, y "gana las ventajas de la eficiencia con el uso de contratos y franquicias tanto *dentro* como fuera del sector público".⁵²

Se trata de un paradigma basado en la apreciación de los valores de competición, y el mantenimiento de una actitud abierta acerca de que los propósitos públicos podrían ser alcanzados por el sector privado, más que por el sector público.⁵³ Con base en el modelo empresarial privado, propende hacia un aumento sustancial de la competencia en el Estado, pues la rivalidad es la clave de la disminución de costos y de los estándares superiores. El nuevo paradigma, a decir de Sanford Borins, constituye "un esfuerzo hacia la *privatización* de los estilos de la práctica manejarial (...) [el

⁵¹. **Ibid**, p. 386.

⁵². Hood, Christopher. "A Public Management for all Seasons?". United Kingdom, **Public Administration**. Vol. 69, num. 1. 1991. pp. 5-6. El énfasis es del original.

⁵³. Borins, Sanford. "The New Public Management is Here to Stay". Ottawa, **Canadian Public Administration Review**. Vol. 38, num. 1. 1995. pp. 131-132.

cual] necesita usar las herramientas provenientes del sector privado en el sector público".⁵⁴

Incluso Mohan Kaul discierne que la competencia provee la insistencia necesaria para dar efectividad a los servicios públicos, y hace que las organizaciones gubernamentales sean competitivas entre los proveedores del gobierno y sus propios proveedores de servicios públicos, así como entre los proveedores del gobierno y los proveedores del sector privado. El neomanejo público ha eliminado la protección monopólica que los gobiernos brindaban a sus proveedores y ha establecido servicios con base en el sistema de precios.⁵⁵

Jan-Erik Lane piensa que las organizaciones del Estado son rediseñadas dentro de los modelos económicos del sistema de contrato, como las empresas privadas, y consisten en corporaciones competitivas que buscan buenos precios y costos bajos. Hoy en día esas corporaciones públicas tienen más una configuración rentística, que una orientación de interés público. En suma: el propósito básico de la emergencia del Estado manejador es ensanchar la eficiencia en la asignación de los recursos públicos.⁵⁶

El nuevo manejo público no sólo es presentado como un paradigma alterno y superior a la administración pública tradicional, sino propuesto como la mejor medicina para sus males, pues se razona que la administración pública no sólo está en crisis como fenómeno social, sino también como ciencia.⁵⁷ Se razona que hoy en día es una época de desafíos al paradigma de la administración pública aún basado en una perspectiva "tradicional", y que debe modelarse bajo el patrón del espíritu empresarial privado. El nuevo manejo público consiste en una disciplina ecléctica alterna que está fundada en la economía neoclásica más que en la política, que pone el énfasis en las fallas de gobierno más que en las fallas de mercado, y es escéptico sobre la capacidad de la burocracia para proveer efectivamente los servicios públicos. Se propone mejorar la

⁵⁴. **Ibid.**

⁵⁵. Kaul, Mohan. "The New Public Administration: Management Innovations in Government". London, **Public Administration and Development**. Vol. 17, num. 1. 1997. p. 18.

⁵⁶. **Ibid**, p. 146.

⁵⁷. Lane, obra citada, p. 139.

visión de los problemas públicos del gobierno a través de fuerzas contemporáneas, tales como la privatización y la competitividad.⁵⁸

Donald Savoie, uno de sus críticos más sólido, cree que el nuevo manejo público es invocado como una *Gran Respuesta* a los problemas emanados de una supuesta quiebra del Estado.⁵⁹ Desde la óptica de su rescatabilidad, se juzga salvable porque los males que lo aquejan pueden ser curables por vía de una reforma a la que hemos llamado *endoprivatizadora*, que lo convierta en un Estado manejador solvente para desempeñar sus funciones. Tales funciones sin embargo, gradual y radicalmente difieren de las que antaño estaban a su cargo.

Este modelo es el resultado de un proceso constituido por dos etapas de privatización de los espacios públicos. La primera entraña la *exoprivatización* del Estado, que consiste en el procedimiento por el cual la administración pública trasfiere la producción de bienes y servicios a la administración privada. La exoprivatización fue la etapa estratégica primigenia del neoliberalismo meditada como ventajosa, en atención a la eficiencia de mercado que podría ofrecer a la economía capitalista en su conjunto. La idea de exoprivatización es más nítida si consideramos el papel de los enajenadores del patrimonio público a través de un uso diverso de la categoría de manejo público, pues hacia el principio de la década de 1990 se juzgaba que dicho manejo podía rediseñarse para implementar el proceso de privatización. De tal modo, los manejadores públicos esperarían incrementar la productividad considerando alternativas de privatización, en el contexto de sus circunstancias cotidianas de jurisdicción.⁶⁰

La segunda etapa de la estrategia neoliberal consiste en la *endoprivatización* del Estado, es decir, la sustitución la gestión de los asuntos públicos por la idea, la metodología y la técnica del manejo privado. En contraste con la exoprivatización, en la

⁵⁸. Boyne, George. "The Intellectual Crisis in British Public Administration: is Public Management the Problem or the Solution?". United Kingdom, **Public Administration**. Vol. 74, winter. 1996. p. 686.

⁵⁹. Savoie, Donald. "What is Wrong with the New Public Management". Canada, **Canadian Public Administration Review**. Vol. 38, num. 1. 1995. pp. 112-121.

⁶⁰. Barnekov, Timothy and Jeffrey Raffel. "Public Management of Privatization". United States, **Public Productivity & Management**. Vol. 14, num. 2. 1990. p. 152.

cual el manejo público fungió como el sujeto de la transacción de cosas hacia el mercado, en la endoprivatización ese manejo se convierte en el objeto de una transacción mercantil. Su nombre es el nuevo manejo público.

En tanto la exoprivatización afecta al *qué* de la administración pública, la endoprivatización lo hace en el *cómo*.

El paradigma neomanejarial público plantea una colisión maniquea de conceptos entre lo antiguo y decadente, y lo novedoso y vital: la administración pública tiene reglas, regulaciones y una hechura de decisiones letárgicas; el nuevo manejo público ostenta decisividad, imaginación y pasión por la actividad. Es un modelo de manejo que transita del proceso hacia el desempeño y pone el énfasis sobre la necesidad de ganar, más que en gastar. Brevemente hablando, consiste en el paso del gobierno burocrático al gobierno empresarial, a un gobierno competitivo y orientado hacia el consumidor.⁶¹ Bajo sus nociones centrales se indiferencia al ciudadano y al consumidor, y se han acuñado nuevos términos tales como la calidad total y los círculos de calidad inspirados en la experiencia japonesa, así como otros relativos a "lo empresarial" (*entrepreneurship*) y el "empoderamiento" (*empowerment*).

La irrupción del neomanejo público significa, al mismo tiempo, una sucesión de etapas dentro del neoliberalismo pues como lo explicó Lane, "el *manejo público* representa un intento de reforma del sector público desde adentro, mientras que la *privatización* implica que las funciones pueden ser segregadas del sector público".⁶² La privatización favorece el mercado externo, en tanto que el modelo neomanejarial auspicia el mercado interno. Sencillamente, la privatización ha cambiado de *locus*, y del exterior penetra en el seno del Estado. Este supuesto tiene su raíz en la clausura de la fase de la *exoprivatización* y la inauguración de la etapa de la *endoprivatización*, pues como lo ha explicado Savoie, dado que todas las actividades del gobierno difícilmente pueden ser transferidas al sector privado, la próxima solución consiste en transferir la orcaneta de los negocios a las operaciones gubernamentales.⁶³ Sin embargo, el manejo privado es diferente de la administración pública: él deriva de las operaciones comerciales y significa traer un nuevo espíritu y un nuevo vocabulario, así como la proliferación de las técnicas del

⁶¹. Savoie, obra citada, p. 113.

⁶². Lane, obra citada, p. 142.

⁶³. Savoie, obra citada, p. 113.

manejo, lo que también significa desburocratizar las operaciones del gobierno y reducirlas substancialmente.

El nuevo manejo público consiste en un conjunto disímulo de concepciones concurrentes en el foco de la endoprivatización de la gestión pública, cuyas diferencias internas radican en el grado de reforma posible del Estado. Desde esta perspectiva, el neomanejo público puede dividirse en dos grandes concepciones: la primera acepta la rescatabilidad del Estado y propone una estrategia de reforma a través de la adopción del ideario y la tecnología de la empresa privada; la segunda, que juzga un Estado como insalvable, propala la transformación radical de su gobierno hacia un concepto de firma privada competitiva. Esta última acepción es la dominante y supone ante la precedente, una radical despolitización del Estado, la separación entre la política y la administración, y el desplazamiento del foco de la implementabilidad desde la **policy** hacia el manejo.

De hecho, la rescatabilidad del Estado significa llanamente que el Estado manejador lo substituye: el reemplazo consiste en cambiar algunas funciones tradicionales en el sector público y establecer en su interior los elementos del mercado. Donald Savoie señala que el cambio está representado por el manejo que en lugar de la asignación pública de recursos; por la privatización, en lugar de las empresas públicas; por esquemas de incentivos de competitividad, en lugar de la distribución de impuestos; por la desregulación, en lugar de la regulación pública; y por la economía neoclásica, en lugar de la hechura de **policy**.⁶⁴

El nuevo manejo público, a decir de varios de sus promotores intelectuales, brinda varias lecciones a la administración pública: primera lección: enfocarse en el desarrollo y preservación de una visión empresarial; segunda lección: practicar un liderazgo efectivo y desechar la dirección tradicional; tercera lección: fomentar la innovación en todos los niveles de la organización; y cuarta lección: mejorar las relaciones con los clientes externos.⁶⁵

Si estas ideas fueran ciertas, el aforismo de Wallace Sayre en el sentido de que el manejo público y el manejo privado se parecen en lo menos importante, ya no es válido: a comienzos de un nuevo

⁶⁴. **Ibid**, p. 140.

⁶⁵. Duncan, Jack, Ginter, Peter and Stuart Capper. "Excelence in Public Administration: Four Trasferable Lessons from the Private Sector". United States, **Public Productivity & Management Review**. Vol. 14, num. 3. 1991. p. 230.

siglo la administración pública debe parecerse a la administración privada en sus aspectos más importantes, porque el Estado debe reconstruirse a la imagen y semejanza de la firma privada. Esto, sin embargo, carece de veracidad.

EL NEOLIBERALISMO ADMINISTRATIVO COMO TRANSDISCIPLINA

La Escuela de Virginia se había propuesto hacer de la opción pública un ámbito multidisciplinario, que vincularía a la nueva economía política con las ciencias sociales. Pero su objeto primigenio solamente ha cuajado en una *transdisciplina* que ausculta el temario político, a través de la economía neoclásica. Esta idea puede ser nítidamente observada en una obra pionera de Buchanan y Tullock cuyas semillas habían sido engendradas desde finales de los años de 1950, y sirvió de prefacio a la reunión de 1963. En efecto, los autores principian su exposición con estas palabras: "este es un libro acerca de la organización *política* de una sociedad de hombres libres. Su metodología, su aparato conceptual y su análisis derivan, esencialmente, de la disciplina que tiene por objeto la organización *económica* de la sociedad".⁶⁶ La obra no trata del temario político en general, más bien constituye un análisis del cálculo del individuo racional cuando él se enfrenta con cuestiones de elección constitucional. La Constitución, por su parte, es entendida como un conjunto de reglas dentro de la cual dicha elección se realiza a través de la hechura de decisiones.

Inquebrantablemente fiel a esta concepción, otro profesante declaró que "la opción pública puede ser definida como el estudio económico de la hechura de decisiones no-mercantiles, o simplemente, la aplicación de la economía neoclásica a la ciencia política. El objeto de la opción pública sería el mismo que el de la ciencia política: la teoría del Estado, las reglas de votación, la conducta de los electores, la política de los partidos, la burocracia y otros más. Sin embargo, la metodología de la opción pública es económica. El postulado conductual básico de la opción pública, como en la economía, es que el hombre es un ser egoísta, racionalizador y maximizador de utilidades".⁶⁷

Hay que resaltar que la opción pública constituye un enfoque de hechura de decisiones no-mercantiles centrada en el "hombre racional utilitarista"; que propone al mercado como modelo de relación social para las elecciones con base en el intercambio y la

⁶⁶. Buchanan, James and Gordon Tullock. **The Calculus of Consent**. Ann Arbor, The University of Michigan Press. 1962. p. V. Las cursivas son del original.

⁶⁷. Mueller, Dennis. **Public Choice**. New York, Cambridge University Press. 1982 (1979). p. 1.

demanda; y que a semejanza de la teoría de los precios, y se inquiera sobre problemas de equilibrio y estabilidad.⁶⁸

A pesar de la supuesta identidad de objeto de estudio entre la opción pública y la ciencia política, existe un abismo por cuanto metodología y sobre el concepto del ser humano. Es insólito que Dennis Mueller piense que Thomas Hobbes, Benedicto Spinoza, James Madison y Alejandro de Tocqueville, sean pioneros de la opción pública. Es altamente cuestionable que una disciplina sea sometida al vasallaje de otra, tal como lo pretende la opción pública, haciendo que la ciencia política rinda homenaje a la economía. Por todo esto, no debemos asombrarnos que Mueller reconozca que "para muchos politólogos los modelos de la opción pública, parecen una ingenua caricatura de la conducta política".⁶⁹

La opción pública es un enfoque de economía neoclásica, no de la economía en general. Un libro más sobre el tema da comienzo advirtiéndolo que su objeto no es otro que ir "dirigido, fundamentalmente, a los lectores no iniciados en el análisis económico".⁷⁰ En efecto, "la teoría de la opción pública aplica las presunciones de la economía acerca de la conducta individual a las actividades del sector público, con la finalidad de explicar por qué los gobiernos funcionan tal como lo hacen. En este sentido, es primariamente una teoría acerca de las instituciones, más que de la política".⁷¹

Hoy en día, la opción pública continúa siendo el nutriente básico del caudal teórico del neomanejo público. De ella emana la idea de que exista mayor delegación de autoridad entre esas unidades, e incluso de competencias; y que los neomanejadores exploren una variedad de alternativas institucionales para superar la inercia organizativa, y promover la cooperación y asegurar la responsabilidad.⁷²

Y bien, ¿en qué ayudan estas prédicas egoístas, maximizadoras y rentistas en favor de una administración pública, cuyo objeto es

⁶⁸. **Ibid**, p. 3.

⁶⁹. **Ibid**, p. 5.

⁷⁰. Corona Ramón, obra citada, p. 7.

⁷¹. White, obra citada, p. 523.

⁷². **Ibid**, pp. 522-523.

el bien público, la solidaridad humana y el bienestar ciudadano?.
En nada.

QUINTA PARTE
AGENDA DE TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
CONTEMPORÁNEA :

Capítulo 14

UNA ADMINISTRACIÓN DEL PÚBLICO, POR EL PÚBLICO Y PARA EL PÚBLICO

Hoy en día el prestigio alcanzado por el manejo público, hace pensar a algunos que su superioridad obedece a sus hondas diferencias con respecto de la administración pública. Y que parte de esa superioridad procede de haberse deslindado de la cultura administrativa latina, de modo que siendo propiamente anglosajón, dicho manejo constituye también un distanciamiento con esa cultura a la que se juzga como retardataria, obsoleta, burocrática y formalista.

Debemos señalar, sin embargo, que esa visión prejuiciosa no proviene de los pensadores administrativos anglosajones, pues ahora mismo ellos están reafirmando su pertenencia a la cultura greco-latina como un símbolo universal de la vida política y administrativa. Tampoco en los países anglosajones se ha abandonado el uso de la voz de administración pública, ni cejado en el empeño de seguir desarrollando a la disciplina que la lleva por nombre, toda vez que el término *público* ha recuperado su fuerza ancestral como esencia de su definición.

Por otra parte, el análisis administrativo está evadiéndose del presidio en el que por dos décadas lo ha tenido confinado el análisis económico. En la actualidad, el estudio de implementación constituye el instrumento analítico más poderoso para entender a los sucesos interiores de la gestión dentro de la administración pública; es más, puede afirmarse sin mucho riesgo al equívoco, que la implementación constituye la veta más generosa de la reorientación del análisis administrativo para entender los fenómenos de rendimiento gubernamental.

Paralelamente, la terminación administrativa entraña el suceso más relevante para el estudio de las organizaciones, así como de sus funciones, **policies** y programas, pero no solamente en términos de sus posibilidades de muerte, sino de su prolongación vital. He aquí la segunda gran veta que hoy en día están explotando los cultivadores de la administración pública, para ahondar sobre las reglas de pervivencia y cesación de las organizaciones administrativas.

La agenda contemporánea de la administración pública, en suma, pone el acento en el público y en las artes de su construcción como la esencia de la administración que le es propia, ya se trate de lo relativo a la construcción del conocimiento, ya lo sea por cuanto al ejercicio de su arte y práctica.

Hoy en día se ha prolongado la brecha nacida en los años de 1980 y que hizo que "los análisis económicos neoliberales de la llamada **public choice**" bajo la batuta de Vincent Ostrom,¹ contrasten totalmente con el enfoque humanista de las organizaciones públicas inspirado en Robert Golembiewski. En el primer caso la proclama se extiende al grado de minimizar al gobierno en sus deberes sociales, en tanto que el segundo se reclama la multiplicación de sus responsabilidades populares. Esta situación ha propiciado que bajo las formulas de la opción pública y el neomanejo público se ensalce lo privado ante lo público, en tanto que en administración pública se recupera y enfatiza a lo público frente a lo privado.

