

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
COLOMBIA

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

(Reedición 2007)

Omar Guerrero
Universidad Nacional Autónoma de México
Miembro Titular del Seminario de Cultura Mexicana

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	II
Primera Lección	
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	6
Definición de Administración Pública	6
El Estado	10
Actividades Funcionales y Actividades Institucionales	11
Lo Administrativo	12
Lo Público	14
Segunda Lección	
CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y CIENCIAS SOCIALES	16
Economía Política y Ciencia de la Administración	16
Sociología y Ciencia de la Administración	18
Derecho y Administración Pública	22
Tercera Lección	
ALREDEDOR DE LA POLIS	25
Política y Administración Pública	26
Política y Policy	31
Policy y Administración Pública	33
Cuarta Lección	
TIPOLOGÍA DE LAS ADMINISTRACIONES DEL ESTADO	41
Diversificación de las Administraciones del Estado	41
Administración de lo Exterior	44
<i>El Ministerio de lo Exterior. El servicio exterior</i>	
Administración de Justicia	48
<i>Jurisdicción y administración. Concepto de administración de justicia</i>	

Quinta Lección	
LA PRÁCTICA ADMINISTRATIVA	55
Definición del Servidor Público	55
La Carrera Administrativa	59
<i>El servicio preparatorio. Desarrollo de la carrera administrativa. La escuela profesional de servicio público. El entrenamiento práctico</i>	
Diferencia entre la Carrera Administrativa y la Carrera en Administración Pública	75
Sexta Lección	
LA PROFESIÓN EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	77
Significación Histórica	78
La Enseñanza de la Política	81
La Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública en América Latina	83
Séptima Lección	
LAS ADMINISTRACIONES NO-ESTATALES	90
Administración de las Asociaciones Civiles y la Participación Administrativa de los Ciudadanos	90
Administración Pública y Administración Privada	94
FUENTES	103
Libros y Artículos	103
Legislación	110
Otros	110

INTRODUCCIÓN

El espíritu de trabajo es acercar el estudio de la administración pública, a quienes por primera vez tienen noticia de esta materia, así como favorecer la actualización de aquellos otros que ya son indicados en el tema. Se trata, por consiguiente, de un trabajo que sacando fruto de las labores investigativas de su autor, ha sido preparado como material de enseñanza. Tal es el motivo por el cual su temario, obviando el tradicional método de confección por capítulos, optó por una secuencia a través de siete lecciones.

La originalidad de esta obra no radica tanto en las materias abordadas, pues el autor ha tratado de ellas en otros trabajos de manera extensa, sino en su ensamblamiento temático unitario y sintético. Su finalidad es compendiar los principios esenciales que sustentan el conocimiento de la administración pública, como materia de estudio y ejercicio profesional, tal como es visible a través de su temario. Por este motivo, el título del libro es mucho más modesto de lo que a primera vista pudiera sugerir, pues no enuncia un tratado sobre el tema, sino los aspectos fundamentales y generales que entrañan los asuntos relativos a la administración pública.

Parafraseando a Juan Carlos Bonnín, en su libro **Compendio de los Principios de Administración Pública**:

"Me propongo pues tratar de la administración como ciencia, en lo respectivo a la teoría de los principios productores de las cosas administrativas".¹

II

Esta obra fue editada por una deferencia enorme que me brindó la Escuela Superior de Administración Pública de Colombia, bajo la atinada conducción del Dr. Hernando Roa Suárez, a quien externo mi reconocimiento y afecto.

III

Finalmente deseo extender una explicación que considero necesaria. No hay mucho lugar en esta obra para referirnos

¹. Bonnín, J.C.B. **Compendio de los Principios de Administración**. Madrid, Imprenta de José Palacios. 1834. p. 21.

extensamente a los problemas de traducción de la voz inglesa **Policy**, indebidamente vertida al español como "Política"; esta última, semántica y conceptualmente corresponde más bien al vocablo *Politics*. Una traducción tal, en la cual **Policy** se vierte como "política", genera no sólo notables desarreglos idiomáticos y semánticos, sino también notorios errores conceptuales. En los Estados Unidos -y otros países anglófonos- se utilizan las palabras *Politics*, *Policy* y *Police* con significados diversos, y las traducciones al español de la primera y la tercera no causan problema: *Política* y *Policía*, no así la segunda, que no tiene equivalente en nuestro idioma y, obviamente "Política" no es la adecuada.