Por consiguiente, en administración pública se ha vuelto a recordar frecuentemente el aforismo de John Gaus, en el sentido de que en nuestro tiempo la teoría de la administración pública es también una teoría política.² Con esta invocación se pretende renunciar para siempre de la dicotomía política-administración. En los Estados Unidos también se recuerda el aforismo no menos célebre de Wallas Sayre acerca de que el manejo público y el manejo privado se parecen en todo aquello que es lo menos importante.³ Con su apelación se toma distancia de los negocios privados, patentizándose que la naturaleza pública del manejo es una aportación del temario político de la ciencia de la administración pública.

Actualmente la agenda de la ciencia de la administración pública se encamina a recuperar plenamente los ingredientes primigenios que le dieron vida, acentuando su trabajo en el temario

¹. Santana Rabell, Leonardo. "Public Administration Studies in the United States Today: a Syntesis and Overview". Bruselas, **International Review of Administrative Sciences**. Vol. 57. 1991. pp. 659-660.

². Gaus, John. "Trends in the Theory of Public Administration". United States, **Public Administration Review**. Vol. 10, num. 3. 1950. pp. 161-168.

³. Esta frase ha hecho célebre a Wallace Sayre, quien la discurrió luego de haber pasado algunos años colaborando en la formulación del currícula de la nueva Escuela de Administración de Negocios y Administración Pública de la Universidad de Cornell. Allison, Graham. "Public and Private Management: are they Fundamentally Alike in All Unimportant Respects" (1980). Stillman, Richard (ed.). **Public Administration: Concepts and Cases**. Boston, Houghton Mifflin Co. 1988. p. 283.

del Estado, la política, la ciudadanía y el humanismo cívico, pero ensanchándose hacia los campos comunes con la ciencia de **policy** y resaltando el carácter público del manejo.

EL HUMANISMO CÍVICO

Dwight Waldo demandó a principios de la década de 1990, que la omnipresente dicotomía política-administración fuera abandonada en los Estados Unidos por ser la causante de la crisis que embarga al estudio de la administración pública desde antaño. La dicotomía nació con la subcultura política estadounidense preñada de liberalismo.⁴ En efecto, el **ethos** y el arte liberal han sido dominantes en los negocios privados, y estos han sido prevalectes en la etapa primigenia del estudio de la administración pública, tal como lo hizo notar Woodrow Wilson en su celeberrimo estudio de 1887.⁵ La frase wilsoniana quiso señalar que bajo un concepto de libertad y apertura, la administración pública podría abreviar de las ideas y las técnicas de los negocios privados. Empero, esta visión de mixtura inter-administrativa fue posteriormente observada con escepticismo y transmutada en el acreditado aforismo de Sayre.⁶

La perpetuación de la dicotomía política-administración, a pesar de los brotes de descontentos de muchos estudiosos, obedeció a la escasa participación de los publiadministrativistas en los progresos de la ciencia política durante las décadas de 1950 y 1960. Pero quizá su mayor deficiencia consistió en no haber trabajado más en común con las ciencias de **policy**, toda vez que estas disciplinas estuvieron entonces más influenciadas por la economía.⁷ Sin embargo, desde entonces los programas de formación en administración pública y **policy** comparten espacios comunes, aunque algunos temas frecuentemente estuvieron sometidos bajo el menos contaminado término de manejo.

⁴. Waldo, Dwight. "A Theory of Public Administration Means in Our Time a Theory of Politics Also". Lynn, Naomi and Aaron Wildawsky (eds.). **Public Administration: The State of Discipline**. New Jersey, Chatham House Publishers. 1990. pp. 73-82.

⁵. Wilson, Woodrow. "The Study of Administration". United States, **Political Science Quarterly**. Vol. 2, num 2. 1887. pp. 197-222.

⁶. **Ibid**, p. 75.

⁷. **Ibid**, p. 76.

No menos influyente para esa perpetuación fue el alejamiento mutuo entre la administración pública y el derecho, principalmente debido al peso de un autor relevante, Leonard White, quien se apartó del derecho para acercarse estrechamente al manejo.⁸ Waldo razona que este no fue un experimento del todo exitoso para establecer la identidad de la administración pública, ni nada sencillo, y lo más lamentable es que hacia mediados de los años de 1950 los administrativistas se lisonjearan de haberlo logrado.

Desde 1986, Waldo se afanó por re-situar el problema y restablecer las añejas relaciones entre el derecho y la administración pública, a través de un nuevo diseño de la arquitectura constitucional. Sus planteamientos han recordado que tanto los órganos judiciales como los órganos administrativos interpretan y ejecutan la ley, si bien es cierto que el modo en que lo hacen difiere de manera significativa.⁹ Tradicionalmente los tribunales no eran considerados propiamente como órganos administrativos, sino como entidades gubernamentales, pero ahora ya lo son y tienen una gran actividad administrativa.

Hacia principios de la década de 1990, Waldo estaba moviendo al estudio de la administración pública hacia la categoría de gobierno, y convocado el recordar que su fuente es la cultura greco-latina que por sí misma entraña como síntesis a la *cultura cívica*.¹⁰ Su noción central es la ciudadanía como un valor superior, como una expresión de servicio a la colectividad y como una fenómeno de participación. La cultura cívica observa en todo ciudadano a un servidor público, toda vez que descansa en la idea superior de libertad e igualdad, si bien aquí no podemos dejar de advertir el origen del amateurismo del servicio público en la cultura occidental. Esta misma cultura define al *Estado*, un concepto evolutivo que está determinado por las fronteras mutantes y porosas de la sociedad.

Consonante con estas apreciaciones, David Hart ha propuesto el término *humanismo cívico* para referir los deberes del servicio público, que aunque se observe como una perspectiva idealista, toda tradición de labor administrativa parte siempre de un ideal. Este ideal se basa en la creencia de los valores republicanos y el desarrollo del carácter cívico inherente al mismo, y sirve de

⁸. White, Leonard. **Introduction to the Study of Public Administration**. New York, The McMillan Co. 1926.

⁹. **Ibid**, pp. 76-77.

¹⁰. Waldo, obra citada, p. 77.

fundamento a los deberes retóricos que tienen los servidores del gobierno con el público, en el sentido de escribir y hablar en su defensa.¹¹

Waldo concluye preliminarmente que su argumento, en un sentido muy amplio, es que hay que entender a la dicotomía política-administración en su refracción de tensiones intra e interdisciplinarias, así como sus divisiones internas, como algo relevante para no sólo verla como una querrela parroquial y estéril entre los académicos estadounidenses. Para realizar esta tarea propone comprender que en su país existe una tensión dentro de la cultura cívica entre la tradición griega y la tradición romana, pues esta última no sólo heredó las instituciones republicanas, sino también las imperiales. En todo caso, ha dicho magistralmente, que "nuestra política es griega, pero nuestra administración es romana".¹² Una es histórica, cultural y causal, la otra es simbólica, analógica y heurística. A la frase de Waldo solamente agregamos que nuestro derecho es bizantino.

Ese argumento comienza invocando las raíces de la política y lo político en la *Polis* griega, en tanto que gobierno procede del latín *governare*; en tanto que "administración y manejo (*management*), por supuesto, tienen raíces latinas".¹³ Siendo la administración tan relevante para el gobierno, no puede ser ignorada en su papel y hasta es justificable que Waldo usara en 1948 el pleonasma de *Estado administrativo*.¹⁴ En efecto, tal como lo explicó, los estados son administrativos o sencillamente no son estados.¹⁵ Esta versión está apoyada, además, en que el estudio de la administración pública estadounidense fue edificado por administrativistas formados en la ciencia política, tales como Paul Appleby, John Gaus, Wallas Sayre y Leonard White.

¹¹. Hart, David. "A Partnership in Virtue Among all Citizens: The Public Service and Civic Humanism". United States, **Public Administration Review**. Vol. 50, num. 6. 1990. p. 101.

¹². Waldo, obra citada, p. 78.

¹³. **Ibid.**

¹⁴. Waldo, Dwight. **Teoría Política de la Administración Pública**. Madrid, Editorial Tecnós. 1961 (En inglés la obra se titula: **The Administrative State**, 1948).

¹⁵. Waldo, "A Theory of Public Administration Means in Our Time a Theory of Politics Also", p. 79.

Como nota final, Waldo alega que todos son beneficiarios y víctimas de la grieta entre la política y la administración, que ha producido un campo para la maniobra intelectual gracias a sus tensiones, lapsos, confusiones y contradicciones. De hecho, muchos de los valores últimos de los estadounidenses son producto de esa grieta. Posiblemente esa fisura se puede superar integrando a la política y la administración en una fórmula conciliatoria, que podría ser el totalitarismo o la utopía; pero lo primero es tan riesgoso, que Waldo sugiere que no habiendo más opción, se debe adoptar a la segunda.

Hay que señalar que el Estado administrativo no ha desaparecido de la escena, ni nada similar, sino que se ha transformado. Robert Durant explica que en los Estados Unidos es perceptible este cambio esencialmente en la década de 1980 y 1990.¹⁶ Una tercera ola -parafraseando a Alvin Toffler- está hoy en día sucediendo a aquellas dos que hicieron pasar a ese país de una sociedad rural a una sociedad industrial. Esa tercera ola, entrañada en el capitalismo global, está representada por la transformación del Estado administrativo en un "Estado no-administrativo", que tiene nuevos objetivos, alcances y complejidades. Los esfuerzos por reducir la "magnitud" del Estado administrativo redundaron en una disminución de burócratas, pero no de burocracias ahora laborando en las redes organizativas del público, de las empresas privadas y de las entidades no-lucrativas, que asumieron las funciones antaño a su cargo. La burocracia, sencillamente, cambió de lugar. Igualmente, dependiendo de nuevos esquemas asociativos (conocidos como actores no-gubernamentales) los programas gubernamentales implementados se han extendido más allá de lo que estaban en la época del Estado administrativo. Este panorama muestra el ascenso de un "Estado no-administrativo", cuyo poder lo ejerce en nombre de la sociedad, pasando de la esfera pública hacia el mercado y las esferas cívicas de la nación.

Pero el "Estado no-administrativo" requiere para una real efectividad, que la ciudadanía se reconecte con el gobierno a través de formas sin precedente, que las organizaciones administrativas se reconceptúen con base en los modelos privados de reingeniería, y que los legisladores, servidores públicos y grupos de interés se preparen para un nuevo abordaje de los recursos.¹⁷

¹⁶. Durant, Robert. "Agenda Setting, the 'Third Wave' and the Administrative State". United States, **Administration & Society**. Vol. 30, num. 3. 1998. pp. 211-212.

¹⁷. **Ibid**, p. 222.

El "Estado no-administrativo" así concebido por Durant resulta tener menos administración que el Estado administrativo, pero igual o más burocracia, así como mayor rango de complejidad y magnitud de actividades programáticas. La paradoja del "Estado no-administrativo" es que, negando su parentesco con el Estado administrativo, termina por asumir sin medida alguna la esencia de aquél: la burocracia.

Así, bajo la idea de un Estado administrativo que ha alcanzado hasta ahora una vida perpetua gracias a su transformación, lo *público* de su administración se visualiza con énfasis porque esta administración es concebida como la implementación de **policy** por los regímenes en pro de ese público integrado por seres humanos. La política opera como la sangre vital de la administración y adquiere un sentido distintivo, de modo que las relaciones entre ella y la política sólo son explicables a partir de un complejo vinculatorio cuya sede es la civilización occidental.¹⁸ Los imperativos humanísticos se convierten en los criterios centrales de la administración pública, pues ella debe operar dentro del mandato de los valores democráticos de la libertad, la igualdad, la justicia y la responsabilidad.

La política, por consiguiente, ocupa un lugar prioritario en el estudio de la administración pública contemporánea en los Estados Unidos, pero esto no significa que se olvide al manejo. Nicholas Henry utiliza una figura muy representativa en la cual la administración pública aparece acompañada por dos familiares muy cercanos: una madre natural, la ciencia política, y un padre adoptivo: el manejo, de modo que su desarrollo está influenciado por ambos progenitores.¹⁹

La relación con su madre natural ha sido observada de manera muy diversa, e incluso hasta el extremo de concebirla bajo el dominio de la ciencia política en calidad de ciudadana de segunda clase, tal como observaba esa relación Roscoe Martin en 1952.²⁰ Pero

¹⁸. Gawthrop, Louis. "The Human Side of Public Administration". United States, **1998 Gaus Lecture**. 1988. p. 2.

¹⁹. Henry, Nicholas. "Root and Branch: Public Administration's Travail Toward the Future". Lynn, Noami and Aaron Wildawsky (eds.). **Public Administration: The State of Discipline**. New Jersey, Chatham House Publishers. 1990. pp. 3-26.

²⁰. Martin, Roscoe. "Political Science and Public Administration: A Note of the State of Union". United States, **American Political Science Review**. Vol. 46, nim. 3. 1952.

hoy día la situación es diversa y quizá el mejor modo de observar sus vínculos, es que la ciencia política inculcó a la administración pública los valores democráticos, así como el papel de la **policy** en la investigación para ambos campos. También es conveniente no dejar pasar que Henry ha enfatizado que ha sido la ciencia política, como madre natural, la que influenció primordialmente a la administración pública, no el manejo, pues no se debe olvidar que en los Estados Unidos aquella administración nació en el hogar de la ciencia política.²¹ La proximidad de esta relación social hizo que la administración pública adoptara de su progenitora conceptos fundamentales como régimen plural, participación política, igualdad ante la ley y responsabilidad pública.

No menos productivo para la administración pública ha sido el cultivo de lo que Henry concibe como el más novedoso subcampo politológico de **policy**, cuya emergencia coincidió con los planteamientos de renovación del estudio de aquella otra. En esa época la administración pública redefinió su identidad como campo de estudio con más cercanía a la **policy**, que a la ciencia política y el manejo. Lo más curioso, a decir de Henry, es que la emergencia y desarrollo de **policy** entre los politólogos estuvo enfocada más al modo como era hecha, que a su contenido; es decir, su preocupación fue puesta principalmente en la "ciencia más que en la política".²² En buena medida, **policy** es visualizado en ciencia política como una aplicación de esta última a los asuntos públicos, y como una zona gemela con ella y con la administración pública. De hecho, desde los años de 1950, **policy** ha sido incorporada decididamente en la agenda, las asociaciones y el trabajo académicos de los politólogos.

Policy cuenta con su propia corporación de prosélitos, con organizaciones y revistas especializadas. Henry alega con toda razón que la Organización de Estudios de **Policy (Policy Studies Organization)** debe ser distinguida de otras dedicadas al manejo y la opción pública, orientadas por la economía y la investigación de operaciones.

En suma, "el problema de la **policy** como subcampo es que simboliza tanto a la ciencia política como a la administración pública",²³ y cada cual tiene focos de interés diversos. Para la

²¹. Henry, obra citada, p. 5.

²². **Ibid**, pp. 5-6.

²³. **Ibid**, p. 7.

segunda interesa principalmente el temario de la planeación estratégica, la implementación, la evaluación de programas y la organización; es decir, se ocupa más del conocimiento en acción, en tanto que la ciencia política por el entendimiento intelectual.

El manejo ha sido mucho menos influyente que la ciencia política, pero su impacto fue más positivo de muchos modos, pues su vinculación con la administración pública ocurrió desde su infancia y constituyó uno de sus elementos que le brindó su autonomía. Henry discierne que ese efecto positivo se observa en el hecho de que el manejo hizo a la administración pública examinar más estrechamente qué significa lo *público*, le brindó nuevas metodologías y le proveyó de un modelo de evaluación.²⁴ Un fruto más, de gran relevancia, fue la comprensión de la diferencia entre administración pública y administración privada.

Desde los años de 1960 la administración pública comenzó a abandonar la unidimensionalidad de foco institucional a que la había sometido la ciencia política, para expandirse hacia una perspectiva más dinámica integrada por el temario filosófico, normativo y ético donde el pivote fue el público y su interés como tal. Ahora la idea de interés público hace presentes a los estudiosos de la administración pública en zonas antes ignotas, como la contratación, la privatización y la desregulación, donde ese interés está en un juego crucial. En cuanto a metodologías, destaca la provisión de la investigación de operaciones y la evaluación de programas, y en lo referente a técnicas, es importante la simulación, los sistemas de información, el árbol de decisiones y el análisis costo-beneficio.

²⁴. **Ibid**, p. 12.

EL ESTADO COMO REPÚBLICA

La noción del público ha consistido esencialmente en una recuperación del clasicismo greco-romano, gracias al Renacimiento y al *Siglo de las Luces*. En efecto, desde el siglo XVI, pero principalmente durante el siglo XVIII, el público ha venido ocupando un lugar central en la era moderna. Contrastando con el mundo silente de los gobiernos absolutistas del siglo XVII, en la centuria siguiente se acentuó el acontecer sonoro que fue llenando los centros de reunión comunitaria y así se abrió paso a la libertad de expresión y de reunión, y a las audiencias ante los tribunales públicos que viabilizaron la vigorización de la opinión pública. Este espacio de "argumentación discursiva" fue el eje alrededor del cual se estableció el público moderno y el postrer Estado de derecho.²⁵

Pero con ligereza, y con alguna frecuencia, se tiende a soslayar el significado etimológico del público y atribuirle cualidades diversas, produciéndose confusiones perniciosas que distorsionan la fidelidad entre el suceso y la palabra que lo refiere. En efecto, el público entraña a las acciones colectivas de todos los miembros de una sociedad, así como la propiedad de todos sus integrantes.²⁶ No está demás recordar, como lo hicimos saber en un capítulo precedente, que lo público es una emanación del concepto de pueblo y que él culmina la serie *populus-puplicus-publicus*; que pueblo, popular y público tienen la misma raíz y que la administración pública es la administración del pueblo considerado en su totalidad social.

El Estado, que constituye un tema rescatado por la teoría de la administración pública en los Estados Unidos, hace recordar que John Gaus desarrolló una obra intelectual destinada a convocar la colaboración de los científicos sociales y los politólogos, pero no en calidad de especialistas.²⁷ Una interpretación similar puede

²⁵. Keane, John. **La Vida Pública y el Capitalismo Tardío**. México, Alianza Editorial. 1992. p. 174.

²⁶. Dunsire, Andrew. **Administration: the Word and the Science**. London, Martin Robertson and Co. 1973. p. 166.

²⁷. Fesler, James. "The State and Its Study: The Whole and the Parts". Lynn, Naomi and Aaron Wildavsky (eds.). **Public Administration: The State of Discipline**. New Jersey, Chatham House Publishers. 1990. pp. 84-95.

referir a los tratadistas en administración pública, que deben dejar de visualizar al Estado con base casi única en la burocracia.

De hecho, el objeto de la administración pública está determinado por el alcance de las funciones gubernamentales que se deciden políticamente. También tiene una relación estrecha con el Estado, al que James Fesler refiere sencillamente como la posición de una totalidad integrada por una multitud de partes grandes y pequeñas, cuya articulación es un problema de gobierno efectivo, así como un tema de la ciencia política y la administración pública.²⁸ Paralelamente, "readmitir" el concepto de Estado significa reanimar la categoría de interés público.

La agenda contemporánea de la teoría de la administración pública, está relacionada con el manejo del cambio en la búsqueda de la publicidad definida por los valores sociales.²⁹ Esta definición tiene como fundamento no sólo la tradición de la disciplina, sino la perpetuación de un temario general y permanentemente renovado que incluye la responsabilidad democrática, gobernabilidad (**governance**), burocracia, ética, ciudadanía y educación cívica, dinámica organizativa e implementación. Cabe destacar el sentido de renovación que continúa empeñado en el examen de las organizaciones públicas en el proceso de gobernabilidad, junto con un esquema de innovación abierto que ha dado cabida al estudio de las redes inter-organizativas y los modelos económicos de la conducta burocrática.

Tal como lo ha explicado Robert Denhardt, "la imagen de la teoría de la administración pública que emerge de la literatura periódica, refleja un campo dinámico y cambiante".³⁰

Sin embargo, el eterno estudio del Estado, así como el énfasis en **policy**, la ocupación preferente en el manejo y el rescate del humanismo cívico, han puesto un acento muy fuerte en el público, que del tal modo ocupa el eje central de la teoría de la administración pública contemporánea.

²⁸. **Ibid**, p. 87.

²⁹. Denhardt, Robert. "Public Administration Theory: The State of the Discipline". Lynn, Naomi and Aaron Wildavsky (eds.). **Public Administration: The State of Discipline**. New Jersey, Chatham House Publishers. 1990. pp. 43-71.

³⁰. **Ibid**, p. 51.

El público clásico está presente en el Estado, de la misma forma como el DNA lo está en el ser humano. La organización jurídica del Estado occidental descansa en el derecho público romano, principalmente a partir del mencionado siglo XVIII, cuando la reformas inspiradas por la *Ilustración* calaron hondamente en los procesos de modernización estatal.⁴⁵ Entre sus efectos fundamentales se debe destacar, por un lado, el papel de legitimación dado por el derecho público al Estado, y por el otro, el desarrollo de la protección de los derechos individuales. Como corolario, el derecho público romano fundamentó la racionalización del procedimiento judicial y la organización de los tribunales.

Dos siglos después prendió la mecha de una explosión administrativa mundial que afectó todos los aspectos de la vida social, pero cuya expresión más nítida se pudo apreciar en el Estado y las empresas privadas. En efecto, ocurrió una *Revolución Organizativa* que situó la gravitación de las sociedades de mediados del siglo XX alrededor de corporaciones, que desde entonces se llamarían organizaciones en gran escala.⁴⁶ Tal fue el origen de las organizaciones complejas, criaturas de mediados del siglo XX, pues cien años antes, salvo el Estado y la Iglesia romana, no existían grandes organizaciones. Esto explica por qué aún no se constituían las empresas en gran escala, pues "cuando Marx estaba comenzando a trabajar **Das Kapital**, en los años 50 del siglo XIX, el fenómeno de administración [privada] no se conocía. Tampoco se conocían las empresas que manejan los gerentes".⁴⁷

El crecimiento del Estado bajo el impulso de la *Revolución Organizativa*, así como su grado de complejidad y su nivel de desempeño público, es entonces explicable como una gesta en la moderna civilización occidental, un triunfo frente a los poderes supraestatales e infraestatales del medievo retardatario.⁴⁸

⁴⁵. Fischbach, Oskar Georg. **Teoría General del Estado**. México, Editora Nacional. 1968. pp. 43-45.

⁴⁶. Boulding, Kenneth. **The Organizational Revolution**. Chicago, Quadrangle Books. 1968 (1953).

⁴⁷. Drucker, Peter. "La Administración y el Mundo del Trabajo". Varios, **El Oficio y Arte de la Gerencia**. Barcelona, Grupo Editorial Norma. 1995. p. 24.

⁴⁸. Rose, Richard. **Understanding Big Government**. London, Sage Publications. 1984. p. 3.

Ya se trate de una firma empresarial privada, ya lo sea del Estado, una organización compleja del mundo moderno significa que el tiempo y el esfuerzo humanos, que antaño se repartían en una variedad de pequeñas organizaciones, ahora se concentra en unas cuantas organizaciones en gran escala. La *Revolución Organizativa* puede ser interpretada, pues, como un proceso de expropiación de las organizaciones pequeñas en favor de las mayores, así como el sesgo de propósitos individuales a favor de las grandes colectividades.

Bajo el impulso de la gran mutación de las corporaciones complejas, se cobijaron nuevas concepciones de la sociedad organizada que convergen en un punto: la exaltación de la *administrabilidad* de las grandes organizaciones por medio de funcionarios profesionales y procedimientos técnicos. Así, de Max Weber,⁴⁹ hasta James Burnham,⁵⁰ la burocratización del mundo y el ascenso al poder de los *managers*, se comenzaron a observar como una tendencia inevitable que fue acentuando la importancia del aspecto administrativo del Estado, soslayando su semblante público. He aquí el modo como se asoma a la vida el *Estado administrativo*.

De siempre, la administración del Estado ha fungido como un elemento muy relevante en la vida de los pueblos. Lorenz von Stein explicó que el siglo XIX se había caracterizado por haber conciliado, en un *habitat* político común, las existencias respectivas de la Constitución y la administración pública. Pero fue el siglo XX declarado como el tiempo propio del *Estado administrativo*, tal como es patente en el océano de literatura administrativa escrita hasta nuestros días. Ese Estado fue el motivo de una obra cumbre de la teoría de la administración pública en los Estados Unidos, cuyo título expresó con nitidez la época que entonces emergía. En efecto, en 1948, Dwight Waldo bautizó a esa centuria como la época del *Estado administrativo*.⁵¹

La proclama de Waldo correspondió ciertamente a los hechos en curso, y una década después, efectivamente el Estado se había desarrollado de manera sorprendente. Fue entonces cuando apareció otro libro también titulado **El Estado Administrativo**, cuyo autor es

⁴⁹. Weber, Max. **Economía y Sociedad**. México, Fondo de Cultura Económica. 1966 (1922). Dos tomos.

⁵⁰. Burnham, James. **The Managerial Revolution**. New York, The John Day Company. 1941.

⁵¹. Waldo, **Teoría Política de la Administración Pública**, p. 316.

un administrativista alemán aclimatado en las tierras estadounidenses. Hacia 1957, Fritz Morstein Marx se inquirió acerca del desempeño del gobierno en las nuevas circunstancias, cuando la administración pública gradualmente había tendido a ubicarse como su corazón: "como el gobierno moderno tiene en la acción administrativa el primer instrumento de su diaria operación, así la administración pública se ha movido más y más hacia el centro de la gobernación".⁵² El éxito del gobierno desde entonces se juzgó determinado principalmente por dicha acción administrativa; y debido a la forma como lo observaba la ciudadanía, "ello es uno de los grandes sucesos políticos de nuestro tiempo". El suceso tenía una expresión transparente que se expresaba en la magnitud del gobierno, así como de su forma estructural, porque esa era la índole del suceso mismo: a medida que creció la civilización en sus diversos órdenes, el régimen acrecentado que nació de ella expansionó a la administración pública: en todo caso, el "'gobierno grande' requiere de un gran aparato para realizar sus muchas funciones".⁵³

Vemos aquí al Estado administrativo cuyo crecimiento se convirtió en el problema central de la teoría de la administración pública a mediados de la década de 1950, junto con el desarrollo del servicio público y la magnitud en aumento de la organización.

Pocas personas pusieron en tela de juicio al Estado administrativo así engendrado, porque no había razón para enfrentarse a una tendencia que había sido profetizada por Max Weber y James Burnham. Incluso esta tendencia se prolongó hasta los años de 1960, de modo John Kenneth Galbraith observó la reencarnación de la burocracia en forma de tecnoestructura.⁵⁴

Efectivamente, estas ideas, fundadas en hechos reales, hicieron patente la existencia de un Estado administrativo competente, un nuevo Leviatán que aseguraba el destino de los pueblos. Fue ese Estado el que cobijó a los programas sociales y las instituciones de seguridad social, que facilitó el desarrollo de empresas públicas productivas altamente rentables, y que transfigurado en Estado social de derecho, compatibilizó los derechos individuales y los derechos sociales en una síntesis

⁵². Morstein Marx, Fritz. **The Administrative State**. University of Chicago Press. 1967 (1957). p. 1.

⁵³. **Ibid.**

⁵⁴. Galbraith, John Kenneth. **El Nuevo Estado Industrial**. Barcelona, Edit. Ariel. 1974 (1967).

conjugada por la utilidad pública. En su seno se ensanchó el sindicalismo, los partidos se convirtieron en asociaciones políticas de masas, y los gobiernos prohicieron el desarrollo de los grandes y eficientes servicios civiles de carrera. Y todo esto no fue sólo algo deliberado, sino que incluso quedó plasmado en la planeación y la **policy** de muchos regímenes.

La administración pública contemporánea encara un destino cuyas grandes líneas proyectan principalmente un horizonte, en el cual el desarrollo de la administratibilidad del Estado comparte estelares con la civilidad de la sociedad. A través del humanismo cívico que trae consigo la intimidad de las relaciones entre la política y la administración pública, la noción de Estado administrativo ha cedido su lugar a la idea del *Estado cívico*. Este proceso ha inspirado un movimiento inverso a la idea de Morstein Marx, cuando hablaba de que en el corazón del gobierno se había acomodado gradualmente la administración pública; hoy en día, en el corazón de la administración pública está acomodado plenamente el gobierno, prohicando de tal modo al Estado cívico. La teoría de la administración pública de nuestros días marcha al encuentro de un gobierno signado por el sentido de participación política popular y democrática, al desarrollo de una administración popular.

Ha llegado el momento de recordar que el Estado antaño se llamaba **Res Publica**, República, y no volverlo a olvidar. Debemos sencillamente recuperar la esencia republicana del Estado pues hay deberes que por ser públicos para toda la sociedad, tal índole reclama el énfasis de lo público dentro del Estado.⁵⁵ Tal como lo hicimos saber páginas atrás, la palabra Estado significa literalmente posición o quietud, un *estar* de las cosas que entraña estabilidad, pero también el *ser* de esas mismas cosas, su fluir, idea de la que nació el concepto de *estado de la República*.⁵⁶ Esta noción fue cultivada por Juan Jacobo Rousseau, quien afirmó que "la persona pública que se constituye así, por la unión de todas las demás, tomaba en otro tiempo el nombre de Ciudad y hoy de República o cuerpo político, el cual es denominado Estado cuando es activo, Potencia en comparación con sus semejantes".⁵⁷

⁵⁵. Prélot, Marcel. **La Ciencia Política**. Buenos Aires, EUDEBA. 1965. pp. 6-7.

⁵⁶. Posada, Adolfo. **Tratado de Derecho Político**. Madrid, Librería General de Victoriano Suárez. 1935. Vol. I, p. 6. El énfasis es nuestro.

⁵⁷. Rousseau, Juan Jacobo. **El Contrato Social**. México, Editorial Porrúa. 1979 (1762). p. 10.

Estado es la denominación generalizada de ese ser y estar constituido en las comunidades políticas de la cultura occidental, como es apreciable en las voces *Estado*, *État*, *Stato*, *State* y *Staat* -en español, francés, italiano, inglés y alemán-, y que entraña lo que antaño era la *Res Publica*.

Tocó a Maquiavelo diferenciar el concepto *estado de la República* desde principios del siglo XVI, y vulgarizar el término Estado, pasando la voz República a referirse a un tipo de Estado. El pensador político florentino decía que "los estados y soberanías que han existido y tienen autoridad sobre los hombres, fueron y son, o *repúblicas* o *principados*".⁵⁸ En las primeras impera un régimen basado en la autoridad popular, en magistrados y funcionarios seleccionados por el pueblo, y en un sistema electoral complejo.⁵⁹

Un tipo de Estado constituye una conjugación de sucesos y formas donde converge un escenario político específico y una etapa de tiempo concreta. Los tipos de Estado, en contraste con el Estado en sí, tienen una existencia más precisa y más acotada en el tiempo. El escenario político está configurado por las modalidades concretas de representación a través de partidos políticos, con respecto a la acción efectiva o potencial de las fuerzas sociales dominantes. La combinación de un tipo de Estado y un escenario político produce un régimen político específico.⁶⁰ Un régimen político refleja el desequilibrio entre sus integrantes, de modo que esta fórmula lo define como parlamentario o presidencial en atención a la hegemonía del legislativo o el ejecutivo. O bien, puede ser monárquico o republicano según dicha hegemonía descansa en el predominio de fuerzas oligárquicas o populares.

El tipo de Estado puede reflejar el grado de autonomía relativa del Estado como una institución pública, ante poderes sociales privilegiados. Antaño la hegemonía del ejecutivo refractaba la autonomía del Estado ante las clases dominantes,

⁵⁸. Maquiavelo, Nicolás. **El Príncipe. Obras Políticas**. La Habana, Editorial de Ciencias Sociales. 1971 (1532). p. 305. El énfasis es del original.

⁵⁹. Maquiavelo, Nicolás. **Discursos sobre la Primera Década de Tito Livio. Obras Políticas**. La Habana, Editorial de Ciencias Sociales. 1971 (1532). p. 94.

⁶⁰. Poulanzas, Nicos. **Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista**. México, Siglo XXI Editores. 1972. pp. 416, 419-420.

hegemonía limitada o eliminada a partir del ascenso del neoliberalismo para asegurar el dominio de los sectores financieros nacionales, extranjeros e internacionales, sobre las sociedades contemporáneas. Nociones tales como "desestatización" han venido a consagrar la expropiación de esa autonomía del Estado a favor de nuevos poderes estamentales, para asegurar la privatización de bienes públicos, la sustracción de conquistas sociales y la desprotección de los trabajadores.

Por todo esto es conveniente que hoy en día rescatemos la segunda parte del vocablo *estado de la República*, para evitar que el Estado, entendido como mero *estar*, sea desmantelado en su esencia pública para favorecer fuerzas económicas privadas. Evitando la eliminación del tipo de Estado republicano, se preserva la esencia pública del Estado, toda vez que se evita el absurdo de observar al público sin su Estado, y al Estado sin su público.

La voz Estado ha sido dominante hasta fechas más recientes. Pero en el siglo XVI se usaba intensivamente el vocablo República, como es apreciable en Juan Bodino, quien afirmaba la "República es un recto gobierno de muchas familias y de lo que les es común, con autoridad soberana".⁶¹ Hacia mediados del siglo XVIII la voz Estado se había generalizado, pero todavía la acompañaba la sinonimia de República. Ciertamente, Juan Enrique von Justi señalaba en 1755 que "una República o Estado es la unificación de una multitud de personas bajo un poder supremo, para el propósito superior de alcanzar su felicidad; una República consiste en una multitud de personas relacionadas entre sí por medio de su mutua dependencia y de ciertas instituciones comunes para, con sus energías sumadas y bajo un poder supremo, promover la felicidad común".⁶² El sustento

⁶¹. "Republique est un droit gouvernement de plusieurs menages, & de ce qui eur est commun, avec puissance souveraine". Bodin, Jean. **Les Six Livres de la République**. Germany, Scientia Verlag Aalen. 1970 (facsimil de la edición de 1583). p. 1. En la versión española de Gaspar de Añastro se dice que la "República es un justo gobierno de muchas familias, y de lo común a ellas, con suprema autoridad". Bodino, Juan. **Los Seis Libros de la República**. Turín, por los Herederos de Bevilaqua. 1590. p. 1.