Por consiguiente, dejamos 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.²

Omar Guerrero
Ciudad Universitaria, verano de 1997

NOTA SOBRE LA EDICIÓN ELECTRÓNICA 2007

El libro se mantiene conforme a su estructura original, salvo algunas modificaciones en los capítulos (lecciones) primero y séptimo, que se actualizaron y mejoraron en provecho de los lectores.

Omar Guerrero
Ciudad Universitaria, verano de 2007

². Guerrero, Omar. "Las Políticas Públicas como Ámbito de Concurrencia Multidisciplinaria". **Revista de Administración y Desarrollo** núm. 29. Diciembre, 1991. Santafé de Bogotá. Escuela Superior de Administración Pública. pp. 11-33.

Primera Lección
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En esta primera lección definiremos a la administración pública. Antes, sin embargo, debemos explicar que *definir*, en un sentido muy simple y general, consiste en establecer los límites de una materia a través de la identificación de sus atributos principales. Definir es, sencillamente, caracterizar a la materia de estudio.

DEFINICIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La administración pública está caracterizada por atributos propiamente estatales. Dicha administración, por principio, es una *cualidad* del Estado y sólo se puede explicar a partir del Estado. Tal aseveración es aplicable a todas las organizaciones de dominación que se han sucedido en la historia de la humanidad, pero para nuestro caso, es suficiente con ceñirnos al Estado tal y como lo denominó Maquiavelo tiempo atrás: "los estados y soberanías que han existido y tienen autoridad sobre los hombres, fueron y son, o repúblicas o principados".³

La índole de esa cualidad del Estado es el movimiento, de modo que la administración pública consiste en la *actividad del Estado*. Tal como es observable a lo largo del pensamiento administrativo, esta idea de administración pública ha extraordinariamente consensual, tanto en el tiempo, como en el espacio. En Alemania, Karl Marx se refirió a la *actividad organizadora del Estado* y Lorenz von Stein a la *actividad del Estado*; en tanto que los Estados Unidos, Woodrow Wilson discernía sobre el *gobierno en acción*, Luther Gulick sobre el *trabajo del gobierno* y Marshall Dimock al *Estado como constructor*.⁴

³. Maquiavelo, Nicolás. **El Príncipe. Obras Políticas**. La Habana, Editorial de Ciencias Sociales. 1971 (1532). p. 305.

⁴. Marx, Carlos. "Notas Críticas al Artículo 'El Rey de Prusia y la Reforma Social', por un Prusiano". Marx, Carlos. **Manuscritos de París y Anuarios Franco-alemanes**. México, Editorial Grijalbo. p. 236. Stein, Lorenzo. **Movimientos Sociales y Monarquía**. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales. 1981 (1850). p. 33. Wilson, Woodrow. "The Study of Administration". Los Estados Unidos, **Political Science Quarterly**. Vol. 2. 1887. p. 197. Gulick, Luther. "Politics, Administration and 'The New Deal'". Los Estados Unidos, **The Annals of American Academy of Political and Social Sciences**.

La voluntad del Estado supone un objeto sobre el cual actúa. Cuando la acción se repite continuamente, se llama "actividad". Lo anterior sirve a Lorenz von Stein para explicar que "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*".

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

La administración pública -caracterizada como la actividad del Estado- tiene por objeto a la sociedad, para la cual labora en su continuidad y desarrollo. Por consiguiente, dicha administración tiene su origen existencial, así como su legitimidad y justificación, en la continuidad y desenvolvimiento de la sociedad.

La actividad del Estado entraña una gran variedad de expresiones, lo cual no ha facilitado que el Estado se defina por *lo que hace*. Max Weber, atento a esta dificultad, optó por concepcionar al Estado con base no en sus funciones o finalidades, sino con fundamento en su medio específico: la fuerza física territorialmente monopolizada.⁵ Sin embargo, la administración pública desafía esa imposibilidad, y encuentra su definición agrupando las acciones primigenias y principales que el Estado realiza para dar continuidad y desarrollar a la sociedad.