⁶². Este pasaje fue trasladado del alemán al inglés por Albion Small (**The Cameralists: the Pioneers of German Social Policy**. New York, Burt Franklin. 1909. p. 317). Para quienes dominan el idioma alemán, la obra original es accesible (Justi, Johann Heinrich Gottlob von. **Staatswirthft**. Scientia Verlag Aalen. 1963 -facsimil de la segunda edición, de 1758-). El pasaje citado está en la p. 318.

del poder estatal, de la potestad de la República, es el pueblo (*volkher*), que en su tiempo consistía en un principio universalmente reconocido.

La cultura política anglosajona tampoco es ajena a nociones del Estado de tipo republicano, como es observable incluso en el pensamiento de Thomas Hobbes, para quien la entidad política instituida para brindar a los hombres el bien supremo de la seguridad se llamaba **Commonwealth** (Estado), "bien común". Ese bien supremo aseguraba su vida, superaba el "estado de naturaleza bélico de todos contra todos", y garantizaba la conservación social e individual de los seres humanos. Se trata del Leviatán, de un dios mortal sometido al Dios inmortal, una multitud unida como "una persona llamada **Commonwealth**, en latín *Civitas*".⁶³

La administración pública hoy en día mira atentamente la sustanciosa adición de su apellido, por cuanto que es pública. Esto lo hace mirando un mundo político constituido como un público activo y demandante, pero también por cuanto que los materiales con los cuales se ha construido ese público son los mismos con lo que se ha edificado su metodología de gestión. Del mismo modo como la persuasión configura y ensamble los elementos del público, la administración pública construye y empalma sus materiales a través del uso de la hermenéutica, la dialéctica y la retórica.

Esto explica por qué la administración pública desde su cuna hasta la actualidad, es la administración del público, por el público y para el público; en suma, una administración del pueblo. Resulta inútil abundar sobre el punto, pues no ha sido otra nuestra misión en este apartado, que destacar por cuanto público a ese suceso social que es la administración del pueblo.

⁶³. Hobbes, Thomas. **Leviathan**. Indianapolis, Bobbs-Merrill Educational Publishing. 1978. pp. 139 y 142.

PERSUASIÓN EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Del mismo modo como el Estado no significa mera quietud, el público no entraña algo ya construido, sino un suceso por ser edificado mediante la interacción entre la ciudadanía y su gobierno a través de la persuasión.

Uno de los problemas centrales de la teoría de la administración pública contemporánea, radica en la emergencia de nuevos paradigmas que han puesto en duda su valor y utilidad para representar fielmente el acontecer administrativo. Por consiguiente, no se debe descontar que la supremacía eventual que puedan adquirir esos paradigmas podría tener como fuente la incapacidad de la teoría de la administración pública para lograr una real verosimilitud de su trabajo, o bien, no tener las pruebas factuales efectivas para sustentar sus proposiciones.⁶⁴ He aquí un problema central para la ciencia de la administración pública que no se puede soslayar.

Sin embargo, el problema más grande no consiste tanto en que tales paradigmas puedan ser preeminentes, sino que su dominio está fundado en la ficción, no en la verdad. Nunca estará demás insistir en los peligros subyacentes del poderío del mito en la administración pública, de aquí que Christopher Hood y Michael Jackson hayan llamado la atención sobre la supremacía de los econócratas y los consultócratas manejariales sobre otros protagonistas administrativos, cuando de propuestas aceptadas se trata.⁶⁵ Su preeminencia radica en el uso de la metáfora y la ficción como armas de comunicación, de modo que ambas explicarían el peso de los economistas como persuasores en el argumento administrativo a través del uso de la ficción, más que de la verdad.

Ficción y Hermenéutica en el Discurso Administrativo

El estudio de la ficción no es ajeno al pensamiento administrativo público, ni tampoco es de reciente abordaje. Su labor central ha sido el modo como aprenden los practicantes del

⁶⁴. Hood, Christopher and Michael Jackson. **Administrative Argument**. Aldershot, Dartmouth Publishing. 1991. pp. 157-158.

⁶⁵. El concepto de "econócrata" se debe a Peter Self, quien acuñó al término su obra **Econocrats and the Policy Process** (London, The McMillan Press. 1975).

servicio público, aquellas propuestas provenientes de los textos de administración pública. Uno de los primeros trabajos se debe a Morton Kroll, quien a mediados de los años de 1960 había detectado una proliferación de novelas dedicadas a la ficción administrativa, pero también había reclamado la atención de científicos tales como Dwight Waldo, pues el problema central de la disciplina era entonces, como ahora, la credibilidad. El terreno de la ficción reorientó entonces los problemas de evaluación y medida del desempeño en administración pública, e incluso puso bajo cuestión los métodos y la construcción del conocimiento.⁶⁶ En muchos casos el problema de la credibilidad demostró la existencia de la ficción donde debería haber una capacidad argumental, y de tal modo el estudio de la administración pública se planteó una autocrítica radical.

El uso de la ficción, incluso, es frecuente en los estudios de caso y la asesoría para ilustrar los principios y las experiencias de los expositores. Empero, Howard McCurdy discierne que la ficción juega un papel adicional en administración pública, pero que afecta lo que los manejadores públicos hacen y como lo hacen.⁶⁷ La ficción aparece cuando las **policies** hechas por esos servidores se implementan, así como en la forma como desempeñan sus responsabilidades. También la ficción influye la selección de los métodos administrativos. La ficción radica en la cultura administrativa a través de la **policy** y la hechura de decisiones, pero ella es un reflejo de la más general cultura popular de las naciones, que se reproduce en la vida cotidiana y fluye en los medios de comunicación, el arte, la literatura y los espectáculos recreativos.

Un caso típico del uso de la ficción y la imaginación en administración pública lo representa el *Informe Gore (National Performance Review)*, debido a la iniciativa del Vicepresidente de los Estados Unidos, Al Gore). A decir de McCurdy, ese informe estuvo más fundado en la ficción que en la realidad, lo mismo que su fuente de inspiración, el libro de Osborne y Gaebler.⁶⁸ En

⁶⁶. Kroll, Morton. "Administrative Fiction and Credibility". United States, **Public Administration Review**. Vol. 25. 1975. pp. 80-84.

⁶⁷. McCurdy, Howard. "Fiction and Imagination: how They Affect Public Administration". United States, **Public Administration Review**. Vol. 55, num. 6. 1995. p. 499.

⁶⁸. Osborne, David y Ted Gaebler. **El Nuevo Modelo de Gobierno: cómo Transforma el Espíritu Empresarial al Sector Público**. México,

efecto, su ficción consiste en que la propuesta de desburocratizar a los gobiernos puede hacerse a través de una provisión empresarial de los servicios públicos, siempre y cuando se separen el timón y los remos en la gestión pública. La evidencia empírica de esta posibilidad es débil, lo mismo que suponer que el establecimiento de la competitividad en esa provisión sea siempre exitosa. Igual confección tiene la obra de Thomas Peters y Robert Waterman, cuando estaban en busca de la excelencia de la empresa privada.⁶⁹

Nuevos mitos sustituyen a viejos mitos que gradualmente desaparecen, como el que los estadounidenses dependían más de sí mismos que de la administración pública, según lo hizo notar Alexis de Tocqueville en el siglo XIX, y ahora se reconoce su dependencia de las grandes instituciones políticas y administrativas.⁷⁰ Pero otros mitos se perpetúan, y de tal modo el buen gobierno será aquilatado más por el influjo de los valores y la cultura popular, que por otros elementos. Ese buen gobierno tiende a estar más fundado en la ficción, y por consiguiente en la ideología dominante en cierta etapa del tiempo en cada país. Esto explica por qué las **policies** cambian más fácilmente cuando el pueblo altera la imagen de ellas, que por medio de reformas administrativas deliberadas, porque suele tener más peso la imaginación popular cuando de su implementación se trata.⁷¹ Esto explica el error y el fracaso de aquellas reformas administrativas basadas en criterios universales y absolutos, más que en la impronta cultural de cada pueblo.

Por consiguiente, considerar el papel de la ficción y la imaginación puede ser muy útil para entender la capacidad o incapacidad de la administración pública para cambiar, así como para identificar el sustento real del éxito y el fracaso.

Hood y Jackson han estudiado el uso de la ficción y la metáfora en la administración pública y la gerencia privada, y han encontrado que constituyen vehículos usuales y eficaces de la persuasión. Incluso, para quienes creen en el neomanejo público, se puede refrendar su idea de que "esta hipótesis podría explicar la persuasividad de la economía en el argumento administrativo por sus

Ediciones Gernika. 1994 (1992).

⁶⁹. Peters, Thomas and Robert Waterman. **In Search of Excellence**. New York, Warner Books. 1982.

⁷⁰. McCurdy, obra citada, p. 503.

⁷¹. **Ibid**, p. 505.

ficciones, más que por sus verdades".⁷² Curtis Ventriss cree, igualmente, que los economistas tienen la habilidad de elaborar su terminología envuelta en la presunción de la objetividad científica, tal como fue observable en la época del gobierno de Ronald Reagan, y es patente en los currícula de las escuelas de asuntos públicos. Se trata de un lenguaje que desplaza el discurso de sus bases política y morales, remodelándolo dentro de las cuestiones propiamente económicas. "Esta degradación del lenguaje político intenta 'economizar' al régimen, pervirtiendo el discurso con el cual la ciudadanía discurre, discute y entiende los efectos de la política".⁷³ Pero no se trata solamente de un cambio de palabras, pues el lenguaje es más que palabras, sino un modo de razonamiento que siendo político de origen, torna a ser una expresión económica donde Sheldon Wolin únicamente observa intereses irreconciliables, así como meros vencedores y perdedores, y donde voces como ciudadanía y comunidad se convierten en vocablos subversivos.⁷⁴

La ficción no puede ser sustento del gobierno, si bien es cierto que todo gobierno debe considerar y procurar el sentir popular. De hecho debe combatir el que la ficción sea la base del modo como lo percibe su pueblo, y para ello es indispensable que la ciudadanía desarrolle suficiente civismo y que el gobierno se haga entender con nitidez. La ficción no sólo se nutre de la imaginación popular, ella puede ser construida artificialmente a través del mito semántico y las voces fantasiosas, tal como es patente en nuevos modelos de gerencia pública (especialmente el nuevo manejo público), cuyo discurso escrito y oral así lo hacen evidente.

Uno de los rasgos más significativos de la política hoy en día, consiste en el tránsito del debate público por mera oratoria, al debate a través de la evidencia, toda vez que se ha pasado del parlamentarismo verbal decimonónico, al *parlamentarismo documental* contemporáneo. Tal como lo atestigua un autor, "el soporte primordial del trabajo de las cámaras no es ya en el presente la palabra; la palabra es el cauce, el camino, la ruta de entendimiento ... hoy por hoy, el soporte primordial del trabajo

⁷². Hood y Jackson, **Administrative Argument**, pp. 157-158.

⁷³. Ventriss, Curtis. "Toward a Public Philosophy of Public Administration: a Civic Perspective of the Public". United States, **Public Administration Review**. Vol. 49, num. 2. 1988. p. 177.

⁷⁴. Citado por Ventriss, obra referida, misma página.

parlamentario es el documento".⁷⁵ La administración parlamentaria, como la administración pública, ha sustituido la espontaneidad y ha abandonado la versatilidad locuaz del orador, por el uso del documento testimonial y evidencial que nutre la esgrima del gobierno por debate público.

Danny Balfour y William Mesaros razonan que el uso de la hermenéutica puede contribuir a despejar los aspectos oscuros del conocimiento administrativo, además de eliminar los territorios ocupados por la ficción. La hermenéutica, concebida como el arte de interpretar los textos para definir su significado verdadero, puede contribuir a entender el sentido de las acciones humanas, así como de sus expresiones e instituciones tratadas en esos textos. La noción moderna de *texto* no se limita a formas escritas, también abraza figuras verbales y no verbales de comunicación tanto desde el pasado distante y como del reciente pretérito, que son objeto del estudio y la interpretación.⁷⁶

El análisis textual, por consiguiente, se puede extender hacia fenómenos que no son literalmente textuales, así como a objetos que no están fundados en documentos formales como las ceremonias (en calidad de discurso) y la cultura organizativa (como símbolo). En administración pública, la hermenéutica se puede aplicar a la interpretación de procesos de la actividad humana, así como a los productos de los mismos, pues su valor consiste en que reconoce los límites del entendimiento humano, y la influencia de las condiciones históricas y sociales. En la medida en que la administración pública estudia y mejora a la práctica de las organizaciones gubernamentales, así como la implementación de **policy**, visualizando entonces a esas organizaciones y **policies** como textos, se puede ofrecer un esquema intergeneracional de conocimiento.⁷⁷

La aplicación de la hermenéutica a la administración pública, que la refiere en forma de metáfora concebida como texto, se realiza de dos modos. El primero entraña al documento que define la agencia o la **policy**, el segundo la palabra y la acción

⁷⁵. Cazorla, Luis María. **La Oratoria Parlamentaria**. Madrid, Espasa-Calpe. 1985. pp. 31-32.

⁷⁶. Balfour, Danny and William Mesaros. "Connecting Local Narratives: Public Administration as a Hermeneutic Science". United States, **Public Administration Review**. Vol. 54, num. 6. 1994. p. 560.

⁷⁷. **Ibid**, p. 560.

organizativa. Balfour y Mesaros fundamentan la metáfora en un pasaje célebre de Max Weber, donde reseña que la administración moderna está basada en documentos que se llaman expedientes y que se conservan en borradores y minutas, así como en un conjunto de empleados y escribientes de diversas categorías. Ese conjunto de trabajadores administrativos, cuya materia prima laboral son los expedientes organizados en archivos, se llama oficina.⁷⁸ Con base en la metáfora inspirada en Weber, en el primer nivel, las organizaciones y **policies** públicas son textos porque sus historias son relatadas en cuerpos extensos de documentos escritos, así como en expedientes y estudios. El examen de esas organizaciones y **policies** supone documentos de interpretación con referencia a su contexto histórico, así como en términos de intercontextualidad con una variedad de documentos relacionados con ellas. En el segundo nivel, por su parte, la textualidad de las organizaciones y **policies** se extiende a patrones observables de relacionamiento entre participantes organizativos y activistas de **policy**. Aquí el concepto de texto nos permite observar a la actividad organizativa y al proceso de **policy** como documentos simbólicos, a los cuales podemos aplicar el análisis hermenéutico como un medio de explorar su naturaleza y significación.⁷⁹

El texto opera como un mecanismo de organización temática, de establecimiento de un idioma comprensible y del uso de las expresiones metafóricas, con la finalidad de abrazar patrones significativos en el estudio de las organizaciones. A través de la hermenéutica se mejora la estructura de los discursos, se trasmite con mayor fidelidad el conocimiento y se favorece la traducción por parte de otros actores dentro de esas organizaciones. De hecho, el estudio de la administración pública ha sido concebido como una cadena narrativa que ha sido producida a través de una variedad de métodos y de enfoques sobre la realidad social.⁸⁰ Apreciaciones como estas, hacen pensar a los dos autores que el uso de la hermenéutica puede servir a la administración pública a enfatizar el foco original de su campo del saber basado en el manejo de textos.

El uso de la hermenéutica no se basa solamente en el texto por cuanto documento escrito, pero ciertamente tiene aquí su expresión más fiel. Empero, en la medida en que se extiende a modalidades verbales, aquí la administración pública puede asociarla con la

⁷⁸. Weber, Max. **Economía y Sociedad**. México, Fondo de Cultura Económica. 1964 (1922). Dos tomos. Tomo II, p. 717.

⁷⁹. Balfour y Mesaros, obra citada, p. 560.

⁸⁰. **Ibid**, pp. 561 y 563.

dialéctica y la retórica, pues el científico de esa administración debe ser un activista de la persuasión contra los planteamientos ficticios y mitológicos.

Dialéctica y Retórica como Artes de la Administración Pública

Es muy común que se piense que la evaluación del desempeño en administración pública debe ser un proceso rigurosamente científico. Pero hay otras apreciaciones demostrativas de que las evaluaciones deben estar más fundadas en elementos políticos e ideológicos, que en materiales de prueba formal, y así corresponder mejor a los requerimientos de un gobierno responsable.⁸¹

El imperativo de la persuasión como esencia de la discusión pública, ha rescatado del olvido el uso fructuoso de dos añejas fórmulas de la vida cívica: la dialéctica y la retórica, ahora enfocadas a la hechura de **policy** y el argumento administrativo. Desde mediados de los años de 1970, las ciencias de **policy** se comenzaron a ocupar de la retórica aunque en su inicio fue de manera muy preliminar, tal como es observable en un trabajo pionero realizado por Charles Jones.⁸²

En efecto, estas herramientas puestas a disposición del estudio de la administración pública y el análisis de **policy**, provenientes de la ancestral cultura greco-romana, han inspirado la idea de ese análisis como una forma de discurso. A través de esta estrategia discursiva se intenta agrupar el abigarrado mapa conceptual del análisis de **policy**, con base en un eje integrado por una pluralidad de valores y argumentos viables para entender una **policy** específica. De esta forma, el análisis es parte del proceso por el cual estos puntos de vista diversos son tomados en cuenta o incluidos directamente en dicho análisis. El discurso puede o no estar formalizado o institucionalizado, pero lo importante es que el análisis es interpretado como una forma de diálogo o interacción que sirve de base a su propuesta de consejo de **policy**.⁸³

⁸¹. Majone, Giandomenico. **Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Analysis**. Yale University Press. 1989. pp. 1-5.

⁸². Jones, Charles. "Policy Analysis: Academic Utility for Practical Rhetoric". United States, **Policy Analysis Journal**. Vol. 4, num. 1. 1975. pp. 281-286.

⁸³. White, Louise. "Policy Analysis a Discourse". United States, **Journal of Public Analysis and Management**. Vol. 13, num. 3.

Sobre sus nuevos fundamentos, Louise White clasificó al análisis de **policy** en tres corrientes: discurso analítico, que hace énfasis en la práctica del análisis; discurso crítico, más orientado a los aspectos filosóficos y distante de los enfoques técnicos y económicos; y discurso persuasivo, proveniente de la ciencia política, en el cual la información y la persuasión tienen un papel fundamental.⁸⁴ Este último es el que será tratado preferentemente aquí.

Con base en el desarrollo del gobierno por discusión, los griegos antiguos crearon una metodología general del discurso a la cual llamaron dialéctica, que consiste no solamente en la forma de razonamiento a través de preguntas y respuestas, sino también la naturaleza de las premisas y el contexto social de sus aplicaciones. Esta ancestral noción es muy relevante en la moderna idea del análisis en la deliberación pública, de hecho la dialéctica recoge mejor los elementos esenciales de ese papel, que las caracterizaciones estereotipadas del análisis de **policy** en que están fundadas muchos libros usuales en la materia. De manera similar a la dialéctica, el análisis de **policy** comienza con premisas plausibles, y con puntos de vista opuestos y cambiantes, no mediante principios indisputables y hechos difíciles.⁸⁵ Como la dialéctica, ese análisis no sólo produce pruebas formales, sino argumentos persuasivos. Majone ha juzgado que el problema clave que enfrentan tanto los dialécticos, como los analistas, es cómo basar inferencias plausibles sobre valores u opiniones cuando hechos difíciles no son viables. En fin, al igual que la dialéctica, el análisis de **policy** contribuye a la deliberación pública por medio de la crítica, la abogacía y la educación.

Por lo tanto, una buena **policy** es más que el análisis de datos o un ejercicio de diseño, puesto que también provee estándares de argumento y la estructura intelectual para el discurso público. Incluso, cuando sus conclusiones son rechazadas, sus categorías y lenguaje, su crítica de enfoques tradicionales, y su abogacía de nuevas ideas, afectan a la discusión pública como una condición. Ciertamente el discurso persuasivo es una fórmula de abogacía que pone el énfasis en las ideas como motor del cambio, en la medida en que son la materia prima del debate público y pueden de tal modo inducir el cambio mismo. En la medida en que genera diversas perspectivas de un mismo problema, ese discurso introduce la

1994. pp. 507-508.

⁸⁴. **Ibid**, p. 508.

⁸⁵. Majone, obra citada, pp. 6-7.

información que puede ofrecer las soluciones más factibles, toda vez que su vocación hacia el público acerca esta perspectiva a la satisfacción del interés general. En fin, el discurso persuasivo por cuanto nutriente de la discusión pública sitúa a los analistas de **policy** como estudiosos y participantes de los procesos argumentales, no como meros sujetos neutrales.

El arte de la persuasión emerge como afluente del humanismo cívico que se origina en la Grecia clásica y que se recupera en Europa en la época del Renacimiento. Fue en Italia donde tiene su cúspide y fue allí donde se rescataron las antiguas obras clásicas de la política, entre ellas las de Cicerón, dándose un vigoroso impulso al desarrollo de las humanidades entre las que destacaron la gramática, la poesía, la historia, la filosofía y la retórica.⁸⁶ Esta última consistía en el arte del discurso persuasivo entre los griegos antiguos, que después fue observada como una práctica de manipulación peligrosa. Desde entonces ha sido observada como deshonesta o como una mera racionalización de argumentos; o como propaganda, como lavado cerebral y como manipulación de la opinión pública. Igualmente, con el paso del tiempo ha pasado a connotar un estilo ornamental del discurso, una mera expresión oral y carente de fundamentos.⁸⁷

Desde el Renacimiento y hasta las convulsivas épocas libertarias de finales del siglo XVIII, la retórica fue redimida como parte del caudal político que enriqueció las cruzadas republicanas en Europa y los Estados Unidos. Sin embargo, desde ese siglo, la revolución económica trajo consigo valores diversos que irrumpieron en la vida política y establecieron formas de régimen conocidas como las "repúblicas de mercaderes", que condenaron a los valores cívicos como obsoletos e improductivos, y antepusieron criterios de ganancia y rendimiento a las cualidades cívicas.

Desde los años de 1950, la retórica ha reconquistado espacios en los currícula universitarios, y hoy en día es materia del trabajo de científicos sociales y académicos. La retórica es, en esencia, un arte cívico propio de la vida ciudadana del cual Aristóteles creía que era un equipamiento político necesario cuyo foco es la construcción del consenso y la cooperación a través de los planteamientos persuasivos. El sabio preceptor de Alejandro *El Magno* la concebía como el arte de descubrir los medios viables de

⁸⁶. Hart, obra citada, p. 102.

⁸⁷. Green, Richard and Robert Zinke. "The Rhetorical way of Knowing and Public Administration". United States, **Administration & Society**. Vol. 25, num. 3. 1993. p. 317.

la persuasión en casos dados, a través de la cual se superaban los particularismos en pro de la acción común.⁸⁸ La retórica entre los griegos, como ahora entre los modernos, ha significado el método primordial de comunicación y decisión comunitarias. Giandomenico Majone asegura que "la retórica es el arte de la persuasión, el estudio de todas las formas de hacer cosas con las palabras".⁸⁹ Esto la distingue radicalmente de otras formas discursivas como la propaganda, la cual supone un auditorio maleable a los propósitos del emisor del mensaje.

Con base en la dialéctica y la retórica, el análisis de **policy** se extiende hacia la persuasión y la abogacía, junto con la racionalización, para ampliar los dominios que cultiva. Se intenta reconstruir al análisis sobre la base de categorías retóricas porque se le visualiza como un productor de argumentos, como un arte capaz de distinguir entre buena y mala retórica. Esto es posible porque en él sobreviven con plena vitalidad tres elementos esenciales de la retórica. El primero es su énfasis en que la comunicación estimula la acción colectiva, pues el diálogo consiste en una acción potencial y el fundamento de la decisión colectiva. En segundo lugar, su añeja idea de que la retórica es una parte esencial de la educación y el mejoramiento de la *Polis*, actualmente permanece en forma de vinculación cívica entre ella misma, la ética, la política y la administración. Finalmente, la retórica abraza el conocimiento como un resultado de la moral y el proceso comunitario.⁹⁰

Si el propósito del análisis no es simplemente buscar lo que es una **policy** buena y satisfactoria, sino asegurar que ella pueda realmente ser seleccionada e implementada, habilidades técnicas tales como la simulación, el análisis costo-beneficio y la programación matemática, son insuficientes. El analista debe también dominar las habilidades retóricas y dialécticas para estructurar un argumento desde diferentes fuentes, para adaptar el argumento a la audiencia y para educar a la opinión pública. Las centenarias y tradicionales disciplinas humanísticas, desde la historia y la crítica literaria, hasta la filosofía y el derecho, proveen el que las aptitudes argumentativas puedan ser enseñadas y aprendidas.⁹¹ Pero su impacto es especialmente trascendental en la

⁸⁸. **Ibid**, p. 318.

⁸⁹. Majone, obra citada, p. 7

⁹⁰. Green y Zinke, obra citada, p. 318.

⁹¹. Majone, obra citada, pp. XI-XIII.

vida asociada como conjunto, porque la retórica está configurada de manera adecuada para dar forma a la discusión pública. Debido a que ella involucra las relaciones entre el locutor o escritor (**rhetor**), la audiencia, los argumentos específicos y el contexto específico, su interacción representa una influencia recíproca hasta derivar en un acuerdo consensual, donde no sólo las razones, sino también las emociones populares, tienen un lugar.⁹² La retórica sólo es posible en regímenes democráticos donde el pueblo es activo, apasionado y razonante a través del uso del diálogo.

La retórica tiene el atributo de crear una doctrina que vincula la teoría y la **policy**.⁹³ Ciertamente, tal como ha sido advertido recientemente, la administración pública "necesita más de conocimiento retórico que de conocimiento empírico y técnico", pues tal es el origen de su objeto vital y sus responsabilidades. La administración por cuanto pública, no tiene ante sí una masa amorfa y carente de razonamiento, sino un "público retóricamente creado", pues los individuos y las organizaciones establecen sus valores, conocimiento, declaraciones y funciones, con base en la vida pública que es la que decreta los deberes de cada quien.⁹⁴ La responsabilidad mutua entre individuos y organizaciones obedece a que cada quien sabe y dice de los demás, colaborándose de tal modo a la creación del público. Al efecto, la estandarización de la hechura de la ley sirve a un propósito similar, pues igual que la retórica, el derecho se encamina a conseguir un gobierno responsable. Por consiguiente, la retórica tiene una función central en administración pública porque es parte constitutiva de las responsabilidades comunes.

La retórica es entonces un vehículo poderoso para la persuasión, que según Hood y Jackson significa comprender la clave de lo que llaman el factor de aceptación, cuya primer elemento es la simetría que representa la producción de soluciones lingüísticas armónicas para los problemas sociales experimentados por una audiencia.⁹⁵ En segundo lugar, consideran a la metáfora como una modalidad del pensamiento que es útil cuando no es posible alcanzar finalmente una prueba. Luego sigue la ambigüedad, que consiste en

⁹². Green y Zincke, obra citada, p. 319.

⁹³. Hood, Christopher and Michael Jackson. "Key for Locks in Administrative Argument". United States, **Administration & Society**. Vol. 25, num. 4. 1994. pp. 467-488.

⁹⁴. Green y Zinke, obra citada, p. 322.

⁹⁵. Hood y Jackson, **Administrative Argument**, pp. 26-27.

la habilidad de hablar simultáneamente a personas con intereses y puntos de vista diversos, es decir, comunicar la misma idea en un auditorio diversificado. Un cuarto elemento se refiere a la selección de máximas y argumentos para hacer exitosa a la persuasión, y así arribar a la conclusión deseada. La clave quinta se refiere a la eliminación de la duda por parte de los persuasores, de manera similar al modo como un público cree en una obra de teatro. La última clave, con la cual es difícil conciliar, es conseguir que el beneficio privado sea justificado en términos de interés público.

Siendo la persuasión la materia prima del gobierno, ella se ubica como un medio del trabajo del servidor público, pues hoy en día los regímenes democráticos dependen más de la persuasión que de la compulsión. De un modo similar a los servidores públicos en la repúblicas del pasado, los administradores de las repúblicas modernas deben ser elocuentes en las materias propias de su cargo, conocer el derecho aplicable y saber de las costumbres de sus pueblos.⁹⁶

La hermenéutica y la persuasión -a través de la dialéctica y la retórica- son las fuerzas más poderosas de la argumentación en administración pública, por las cuales se encaminan a incidir en un público al cual contribuye a modelar. En efecto, Hood y Jackson explican que el "el argumento administrativo consiste en la abogacía de doctrinas con referencia a máximas del sentido común y la selección de ejemplos que ostensiblemente vindican a esas máximas".⁹⁷ Así definido, el campo de la doctrina administrativa aparece como una zona de interacción y discusión donde el dominio de una idea no es definitivo ni perpetuo, pues la preeminencia es rotativa porque el argumento tiene una naturaleza retórica.

El laboratorio donde trabaja el administrador público entraña un escenario dominado por la comunicación, la política y la **policy**, lo que implica que el lenguaje político escrito y hablando, es el que moldea las imágenes de la realidad y configura las estampas congruentes de la misma.⁹⁸ Es necesaria la creación de lo que Curtis Ventriss llama el *nuevo lenguaje público* para enfrentar con éxito al dialecto que impuso la economía neoclásica, y que ese lenguaje transcurra en la hechura de **policy**, y explore los vínculos entre los fines y los medios políticos. Tal lenguaje debe trascender los

⁹⁶. Hart, obra citada, p. 3.

⁹⁷. Hood y Jackson, **Administrative Argument**, p. 7.

⁹⁸. Ventriss, obra citada, p. 127.

critérios utilitaristas y entrafñarse en los asuntos políticos, porque "si la administración pública abdica en la tarea de desarrollar tal lenguaje público, se arriesga a divorciarse de la realidad y que continúe el declive de la confianza pública en ella".⁹⁹

La clave de la doctrina es la justificación -que Hood y Jackson identifican con las demandas designativa y evaluativa formuladas por William Dunn, de las que hablaremos más adelante-.¹⁰⁰ La mayor parte de las doctrinas administrativas invocan su justificación en términos de eficiencia, efectividad, equidad, justicia, honradez, seguridad, adaptabilidad, fortaleza y nociones similares. Hood y Jackson diseñan una tipología de las justificaciones algo chocante: tipo sigma, que se refiere al temario de eficiencia y efectividad; tipo teta, incumbente a justicia y responsabilidad; tipo lambda, conectado con la adaptabilidad y fortaleza.¹⁰¹ Igualmente, ellos se refieren a las filosofías como conjuntos de doctrinas que son coherentes en términos de sus justificaciones, que pueden combinar los tipos señalados, y que son ilustradas con el Cameralismo y el manejarialismo.

Las Doctrinas Administrativas

Una nota esencial del pensamiento administrativo es que entrafña la idea de doctrina, si bien es cierto que no todo el abundante caudal de ideas administrativas tienen esa factura. Pero cuánta razón asiste a Hood y Jackson cuando afirman que la administración, como la política y la religión, constituye un campo de doctrinas compitiendo acerca del camino de la salvación, al tiempo que se disputan como lugar propio la ortodoxia y como destino ajeno a la herejía, a través de un duelo retórico más que a través de pruebas formales.¹⁰² Una visualización tal ha hecho señalar a los Hood y Jackson que el número de doctrinas es más acotado de lo que se piensa, a pesar de la irrupción de los planteamientos neomanejariales, y que la idea de la novedad de las ideas tiende a ser una ilusión.

⁹⁹. Hood y Jackson, **Administrative Argument**, p. 178.

¹⁰⁰. Dunn, William. **Public Policy Analysis: an Introduction**. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J. 1981. pp. 64-65.

¹⁰¹. Hood y Jackson, obra citada, pp. 13-15.

¹⁰². **Ibid**, p. XI.

Los autores juzgan que hoy en día las doctrinas están lejos de significar la idea de las añejas arcanas de imperio (*arcanis imperium*), es decir, secretos celosamente conservados para una corporación cerrada de administradores públicos del pasado.¹⁰³ Las "doctrinas administrativas son ideas que triunfan a través de la argumentación, en debates acerca de cómo configurar a la organización. Ellas ofrecen respuestas autorizadas de lo que hay que hacer en administración".¹⁰⁴ Aquí también se inspiraron en William Dunn, para quien el análisis de **policy** es más que una mera manufactura de información, pues usa argumentos razonados para transformarla y darle significado hacia una dirección. Aquí sienta las bases para su examen de las exigencias de **policy**, que clasifica en designativa, evaluativa y abogativa. La primera trata con los problemas de hecho, la segunda con la cuestiones de valor y la tercera con los asuntos de la acción.¹⁰⁵

La doctrina denota, entonces, una idea específica acerca de lo que se debe hacer en administración, a decir de Hood y Jackson.

Si el administrador público es un hacer de doctrinas, pues al implementar transforma a la idea en acción, entonces Charles Goodsell dice que su papel consiste es la labor de un artesano; es decir, debe dominar el arte de la administración. Naturalmente la administración no es similar a la escultura o la pintura, pues ella no tiene el sentido estético de crear belleza, sino implementar los fines del gobierno.¹⁰⁶ Observada como una artesanía, la

¹⁰³. Los autores aluden al pensamiento político del estudioso alemán Arnold Clapmar, desarrollado en la obra **De los Misterios de la República (De Arcanis Rerunpublicarum)**, publicada en 1605). La *arcana de imperio* tenía como objeto preservar la salud política del Estado, en tanto que la *arcana de dominación* afirmaba el poder del titular del gobierno. Pero ambas constituían la fuerza propulsora interior que movía a la maquinaria del Estado. Ver: Meinecke, Friedrich. **La Idea de la Razón de Estado en la Edad Moderna**. Madrid, Instituto de Estudios Políticos. 1959. pp. 199-207. García-Pelayo, Manuel. **Estudio Introductorio** al libro **La Razón de Estado y otros Escritos**, de Giovanni Botero. Caracas, Instituto de Estudios Políticos.

¹⁰⁴. Hood y Jackson, **Administrative Argument**, p. 12.

¹⁰⁵. Dunn, obra citada, pp. 64-65.