Con base en las argumentaciones precedentes, podemos afirmar que la administración pública constituye la actividad del Estado que está encaminada a producir las condiciones que facilitan la continuidad de la sociedad y crear las capacidades de desarrollo de los elementos que la constituyen.

Los elementos constitutivos de la sociedad son de dos tipos: colectivos e individuales. Dentro de la sociedad moderna, ambos elementos deben ser potenciados de manera conjunta para estimular

Núm. 169. 1933. p. 60. Dimock, Marshall. "The Meaning of Principles in Public Administration". Gaus, John et al. **The Frontiers of Public Administration**. New York, Russell and Russell. p. 14.

⁵. Weber, Max. "La Política como Vocación". México, **Revista de Ciencias Políticas y Sociales**. Año V, núms. 16 y 17. 1959. pp. 243-244.

su continuidad y estimular su prosperidad. De hecho, como lo adelantamos, la administración pública existe solamente en función de la sociedad, de modo que es conveniente que atendamos la siguiente exposición:

"¡Qué no debe esperarse de la administración! Por sus cuidados y vigilancia se aseguran 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".⁶

El Estado es una asociación de dominación obligatoria y consensual. Esta paradoja supone un punto de equilibrio donde la coerción y el consenso se concilien y coadyuven al desenvolvimiento de una sociedad, cuya perpetuación esté fundada en la vida cívica. Thomas Hobbes alagaba que los hombres se habían establecido en sociedad por temor a la muerte violenta, y que ello auspició que cedieran parte de su libertad y se sometieran a una coacción libremente aceptada.⁷ Sin embargo, el ser humano espera mucho más que estar a salvo de la amenaza violenta de portadores privados que detentan fuerza y aspiran a que la vida asociada contribuya a su convivencia y bienestar.

Hobbes también había advertido que el establecimiento del Estado obedeció al carácter del hombre como *animal político*, pero más todavía al amor de los hombres a sí mismos.⁸ Como el Estado se constituyó principalmente por la autoestima, no tanto por el amor que se tiene por los semejantes, fue la *utilidad* el incentivo más poderoso para su unión en la sociedad política. El grado de continuidad de los estados ha obedecido más al temor entre los hombres, que al amor que se inspiran; sin embargo, la unión

⁶. Bonnín, C. J. B. **Compendio de los Principios de Administración**. Madrid, Imprenta de José Palacios. 1834. pp. 36-37.

⁷. Hobbes, Thomas. **Leviatán**. México, Fondo de Cultura Económica. 1980 (1651). Cap, XVII.

⁸. Hobbes, Thomas. **Del Ciudadano**. Caracas, Instituto de Estudios Políticos. 1966 (1647).

política no solamente se traba gracias a la coacción, sino también debido a la persuasión que requiere estimular la ayuda mutua.

La administración pública consiste esencialmente en una *capacidad* del Estado para producir dicha utilidad, que a partir del siglo XVIII se proyectó en el impulso del desarrollo de la sociedad. Tal capacidad ofrece un doble significado de la administración pública. Por un lado, la *administración pública* es la actividad encaminada a acrecentar el poder del Estado y expandir sus fuerzas interiores al máximo; es decir, lo hace formidable. Constituye una capacidad que produce poder. Por el otro, *administración pública* es la actividad que desarrolla la vida asociada a través del orden, la seguridad y la subsistencia; es decir, auspicia la convivencia civilizada. Consiste en una capacidad que produce civilidad.

"La administración pública 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. *La administración pública es el Estado en acción, el Estado como constructor*".

Dimock, Marshall. "The Meaning of Scope in Public Administration". Gaus, John et al. **The Frontiers of Public Administration**. New York, Russell and Russell. 1967 (1937). p. 12.