¹⁰⁶. Goodsell, Charles. "The Public Administrator as Artisan". United States, **Public Administration Review**. Vol. 50, num. 6. 1990. p. 247.

administración pública se ofrece como la ejecución de un arte práctico que entraña dominio de habilidades para crear y producir resultados para una audiencia que los aprovecha. La metáfora del arte en administración pública es antigua, se remonta a Orway Tead, quien decía que la administración es un arte que une las relaciones organizadas de individuos y grupos en propósitos comunes. Como todo arte, ella requiere gran habilidad, discernimiento y fortaleza moral.¹⁰⁷ También lo han cultivado Giandomenico Majone,¹⁰⁸ y Aaron Wildawsky.¹⁰⁹

El arte del administrador público está integrado por la maestría, la identidad, la responsabilidad y el aprendizaje práctico, toda vez que su trabajo lo realiza con materiales tales como la organización, las personas y los establecimientos democráticos. Hay que destacar que desde la perspectiva artesanal, el trabajo del administrador se concibe como esencialmente creativo, cuando ciertamente aún no lo es; en todo caso, esta perspectiva se orienta a estimular su creatividad futura que consiste en la relación entre el administrador como artista y sus materiales, haciendo uso de la imaginación que le dé la necesaria fecundidad laboral.¹¹⁰

Una visión como la señalada no puede dejar de alertar acerca del estado presente de la ciencia de la administración pública universalmente considerada, pues como lo señalan Hood y Jackson, "una administración pública que fracasa sistemáticamente en explorar el vínculo entre argumento y aceptación, es negligente en su corazón mismo".¹¹¹

No está demás recordar que hace más de cincuenta años, Herbert Simon alegó que los principios generales de la administración que había sustentado Luther Gulick, tales como la unidad de mando y el

¹⁰⁷. Tead, Orway. **El Arte de la Administración**. Madrid, Instituto de Estudios Políticos. 1964 (1951). p. 247.

¹⁰⁸. Majone, obra citada.

¹⁰⁹. Wildawsky, Aaron. **Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis**. Boston, Little Brown. 1979.

¹¹⁰. Goodsell, obra citada, p. 252.

¹¹¹. Hood y Jackson, "Key for Locks in Administrative Argument", p. 485.

alcance de control,¹¹² significaban más bien un conjunto de proverbios. Ciertamente, en 1946 encontró que la teoría de la administración de entonces no se fundaba en principios, sino en proverbios, porque cada uno de aquellos tenía como opuesto otro principio igualmente plausible y aceptable. Del mismo modo, ambos principios no tenían modo de recomendar cuál era más aplicable según el caso.¹¹³

Entonces concluyó que bajo semejantes condiciones no podría esperar a ser una ciencia, sino un mero arte. Hoy en día, en los Estados Unidos y el mundo anglosajón en general, la administración pública ya no está sumida en esa condición, toda vez que no todo el pensamiento administrativo mundial es doctrina, sino teoría, y aspira a superar la desvinculación entre argumento y aceptación; de no ser así, para qué servirá la recuperación de la hermenéutica, la dialéctica y la retórica.

¹¹². Gulick, Luther. "Notes on the Theory of Organization". Gulick, Luther and Lyndall Urwick. **Papers on Science of Administration**. New York, Augustus M. Kelly Publishers. 1973 (1937). pp. 3-45.

¹¹³. Simon, Herbert. "The Proverbs Administration". United States, **Public Administration Review**. Winter. 1946. pp. 53 y 67.

Capítulo 15

EL ANÁLISIS ADMINISTRATIVO

La teoría de la administración pública trata con la realidad, de modo que buena parte de su temario de investigación se refiere a la solución de problemas. De hecho, muchos de sus logros tocan el territorio al cual se refieren Hood y Jackson, y que denominan doctrina administrativa. Aquí creemos que se encuentran muchos de los problemas que siendo meramente de gestión interior, trascienden hacia las funciones de la administración pública; que siendo puramente de práctica y profesión, se elevan como problemas de alta teoría. Muchas de las más grandes verdades y de las más grandes mentiras que se han tejido alrededor de la administración pública, derivan de los éxitos y fracasos que se han gestado en sus intestinos organizativos.

El análisis administrativo, por consiguiente, debe adentrarse en los problemas de la gestión interna de la administración pública y proponer soluciones que sean creíbles, y que a los ojos de la ciudadanía brinden efectivas soluciones a los problemas públicos. Esto es posible tratando el tema de la implementación, así como de los problemas relevantes de la terminación administrativa.

Sin embargo, ni la implementación ni la terminación administrativa pueden producir frutos útiles a la práctica administrativa si desconocen la naturaleza y función del ritual en administración pública, pues de muchos modos ella misma constituye una cadena compleja de ritos y ceremonias cuyo objeto es fortificar la solidez y la continuidad de la vida social.

EL ANÁLISIS DE IMPLEMENTACIÓN

Las ciencias de **policy** pueden contribuir al desarrollo de la administración pública por medio del análisis de implementación, donde existe una relación natural con problemas centrales de la ciencia de la administración pública.

Aunque se podría considerar como trivial, tiene gran relevancia que el contenido real de una **policy** se conozca a través de la observación de uniformidades en el comportamiento administrativo. Se trata también de explorar el modo real como se desempeña la administración pública, principalmente por medio de la materialización de sus responsabilidades jurídicas, que se han definido propiamente como sus *cometidos*. Nos referimos a una **policy** externada, operacionalizada, realizada.

Tal es el sentido que ofrece Douglas Bunker cuando explica que "la **policy** operacional consiste en un agregado de patrones de específicas acciones administrativas locales, así como de provisiones legislativas, lineamientos de programas y decisiones judiciales".¹ El campo inherente a este tipo de **policies** constituye propiamente el ámbito del estudio de la implementación.

Otra definición muy conocida entre los especialistas, debida a las plumas de Donald van Meter y Carl van Horn, refleja que "la implementación de **policies** abarca aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos. A estas acciones pertenecen tanto los esfuerzos momentáneos para traducir las decisiones en propuestas operativas, como los esfuerzos prolongados para realizar cambios, grandes y pequeños, ordenados por las decisiones políticas".²

El descuido de este carácter de la implementación en la práctica administrativa, explica los errores en la hechura de **policy** por cuanto la atención de cuestiones substantivas, la ausencia de provisiones de implementación, el aborto de resultados o la distorsión en el armazón de las intenciones que la originaron. La cuestión es saber, en suma, ¿cuál es el nivel de implementación observable en el desempeño de la administración pública?. La implementación tiene una relación de detalle con aquello que esa administración realiza de lo que ha proyectado.

Corrientemente se utiliza la voz **policy** cuando se hace referencia a una decisión; otras veces significa la declaración de una intención a través de la exposición general de metas y objetivos, pero sin que nada se diga acerca de qué puede hacerse o si algo fue hecho; o, en su caso, si será hecho para satisfacer un propósito. Todo esto es relevante para la implementación en administración pública. En otras ocasiones, **policy** es identificada con la conducta real de la administración pública, es decir, implica tanto la meta y su realización. Sin embargo, cuando se discierne de semejante manera se puede frustrar el estudio de la implementación, porque **policy** permanece como un objetivo

¹. Bunker, Douglas. "Policy Sciences Perspectives Implementation Process". United States, **Policy Sciences**. Num. 3. 1972. pp. 71-80.

². Meter, Donald van y Carl van Horn. "El Proceso de Implementación de Políticas: un Marco Conceptual". Aguilar, Luis F. (ed.). **La Implementación de las Políticas**. México, Miguel Ángel Porrúa. 1992 (1975). p. 100.

incorpóreo, sin actores específicos o sin los actos implicados en la realización de las intenciones. Aquí no existen las posibilidades para su estudio. Del mismo modo, cuando la declaración de un objetivo incluye su realización, la implementación es innecesaria porque no se puede trabajar con una definición de **policy** que excluya cualquier implementación, o que la incluya del todo. La conceptualización de la implementación no es un asunto sencillo, tal como puede observarse, y ha sido recalcado por los analistas administrativos.³

La implementación es una categoría precisa dentro del concepto más general de administración pública. En tanto que ésta parte de cero, pues su principio es un acto jurídico inmaterial que habrá de materializar, la implementación arranca desde algo comenzado pues supone un principio, un movimiento ya iniciado. Sin una acción comenzada no hay lugar para la implementación porque supone el punto final, la culminación de una meta a la cual se llegó. Como lo explican Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky, "la implementación no puede ser exitosa o fracasada, sin una meta contra la cual juzgarla".⁴ **Policy** constituye un cúmulo de hipótesis que contiene a las condiciones iniciales y las consecuencias esperables de su realización, de modo que implementación significa el desarrollo de la habilidad para realizar estas consecuencias previstas a partir de las condiciones existentes. Por consiguiente, ella no se refiere a la creación de las condiciones iniciales, pues toca a la legislación aprobada establecer los compromisos y a la administración pública ponerlas en movimiento, antes de que la implementación tenga lugar, y así asegurar el resultado previsto y apetecido.

Se debe enfatizar el carácter de la implementación como una capacidad de desempeño, en el sentido de que una **policy** está determinada no por su aptitud para iniciar, sino por su potencial para seguir. Como ha sido explicado por los escritores citados de manera dramática: "después de todo, el mundo está lleno de propósitos de **policy** que han abortado": no se puede terminar lo que no ha comenzado, y "las lagunas de implementación pueden referirse

³. Así lo hace notar Luis Fernando Aguilar en el "Estudio Introductorio" de la antología precitada, de la cual es compilador. Ver especialmente la p. 96.

⁴. Pressman, Jeffrey and Aaron Wildavsky. **Implementation**. Berkeley, University of California Press. 1984. p. XXII.

no a la falla para iniciar, sino a la habilidad para seguir adelante".⁵

Pero el problema de implementación no se restringe a la incapacidad de la administración pública para realizar sus cometidos, sino también a lo que ocurre luego de su desaparición; entraña aquello que estaba realizando, pues una vez extinta una organización de la administración, ella puede dejar un vacío por su interrupción existencial y no se puede continuar. Uno de los problemas básicos de la administración pública consiste en lo que Weber llamó la acción continuada, y toca precisamente a las Secretarías de Estado por cuanto a la idea de despacho, garantizar esa continuidad. Quizá la mejor exposición de esta necesidad social de la continuidad sea la fatal sentencia weberiana, acerca de que "la burocracia continúa funcionando para la revolución triunfante o el enemigo en ocupación, lo mismo que lo hacía con el gobierno hasta ese momento legal".⁶

Cuando del vacío dejado por una dependencia de la administración pública se trata, debemos preguntarnos si las **policies** antaño a su cargo son actualmente implementadas como un efecto de transformación de las ideas dentro de la acción colectiva eficiente. Con un inevitable sentido de prescripción, pues se trata de cometidos de la administración pública circunscritos a estándares jurídicos, se discierne que la efectividad de la implementación reclama condiciones mínimas de factibilidad entre las que destaca, en primer lugar, la existencia de un actor administrativo responsable de su realización. Se puede tratar de una Secretaría de Estado, un organismo descentralizado u otro ente administrativo, cualquiera que sea su naturaleza. Si tal ente no existe hay una imposibilidad de traducción de la idea en acción, y queda interrumpida la cadena causal que corre entre la intención y el resultado de la actividad administrativa.

El interés por la implementación y las fases de evaluación del proceso de **policy**, nació de las dificultades encontradas para su aplicación práctica. El valor de una **policy** desde entonces no se aquilata exclusivamente en términos de la idoneidad de su diseño, sino a la luz de su implementabilidad. La cuestión central es saber si la actividad ha sido completa o inacabadamente implementada; nos referimos al nivel de implementabilidad que consiste en la

⁵. **Ibid.**

⁶. Weber, Max. **Economía y Sociedad**. México, Fondo de Cultura Económica. 1966 (1922). Dos tomos. Tomo I, p. 178.

diferencia existente entre lo intentado y las consecuencias reales. Tal nivel es medido a través de un proceso de evaluación.

El análisis de implementación, que extiende las labores de evaluación más allá de las meras medidas de resultados buscando sus causas, puede producir conocimiento utilizable para reformar los programas de la administración pública y sus modos de implementación, pero se puede ampliar también al análisis de la misión de una organización administrativa en sí. Más en lo particular, dicho análisis puede ser utilizado para verificar el progreso, estancamiento, desvirtuación o un cambio de dirección de la conducta administrativa.⁷ Puede, en consecuencia, aquilatar la necesidad, utilidad y viabilidad de una organización de la administración pública dentro de una situación histórica determinada. Igualmente, puede servir para estimar su valor social y su utilidad pública, y aquilatar si ya cumplió con su función dentro del conjunto de la administración pública. Puede, finalmente, ayudar a explicar por qué una organización administrativa pereció no solamente apreciando la calidad de los resultados de sus tareas, sino evaluando las causas de donde partieron sus **policies**.

Estas apreciaciones facilitan el abandono de visualizaciones de la conducta de la administración pública como un patrón preestablecido de desempeño, y dejar de considerar que la implementación es un procedimiento fácil. Por extensión, se depondrán concepciones del fracaso de implementación como contratiempo de una continuidad administrativa, fundadas en una visión "disfuncional" de la administración pública. La implementación refleja un procedimiento plagado de vicisitudes, ambigüedades, dilemas y paradojas, para las cuales resulta insuficiente el despliegue de racionalidad tradicional parapetada en la programación, la presupuestación y los manuales administrativos. Desde aquella otra perspectiva más realista, los defectos, conflictos, dilaciones, distorsiones, vacíos, rupturas, frenos, lentitudes, desvíos e inconclusiones, no constituyen desajustes o desadaptaciones funcionales, sino rasgos inherentes al proceso implementatorio. En consecuencia, la moderna administración pública requiere que sus procesos de gestión incorporen ingredientes de consenso y negociación, además de regateos y maniobras, para facilitar el despacho de los negocios.

La implementación no está edificada de antemano como si fuera un conjunto de componentes ajustado previamente; ella es un proceso por construir, un procedimiento de ensamblaje de partes inconexas

⁷. Pressman y Wildawsky, obra citada, pp. XV-XVIII.

cuya articulación necesaria viabiliza la continuidad.⁸ Supone condiciones iniciales existentes, no por existir, tales como el marco constitucional y la administración pública a cargo de la **policy** del caso. Las **policies** implican teorías, pues con declaraciones explícitas o no, son un eslabón entre las condiciones iniciales y las consecuencias previstas. Como Eugene Bardach lo ha explicado, "la implementación, entonces, es la habilidad para forjar eslabones en la cadena causal, tal como la obtención de los resultados deseados".⁹ En la cadena de causalidad, entre más numerosas son las relaciones recíprocas de los eslabones, más compleja se convierte la implementación. Cada eslabón es una etapa para completar a la cadena, y cada tiempo significa un compromiso para continuar el proceso.

Estas observaciones sobre el desempeño de la administración pública, consisten en planteamientos hipotéticos que también pueden explicar la desaparición de una entidad de la administración pública. No sería difícil imaginar que estando extinta, la cadena se interrumpiera al morir el órgano y al desmembrarse las funciones.

La administración pública y la implementación de sus programas no constituyen un proceso sencillo; tampoco es completamente pacífico porque está involucrado en un alto grado de tensión. La implementación produce discrepancias y conflictos, como un juego de interacción que genera mecanismos de transacción entre una variedad de participantes. Thomas Smith discierne que muchos patrones de conducta administrativa son resultados de las tensiones inherentes al proceso de **policy**.¹⁰ Tampoco se puede soslayar un aspecto relevante en los problemas de implementación, que se refiere al grado en que las brechas de implementación se forman autónoma y espontáneamente, o el grado en que son inducidas intencionalmente por los protagonistas influyentes. Han existido organizaciones reguladoras que frecuentemente forman alianzas con las corporaciones reguladas, provocándose un sesgo de la **policy** con respecto a la intención que le dio origen; e incluso han existido situaciones en las cuales, como en los regímenes estamentales del pasado, las corporaciones reguladas administraban la regulación misma.

⁸. Bardach, Eugene. **The Implementation Game**. Cambridge, Massachusetts. MIT Press. 1977. p. 38.

⁹. **Ibid.**

¹⁰. Smith, Thomas. "The Policy Implementation Process". United States, **Policy Sciences**. Num. 4. 1973. pp. 202-203.

Tratándose del tema de la implementación, un gran logro de la ciencia de la administración pública sería que más personas entiendan que la implementación, bajo mejores circunstancias, es extraordinariamente difícil, pues como lo advirtieron Pressman y Wildawsky, es una labor similar a la de Sísifo: ¿cómo podría la administración pública culminar sus labores sin iniciarlas nuevamente y así ir hacia adelante? La felicidad de Sísifo, como la de la administración pública, consiste en la recuperación diaria de fuerzas para continuar faenas perenemente inconclusas.

Bajo la idea de análisis de implementación, que se refiere al cúmulo de fuerzas que se congregan en la ejecución de una actividad del gobierno y que determinan el grado de impacto o resultado de su acción, podemos efectivamente aquilatar el desempeño real de la administración pública. Por consiguiente, un razonamiento sobre su desempeño consiste en una necesaria evaluación del mismo. Tal desempeño se refiere a lo que hizo, pero pone el acento en cómo lo hizo. El qué nos habla de sus campos de actividad, el cómo se refiere al modo de hacer su actividad. El campo de actividad se refiere a los ramos administrativos que están representados en sus competencias, es decir, sus poderes; y principalmente implica a las funciones específicas por las cuales sus competencias se desempeñan. En contraste, el modo de la actividad se refleja en cometidos más concretos y en la conducta real de la organización misma tal y como es. La conducta de la administración pública implica los actos específicos que realiza, la obra efectiva que produjo por efecto de tal desempeño y los resultados dejados como saldo histórico.

Sus campos de actividad son establecidos por sus competencias, están definidos por las funciones que las desenvuelven, y reflejan los ingredientes generales y abstractos del acontecer gubernamental. De manera distinta, el modo de actividad expresa el comportamiento real, y más particularmente implica los problemas de implementación. Estos problemas están relacionados principalmente con lo que hoy en día se conoce como análisis de implementación, que se deben distinguir de los estudios de impacto de **policy**. Estos últimos se ocupan de las consecuencias de las decisiones políticas, en tanto que el análisis de implementación se concentra en los servicios públicos, es decir, en el desempeño, destacando el papel de las fuerzas que determinan el impacto de la **policy**. Van Meter y van Horn explican que en tanto los estudios de impacto se cuestionan: "¿qué ocurrió?", los análisis de implementación se inquieren: "¿por qué ocurrió de esta manera?".¹¹

¹¹. Meter, Donald van Meter y Carl van Horn, obra citada, pp. 101-102.

En suma: el estudio de implementación sirve para explicar el desempeño concreto de una organización de la administración pública, se refiere al grado de cumplimiento real de los servicios públicos.

Tal como ha sido observable, estando la ciencia de la administración pública centrada en el aspecto focal de la actividad del Estado, y siendo tal actividad una cadena de actos, puede entonces la implementación sufragar un nuevo horizonte de estudio que dé cabida a los cometidos que el futuro le depare ante un público más justamente demandante.

TERMINACIÓN ADMINISTRATIVA

Un territorio de la ciencia de la administración pública en expansión es la terminación administrativa, porque ha encontrado un espacio de exploración que puede incidir en el estudio de las nuevas organizaciones que se constituirán luego del fracaso de los programas de privatización y la innecesaria eliminación de instituciones administrativas.

Como un dominio contemporáneo al análisis de **policy**, la terminación administrativa ha sido poco, aunque trascendentalmente abordada en el pasado. Uno de sus cultivadores, Joan Subirats, refiere que trata de la actividad del gobierno como un movimiento continuo, de modo que el impulso que estimula su actividad no acaba con la evaluación de resultados si la observamos a través del modelo procesal de **policy**; aún se debe considerar su continuación, su modificación o su terminación.¹² Normalmente dicha actividad obedece a la prolongación de un comportamiento acumulado y, por consiguiente, a la prosecución de **policies** existentes, más que aquel principio que dicta la conveniencia de la innovación. Esto ocurre de tal modo porque tales **policies** han sufrido alteraciones y cambios, más que cortes radicales o interrupciones de un régimen a otro, incluyendo el reemplazo de partidos con signos ideológicos diversos.

Concepto de Terminación

La expiración institucional no ha constituido todavía un objeto de la atención preferente de las disciplinas políticas ni de la ciencia de la administración pública. El problema de la cesación de las organizaciones de la administración pública, así como de sus funciones, **policies** y programas, es un campo de conocimiento oscuro que apenas ha iniciado su estudio sistemático. Por un lado, se trata de una Escatología (*Eskatos*: último; *logos*: conocimiento) administrativa, pero no como un tratado de ultratumba acerca de las instituciones de la administración pública, sino del estudio de la *terminación*. Por el otro, es una Biología (*Bios*: vida; *logos*: tratado) administrativa, pues consiste en explorar el modo como la terminación puede producir sucesáneamente nueva vida institucional, sea por resurrección o por un nuevo alumbramiento organizativo.

¹². Subirats, Joan. **Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración**. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1989. cap. VII.

Una de las razones del abandono de los estudios de terminación, en el entender de Peter de León, obedece al significado de terminación en la cultura occidental, como una connotación patológica en la vida cotidiana.¹³ Incluso terminaciones tales como el divorcio, las bancarrotas o los golpes políticos, tienen un tono frecuentemente peyorativo. Esta visualización es ciertamente miope, y en contraste con otras culturas en las cuales la cesación de la vida está configurada dentro de las expectativas vitales de las personas, en Occidente hay un vacío que se extiende hacia los ámbitos de la política, la cultura y la economía.

Una adecuada percepción del proceso de **policy** requiere el acomodo de mecanismos de hechos contextuales de la vida, que dé cabida a la terminación, tanto como a la existencia continua. El divorcio, la bancarrota y el retiro, son de antaño considerados como tácitas admisiones de fracaso; sin embargo, más recientemente se han comenzado a considerar como oportunidades para nuevos y creativos comienzos. Un concepto similar puede ahora ser desenvuelto en lo que se refiere a las mencionadas **policies**, programas y organizaciones.

Las lagunas en el estudio de la terminación obedecen a su complejidad, pero sobre todo si se introducen las interpretaciones incrementales del ajuste de **policy** dentro del marco de análisis. Tal problema nos acerca a la cuestión referente al punto en el cual, un fino retorno en el proceso de implementación es el inicio de una terminación parcial. Eugene Bardach cree que otro motivo de este abandono se debe a que tradicionalmente se le ha juzgado de poca importancia a pesar de que se refiere al legado interinstitucional de oficinas y programas, y responde preguntas trascendentales referentes a cuáles permanecen, cuáles se transforman y cuáles se descartan.¹⁴ Y en caso de descartarse, cómo se puede realizar esto mismo. Cuestiones como las señaladas hablan de la extraordinaria dificultad que entraña la terminación.

Por otra parte, la terminación como una decisión política deliberada era hasta hace poco un fenómeno relativamente escaso. Una razón es que según los diseñadores de una **policy** de terminación, es sabido que el fin se percibe dentro de un futuro

¹³. León, Peter de. "Public Policy Termination: an End and a Beginning". United States, **Policy Analysis**. Vol. IV, num. 3. Summer, 1978. pp. 369-392.

¹⁴. Bardach, Eugene. "Policy Termination as a Political Process". United States, **Policy Sciences**. Num. 7. 1976. pp. 123-131.

indefinido; se está ante una masa de recursos y capital cuya aplicación obra a favor de la existencia de la administración pública, más que de su extinción. Otra razón ha sido el poderío patente de las coaliciones anti-terminación que se gestaron en la época de bonanza del llamado Estado benefactor, cuya bandera ideológica fue la intervención económica y social del gobierno. Tampoco los líderes políticos han sido susceptibles de admitir errores del pasado, lo mismo que algunos economistas que consideraban a esos yerros como costos negativos. Pero hoy en día los vastos programas de privatización de entidades públicas, especialmente de carácter económico, que se han realizado tanto en países desarrollados, como en los subdesarrollados, han abierto un amplio campo de estudio para la terminación.

Sin embargo, la terminación sigue siendo infrecuente en países en los cuales los reformadores son definidos como causantes del daño a las organizaciones de la administración pública y la moral de trabajo de los servidores públicos. Asimismo, la terminación no es practicada debido a la carencia de reales incentivos políticos, tal como es visible en la sucesión de programas en los Estados Unidos a pesar del reemplazo de demócratas y republicanos.

La terminación administrativa es una categoría multifacética que comprende a la **policy**, las funciones, las organizaciones y los programas de la administración pública, como ya lo adelantamos. La voz terminación se refiere al fin temporal o espacial de algo, a su conclusión o cesación; significa también el resultado o producto de alguna cosa. Hay en la vida humana y organizativa varios ejemplos de terminación, tales como la muerte, el divorcio, el golpe de Estado y la revolución. Peter de León define a la terminación administrativa como "la conclusión o cesación deliberada de funciones, programas, **policies** u organizaciones gubernamentales".¹⁵ Esta categorización incluye al concepto de "terminación parcial", significando que esas funciones, programas, **policies** y organizaciones gubernamentales son reorientados en sus actividades con el fin de justificar la continuación de su existencia. Esta idea de la terminación implica que el término de uno de ellos acarrea la cesación consecutiva de los demás.

Robert Biller explica que la **policy** constituye una regla de decisión secuencial, en tanto organización es una red de interacción que tiene existencia corporal y formas dadas de **policy**. Ambas son inherentemente finitas, están limitadas en el tiempo (área de alcance) y tiempo (duración de aplicabilidad), y de tal

¹⁵. De León, "Public Policy Termination: an End and a Beginning", p. 370.

modo el espacio y el tiempo son sus límites. Por consiguiente, la "terminación se refiere a la circunstancia dónde y cuándo una **policy** u organización deja de existir en este límite tangible, y no se puede prolongar".¹⁶ La cuestión de interés central en la terminación administrativa no consiste tanto la cesación de una **policy** o una organización, sino dónde y cuándo, y bajo qué circunstancias ocurre su fenecimiento.

Una de las opciones conceptuales ofrecida por Eugene Bardach, consiste que la de terminación puede ser entendida como un proceso de adaptación, y en tal sentido refiere a "una **policy** de **policy**: existe la pugna por adaptar a la policy A, la substancia que es eliminada o segregada en la policy B".¹⁷ El proceso de adaptación es esencialmente un esfuerzo de un grupo de proponentes para ensamblar, al margen de una diversidad de intereses sociales y políticos, una coalición que asegure la aprobación autorizada de sus propuestas. Normalmente estas propuestas corresponden a reacciones de contrincantes que intentan bloquear a la coalición, manipular los parámetros de respuesta y obtener ventajas.

Otra interpretación, debida a Peter de León, implica el desarrollo de un modelo de terminación integrado al proceso de **policy** como lo propuso Harold Lasswell en 1971, y que se configura dicho de la siguiente manera: iniciación-invencción, estimación, selección, implementación, evaluación y terminación. Tal modelo habla del carácter finito de la existencia de una **policy**, su vida no es eterna, pues a la luz de unos objetivos reconsiderados puede ser conservada en vida o terminada.¹⁸

Aunque en este modelo la terminación es colocada al final como etapa culminante de un ciclo, puede considerarse de un modo diverso, porque incluso la fase primera de iniciación-invencción comparte ingredientes similares con ella. Ambas etapas son un predicamento sujeto a las demandas y respuestas que se verifican en un sistema político. Dicho de otro modo, si un problema es observado como existente, el proceso se inició; si una **policy** dada es evaluada como una exacerbación del problema y fue designada para

¹⁶. Biller, Robert. "On Tolerating Policy and Organizational Termination: some Design Considerations". United States, **Policy Sciences**. Num. 7. 1976. p. 134.

¹⁷. Bardach, obra citada, p.126.

¹⁸. De León, "Public Policy Termination: an End and a Beginning", pp. 370-371.

ser corregida, el proceso de terminación comenzó.¹⁹ Entre ambas etapas hay un entramado de retornos finos y terminaciones parciales, en el cual la **policy** es ajustada y redefinida para hacerla más responsiva a los problemas, o bien cambiarla, en el sentido en que se alteraron el problema mismo o el contexto. De acuerdo con esta idea, la terminación puede ser concebida como final o como comienzo: el fin de un programa que ha cumplido con su propósito y el comienzo de un proceso intentado a corregir una **policy** errática o un conjunto de programas.

Los tipos de terminación pueden ser clasificados bajo dos grandes apartados. El primero lo hace atendiendo el proceso y la longitud de tiempo; el segundo considera la materia en sí.

En el primer tipo, Bardach explica que la terminación ocurre por lo general de dos modos: como un "disparo" o como un "largo sollozo", pero es más usual el término en la primera forma debido a las resistencias que suelen acompañar el fin de una **policy**. En este caso, la terminación es el efecto de una decisión autoritaria que transforma a la **policy**; sin embargo, tal decisión habitualmente es el resultado previo de una lucha en la cual numerosos partidos participan. Esta forma de terminación, que también se llama "la gran explosión" -*Big-Bang*-, se realiza en un tiempo limitado y representa un modo de administración de un choque. En contraste, la terminación por "largo sollozo" procede de un prolongado proceso de declinación de recursos, que culmina con la sustitución de una **policy** determinada.²⁰

No obstante que el *Big-Bang* se identifica perfectamente con el estudio de terminación, en el entender de Robert Behn, aún no muestra suficientes evidencias empíricas que patenten que haya sido más exitoso que el procedimiento decremental. Un político, limitado en su período de tiempo de desempeño puede optar más fácilmente por el método del *Big-Bang*, debido a que el procedimiento decremental puede consumir décadas de desarrollo, pero esto no le garantiza el éxito de la cesación.²¹ La mejor prueba de esto es el fracaso de la **Perestroika** en la Unión Soviética y la desaparición consecuente del Estado socialista.

¹⁹. **Ibid.**

²⁰. Bardach, obra citada, p. 126.

²¹. Behn, Robert. "How to Terminate a Public Policy: a Dozen Hints for Would-be Terminator?". United States, **Policy Analysis**. Vol. IV, num. 3. Summer, 1978. pp. 393-418.

En la segunda clase la terminación distingue entre la cesación de funciones y la extinción de estructuras. Douglas Bothun y John Comer han explicado que "la terminación funcional involucra el fin de un conjunto de actividades programáticas, y los productos resultantes de bienes y servicios públicos".²² Esta forma de terminación implica la suspensión tanto de las tareas, como de los resultados que ofrecían, y significa la eliminación o disminución del nivel de actividad y resultados de una **policy** o programa particular. Si las **policies** se conciben como enfoques generalizados o estrategias hacia la solución de problemas particulares, la terminación funcional ocurre cuando tales enfoques y estrategias - generalmente incorporados a un número de actividades y productos - cesan. Las funciones, según explica De León, son "un servicio provisto por el gobierno a los ciudadanos".²³ Esta distinción es necesaria porque la función es más difícil de terminar que las organizaciones y los programas.

Tal como lo constató Herbert Kaufman en un estudio realizado en los Estados Unidos, en tanto que 27 dependencias gubernamentales murieron, las funciones que realizaban permanecieron vivas mediante el procedimiento de reasignación a otras dependencias. Según lo hace saber, el que las organizaciones establecidas tengan una gran capacidad de vida no es mera conjetura, sino una realidad demostrada, toda vez que no constituye ningún misterio. Ciertamente las "actividades del gobierno en todo caso tienden a machar indefinidamente".²⁴

En la medida en que la ciudadanía valore como un servicio necesario a una función, su persistencia está asegurada de muchos modos; incluso los economistas consideran a ciertas funciones como bienes públicos. Las funciones generalmente sirven más plena y directamente a una necesidad, que las organizaciones y las **policies**.

Los programas son subconjuntos de actividades y productos que unidos forman a una **policy**. La terminación de un programa ocurre cuando un subconjunto es eliminado, por lo que Bothun y Comer creen

²². Bothun, Douglas and John Comer. "The Politics of Termination: Concepts and Process". United States, **Policy Studies Journal**. Vol. 2, num.4. May, 1983. p. 541.

²³. De León, "Public Policy Termination: an End and a Beginning", p. 375.

²⁴. Kaufman, Herbert. **Are Government Organizations Immortal?**. Washington, The Brookings Institution. 1976. p. 64.

que es conveniente distinguir entre **policy** y programa, pues la primera puede continuar una vez que son suprimidos varios programas.²⁵ Estos constituyen la categoría de terminación más fácil porque cuentan con escasos recursos políticos de protección y representan una pequeña inversión en el conjunto de la administración pública. Debido a que se encuentran en estrecha relación con el problema a tratar, su impacto es fácilmente observable y medido, y por consiguiente, sujeto a una crítica más fácil. Peter de León cree que dentro de la escuela incremental un programa se identifica con una **policy**, que suele ser más general, y por lo tanto, su terminación es sugerida a partir de la terminación de la **policy** como totalidad.²⁶

Una de las características que distinguen a la terminación funcional es su relación con los problemas que el gobierno trata, pues estos raramente desaparecen y más bien se perpetúan. Para la terminación funcional excepcionalmente se interpone la solución o no-solución de los problemas; pero si tal fuera el caso, la terminación sería realmente controversial. Frecuentemente su relación con los problemas es la respuesta a cambios que sugieren enfoques alternativos, como solución a los mismos. Normalmente la terminación funcional es el resultado del comienzo de una **policy** de sustitución. Aquí debemos considerar varios incentivos para los cambios tecnológicos y las alteraciones en la asignación de recursos públicos, en los apoyos e ideologías políticos de los programas, y en las actitudes relacionadas con la adecuada forma de repartir los servicios.

En contraste con la terminación funcional, Bothun y Comer explican que "la terminación estructural incluye no sólo la cesación de actividades programáticas, sino también los arreglos institucionales para el desempeño de esas actividades".²⁷ Esta modalidad ocurre cuando una organización cesa de existir o por motivo de la reducción de sus recursos. La medida de la terminación está dada por la disminución de medios, el grado de reducción es el principio de la terminación total. Sin embargo, sigue siendo vigente el apotegma en el sentido de que las organizaciones tienen un gran arsenal de medios de perpetuación. En el citado estudio de Herbert Kaufman se da cuenta de que entre 1924 y 1973 fueron desaparecidas las 27 organizaciones mencionadas, pero creadas otras

²⁵. Bothun, Douglas and John Comer, obra citada, p. 541.

²⁶. De León, "Public Policy Termination: an End and a Beginning", p. 377.

²⁷. **Ibid**, p. 541.

175 en su lugar.²⁸ Entre otros elementos de su longevidad hay que consignar a la permanencia institucional, las bases estatutarias, la flexibilidad organizativa, el apoyo organizativo y la renuencia intelectual hacia la cesación organizativa.

En abono de las ideas anteriores, de León sostiene que "las organizaciones son grupos de individuos que constituyen lo que llamamos instituciones", y aunque son creadas para responder a necesidades específicas, pueden y quieren expandir su dominio en el tiempo.²⁹ Ciertamente las organizaciones no son fácilmente sujetas a la terminación, pero lo son más que las funciones gubernamentales. En ocasiones, la terminación funcional puede adelantar a la terminación estructural, si bien, con frecuencia, ésta última no acompaña a la cesación funcional.

Igual que las organizaciones, las **policies** están destinadas a resolver problemas específicos, motivo por el cual son todavía más susceptibles de ser terminadas. A menos que una **policy** y su contexto institucional sean plenamente coincidentes, De León discierne que una organización prefiere renunciar a una **policy** que dejar de existir.³⁰ Asimismo, una **policy** no puede aprovechar por sí misma a muchos aliados, como lo hace una organización, pues en términos de poder político tiene poca capacidad de extender su propia vida. Habida cuenta de que una ella está regida por un objetivo específico, en contraste a una organización que se caracteriza por una multitud de objetivos, esto facilita la evaluación haciéndola más vulnerable. Finalmente, las **policies** pueden haber generado un cúmulo de críticas que obrara a favor de la terminación.

Causas y Consecuencias de la Terminación

Los estudios de terminación muestran que existen experiencias basadas principalmente en tres criterios de cesación: por imperativos financieros, por ineficiencias gubernamentales o por ideología política.³¹ En cada caso existen valores de legitimación,

²⁸. Kaufman, obra citada.

²⁹. De León, "Public Policy Termination: an End and a Beginning", p. 376.

³⁰. **Ibid**, p. 376.

³¹. León, Peter de. "Policy Evaluation and Program Termination". United States, **Policy Studies Journal**. Vol. 2, num.

y con frecuencia una terminación entraña a dos o los tres criterios. Aunque los dos primeros, con predominio del segundo, son los que generalmente se esgrimen como causas de la terminación, y muy raramente el último, las motivaciones ideológicas están tendiendo a ser las causas principales que motivan a las terminaciones, pero desenvueltas a través de imperativos financieros e ineficiencias gubernamentales. Si razones tales son representativas de las cesaciones, resulta entonces que las causas principales que mueven a los programas de terminación no son económicas, o las que están fundadas en la ineficiencia, ni los conceptos racionales de evaluación y planificación gubernamentales. Son la conveniencia política y las creencias las fuentes usuales de las decisiones críticas de la terminación.

La terminación no consiste en un proceso sencillo, toda vez que ante ella se elevan obstáculos de considerable magnitud política. Entre otros, se pueden mencionar seis impedimentos: renuencia psicológica, permanencia institucional, conservadurismo dinámico, coaliciones anti-terminación, obstáculos legales y costos elevados, aunque con frecuencia hay una combinación de estos factores. Aquí queremos destacar el papel de la renuencia psicológica, ya abordada suficientemente en el estudio de las organizaciones, pero damos especial interés a la permanencia institucional, pues las organizaciones y algunas **policies** son deliberadamente diseñadas con miras a la perpetuación. La naturaleza adaptativa de una organización es su principal fuente de inmunidad para la terminación, pues la longevidad institucional es un hecho de la vida administrativa, toda vez que la terminación no es un concepto arraigado en la conciencia de los administradores públicos. El conservadurismo dinámico, como lo ha llamado Donald Schon, consiste en la capacidad de la organización para alterar sus objetivos o su contexto mismo, y permite que una organización sea capaz de reconocer el alcance de objetivos, o la disparidad entre la **policy** institucional y las metas específicas de **policy**.³²

La terminación administrativa puede ser aplicada exitosamente si se cuenta con condiciones favorables. La primera condición es un cambio en las administraciones públicas, principalmente de nuevos servidores públicos que no estén comprometidos con los programas existentes. Hay que considerar asimismo a la deslegitimación de la matriz ideológica en la cual la **policy** por terminar está incorporada. Incluso podría ser necesario un período de turbulencia

4. May, 1983. pp. 631-647.

³². La cita es de De León, "Public Policy Termination: an End and a Beginning", p. 382.

dentro del cual sean creadas las oportunidades para la cesación. Eugene Bardach razona que también la terminación puede realizarse para aminorar el daño que produce por la existencia de intereses opuestos.³³

Hay que subrayar el hecho de que las reticencias a la cesación proceden de movilizaciones deliberadas y debidamente organizadas, y llegan a constituir coaliciones anti-terminación. Una manera de facilitar la cesación, en el entender de Bardach, consiste en integrar un conjunto de coaliciones pro-terminación.³⁴ Los proponentes de la terminación son de tres clases: los primeros son los *oposicionistas*, que se caracterizan por su esfuerzo por desaparecer a una **policy** por juzgarla como maligna. La malignidad radica en el daño que hacen a los valores y principios que profesan, o en el estrago que hacen a sus intereses políticos, sociales y económicos egocéntricamente contruidos. La segunda categoría corresponde a los *economizadores* que laboran a favor de la reasignación de recursos de una función de gobierno a otra, por juzgarse a la segunda más importante que la primera; o reducir sus funciones, y disminuir o liquidar impuestos. Finalmente, los *reformadores* consideran a la terminación como una condición necesaria para el éxito de adopción de la **policy** sustitutiva.

La coalición anti-terminación, por su parte, está integrada por una red identificable de clientela y beneficiarios autoconscientes de los beneficios de la **policy** existente, a los cuales se deben agregar empleados públicos que la implementan y las empresas privadas concesionarias de servicios a la administración pública.³⁵

Peter de León ha insistido en que la estrategia de la terminación no significa el fin del mundo, sino una oportunidad de cesar una condición deficiente o un venturoso éxito de complementación.³⁶ Esta visualización es más común en los negocios que en el gobierno. Tal estrategia debe iniciarse con la idea de que la terminación puede ser concebida como parte del proceso de **policy**, y comprenderla a partir de la idea de fracaso de implementación; es más, el fracaso debe ser concebido desde el

³³. Bardach, obra citada, pp. 126-127.

³⁴. **Ibid.**

³⁵. **Ibid.**

³⁶. De León, "Public Policy Termination: an End and a Beginning", pp. 386-391.

diseño mismo como una alternativa probable de resultados. Un adecuado diseño debe comprender la presentación de opciones, un plan de implementación, evaluación y la metodología, así como la posible terminación cuando la evaluación provea los elementos negativos. Semejante estrategia acentúa el papel de la evaluación dentro de un concepto de contingencias de terminación, pues una buena estrategia de finalización está basada en un adecuado esquema de evaluación. Las alternativas de la estrategia de terminación son las referentes al modo abrupto que genera resistencias y la puede entorpecer, así como la estrategia decremental que consiste en una gradual transferencia a otras organizaciones.

En suma: el diseño de **policy** puede contemplar tanto su continuidad, como su eliminación, según los tiempos correspondientes.

La terminación administrativa puede ser un arma de doble filo, cuyo uso debe ser concebido como un recurso en última instancia. Robert Behn asegura que la eliminación de **policies** ineficientes, obsoletas o duplicadas, produce beneficios generales, en tanto que la terminación de una **policy** dañina genera beneficios singulares.³⁷ Las **policies** ineficientes pueden ser revisadas, las obsoletas pueden ser modernizadas y las duplicadas pueden ser combinadas; es decir, una buena cantidad de remedios se pueden aplicar, tales como una mejor gestión interior, nuevos enfoques o un entrenamiento superior a los servidores públicos. La terminación puede ser considerada como alternativa en última instancia, una vez que fracasaron semejantes remedios. Si la **policy** es dañina, la única cura posible es su eliminación. Pero una aplicación inadecuada de la terminación equivale a considerar que fue peor el remedio que la enfermedad.

Las decisiones críticas que acompañan a la terminación son ajenas a programas rigurosos de evaluación e influencia analítica. Aunque sorprendente, el elemento ideológico es parte de la sangre vital de la política y debe ser reconocido y operado dentro de ella. Sin embargo, es más sorprendente que las decisiones de terminación estén tan abiertamente asentadas sobre bases dadas en la adhesión nominal a estándares de objetivos, bajo el modelo de **policy** racional, así como a la viabilización de datos que describen los programas desenvueltos. En otras palabras, la evaluación es más apropiada si se juzga que la terminación es parte del proceso de **policy**, principalmente involucrada con la etapa de implementación. Existen enormes problemas para la evaluación, principalmente en lo

³⁷. Behn, Robert, "How to Terminate a Public Policy: a Dozen Hints for Would-be Terminator?", p. 399.

que atañe a los programas de bienestar social, que son los más resistentes a los criterios del análisis económico. De León recuerda que "**policy**, sobre todo, es una manifestación de valores políticos", y por consiguiente, la comprensión de los aspectos ideológicos de la terminación administrativa es un dato importante para entender el contexto político en el que se mueve.³⁸

La comunidad de evaluadores debe entrar al estudio de este tipo de criterios que impulsan a la terminación. La evaluación debe producir indicadores que iluminen a la terminación, e incluso influir en la decisión misma, al ofrecer calificaciones del caso. Su papel, más que de relevancia es de objetivo o nivel, pues su resultado apunta a las tácticas más que a los grandes diseños.

La terminación administrativa ha abierto un nuevo campo al estudio de la administración pública, que puede contribuir de manera relevante a la comprensión del desempeño gubernamental en términos de la continuidad o cesación de sus programas, a reevaluar a las organizaciones como formas de vida administrativa y a valorizar el papel social de la administración pública ante las prédicas de sus deficiencias "congénitas".

Estos planteamientos están siendo recogidos por quienes cultivan a la teoría de la administración pública, pues el análisis administrativo no sólo ha sido una tradicional fuente de problemas de estudio, sino un campo dilecto de contacto con la realidad política y social, que es precisamente la que intenta interpretar.

³⁸. León, Peter de, "Policy Evaluation and Program Termination", p. 639.

LA ADMINISTRACIÓN COMO RITUAL PÚBLICO

La administración pública suele ser criticada, con toda razón, por tener rasgos rutinarios, tortuosos y conformistas; en suma, estar burocratizada. Estas denuncias proceden de una variedad de auditorios, pero principalmente de entre los administradores públicos mismos. Esos defectos, incluso, son la materia prima del discurso de muchos de sus cultivadores y el motivo del trabajo cotidiano de los reformadores. El ritualismo en administración pública, como el sol, no se puede tapar con un dedo; pero sí se debe explicar y se puede corregir hasta donde alcance la factibilidad del cambio.

Aquí estamos ante un tema que atañe a la implementación y la terminación administrativa; en rigor, se trata del *modus operandi* de la administración pública de todos los países del mundo sin excepción, y que también se puede encontrar en grado y medida en otras organizaciones humanas. El ritualismo entraña una muestra inexcusable que denuncia el aletargamiento del despacho de los negocios administrativos, pero también significa el cumplimiento de una función. Esta función, sin embargo, no tiene un carácter explícito ni está manifiesta; se trata de una función latente.

Los primeros estudios del ritualismo se deben a Robert Merton, quien usufructuando el concepto de "incapacidad adiestrada" formulado por Thorstein Veblen, encontró que el talento administrativo podría operar como insuficiencia o punto ciego en la cadena de implementación. Ciertamente, las destrezas actuales resultaban negativas bajo condiciones nuevas, debido a la inflexibilidad de las capacidades dominadas. Uno de sus efectos fue el reforzamiento del sentido de disciplina, sometiendo al trabajador administrativo a la procuración de los detalles del proceso administrativo, provocándose sucesivamente una translación del cuidado desde los objetivos hacia los medios. Esto se llama ritualismo.³⁹ De tal modo, las reglas concebidas como un medio para alcanzar un fin se convierten en el fin mismo, desarrollándose una adhesión rigurosa a la norma o procedimiento, y en un valor existencial del funcionario dentro de la administración pública. Según Merton, el resultado de este proceso consiste en la despersonalización de ese funcionario, así como su timidez, su conservadurismo y su apego al tecnicismo.

La vida cotidiana de la implementabilidad en administración pública está dominada por procesos construidos con etapas y pasos,

³⁹. Merton, Robert. **Teoría y Estructura Sociales**. México, Fondo de Cultura Económica. 1972 (1949). pp. 204-206.

confeccionada como una cadena de eslabones que constituyen un "ritual social", a decir de Merton, que sustenta el orden minucioso del despacho de los negocios.⁴⁰

Como social que es, el ritual cumple un propósito hasta la época de Merton poco estudiado: constituye una función latente que refuerza la solidaridad organizativa. Hasta la época de sus estudios, los análisis de la administración pública se habían ceñido a las funciones manifiestas, es decir, aquellas referentes a las consecuencias objetivas para el grupo humano del caso, y que contribuyen a su adaptación o ajuste, toda vez que se prevé que sean de tal modo. La mayor parte de los estudiosos de la administración pública las han tenido como el objeto de su trabajo científico.⁴¹

Otra cosa son las funciones latentes, que se refieren a consecuencias inesperadas o imprevisibles. Estas funciones reclaman la atención más allá de si una actividad alcanza o no un objetivo, ellas se desplazan hacia otro ámbito de consecuencias que en administración pública tocan algo latente o inesperado. Aquí la función latente refuerza la solidaridad del grupo, solidaridad sin la cual no podría haber implementación alguna ni se alcanzarían otras metas a través de funciones manifiestas. La función latente, vista dentro de su compleja profundidad, puede mostrar que sucesos juzgados como irracionales suelen contribuir a la buena marcha de la organización y producir efectos positivos. Igualmente, de no alcanzarse finalidades nominales, ello no indica que se trate de meros casos de inercia o manipulación.⁴²

Es cierto: el ritualismo y el ceremonial, tan publico-administrativos, no deben ser rápidamente denostados sin penetrar primero en su naturaleza y función. Charles Goodsell ha enfatizado que la "administración puede ser entendida, en última y sustancial instancia, como ritual".⁴³ Bajo este punto de vista, la administración pública puede ser visualizada desde una perspectiva no-productivista que puede ser costosa y, por consiguiente estar al margen de la economía, la eficiencia y la efectividad. Incluso el

⁴⁰. **Ibid**, p. 202.

⁴¹. **Ibid**, pp. 74-75.

⁴². **Ibid**, p. 75.

⁴³. Goodsell, Charles. "Administration as Ritual". United States, **Public Administration Review**. Vol. 49, núm. 2. 1989. pp. 161-169.

ceremonial diplomático puede ser refractario totalmente al análisis costo-beneficio.

Un "ritual constituye un sistema culturalmente construido de patrones y secuencias ordenadas de palabras y actos", que sirve en contextos sociales donde la realidad adquiere significados que son legitimados por la comunidad del caso.⁴⁴ Asimismo, los rituales declaran verdades incuestionables que son válidas para todos sus miembros.

La administración pública entraña un proceso de implementación inevitablemente repetido en el que se funda la continuidad de la vida política, de modo que mientras las elecciones representan un episodio periódico, la vida administrativa se personifica en planes y programas cronológicamente estables y secuenciados. La actividad administrativa es ordenada en sí misma y produce orden social cuando toca a la comunidad pública.⁴⁵ Esto explica, según lo explica Goodsell, por qué las organizaciones son tienen una vida casi infinita, corroborando los estudios de Herbert Kaufman. La función del derecho es reforzar ese orden, usando a la justicia y la policía.

Dentro del concepto de ritual se debe discernir varias especificidades. La primera es el *rito explícito* en el cual participa el servidor del gobierno y el público, y que ambos saben que es permanente, y se conoce su principio y su final. Esto ocurre en las ceremonias formales como entrega de premios científicos o en los funerales de un prohombre público. También existe en *proceso formalizado* que no constituye un suceso establecido ni tiene principio o fin predeterminado, pero que tiende a reaparecer cíclicamente, tales como las auditorías y las evaluaciones de desempeño; y que tiene efectos simbólicos como los referentes a la procuración de los fondos públicos por las autoridades o el estímulo a la responsabilidad de los servidores públicos. Finalmente, Goodsell menciona a los *programas expresivos* que sin ser de tipo ceremonial o un proceso administrativo, sino actividades sustantivas de la administración pública, se empeñan en concientizar al público de su preocupación por los grandes problemas sociales, tales como la drogadicción o la criminalidad.⁴⁶

⁴⁴. **Ibid**, p. 162.

⁴⁵. **Ibid**, p. 163.

⁴⁶. **Ibid**, pp. 163-164.

La misión pública del ritual es establecer y consolidar el sentido de continuidad social para una nación, y reforzar las bases de la vida política. El ritual es un instrumento de estabilidad cuyo valor se aprecia fundamentalmente en épocas de cambio muy rápido.

La vida administrativa está dominada por la implementación, pero esta tiene que lidiar cotidianamente con los rituales y los valores sociales que entranan.