Con base en lo anterior, podemos definir a la administración pública del siguiente modo: "la *administración pública*, es decir, la que tiene la gestión de los asuntos comunes respecto de la persona, de los bienes y de las acciones del ciudadano como miembro del Estado, y de su persona, sus bienes y sus acciones como incumbiendo al orden público".⁹

⁹. Bonnin, C.J. **Principes d'Administration Publique, por servir a l'Études des Lois Administratives, et Considérations sur l'Importance et la Nécessité d'un Code Administratif, suivies du Project de ce Code**. *Obvrage utile aux Préfets, Sous-Préfets, Maires et Adjoints, aux Membres des Conseils généraux de départements, de préfectures, d'arrondissemens, communaux et municipaux*. A Paris, chez Clement Frères, Libraires. 1809. Seconde édition. p. 59.

Efectivamente: los estados más poderosos son los mejor administrados y, por consiguiente, aquellos cuya balanza comercial es favorable, que detentan una hacienda pública sana, y que producen lo suficiente para sostener a los habitantes del país y traficar con el excedente; pero primordialmente son poderosos porque su administración pública ha sido capaz de alimentar y educar a la población, brindarle salud y asistencia, y procurarles lo necesario para facilitar la convivencia civilizada.

EL ESTADO

Hemos definido a la administración pública como la actividad organizadora del Estado en la sociedad. Ahora debemos definir al Estado.

El *Estado* constituye una categoría histórica singular y distinta a otras formas de dominación política que le precedieron, desarrollada gracias a su configuración externa, es decir, la formación y delimitación del Estado frente a otros estados, así como a las transformaciones en su existencia interior. Esto atañe a la magnitud, la estructuración y la trabazón organizativa, así como la composición social del Estado.¹⁰

El Estado moderno contiene una singularidad histórica configurada con un conjunto de rasgos o caracteres distintos a las formas de dominación que le precedieron, cuya índole es multifacética, merced a la confluencia de ingredientes políticos, económicos, sociales y jurídicos.

Esos rasgos suelen agruparse y especificarse en modalidades que acentúan algunos aspectos prominentes del Estado moderno, personificándolo opcionalmente como un *Estado soberano*, como un *Estado nacional* o como un *Estado de Derecho*. Este último, el *Estado de Derecho*, no constituye un fenómeno histórico concreto, sino un conjunto de rasgos característicos que identifican al Estado moderno de manera peculiar. En muchos estados han regido y rigen las leyes, pero la índole de la *ley* en el Estado de Derecho tiene un carácter distintivo. El Estado de Derecho externa con toda nitidez su configuración individualista por cuanto que, al mismo tiempo, protege el derecho objetivo y las pretensiones jurídicas subjetivas de la ciudadanía.¹¹ Vela tanto por la vida pública, como

¹⁰. Hintze, Otto. **Historia de las Formas Políticas**. Madrid, Revista de Occidente. 1968. pp. 13-35 y 293-322.

¹¹. **Ibid**, pp. 307-309.

por la vida privada; se preocupa por igual del ciudadano, que del el individuo.

El Estado moderno está caracterizado por el sometimiento de toda la actividad de la administración pública al derecho y por el recurso de queja ante los tribunales judiciales, por la violación de los derechos individuales por los actos de la misma.¹² La administración pública es supeditada íntegramente a la ley, bajo el *principio de legalidad*. La idea de un control tan intenso, es explicable por el rechazo a los rasgos monárquicos aún perceptibles en el servicio público, durante los primeros años de los regímenes republicanos.

ACTIVIDADES FUNCIONALES Y ACTIVIDADES INSTITUCIONALES

Hemos adelantado que la administración pública es la actividad del Estado. A grandes rasgos, dicha actividad puede clasificarse en dos grandes tipos: actividades funcionales y actividades institucionales.

Las *actividades funcionales* son las que tienen como propósito dirigir la realización del trabajo que es el objeto vital de la administración pública; en tanto que las *actividades institucionales* son aquellas cuyo objeto es el mantenimiento y operación de la administración pública, por cuanto que constituye un organismo.

Las actividades funcionales entrañan un territorio de infinitas variedades, un abanico de actos estatales de un orden tan diverso como lo han sido las responsabilidades del Estado a lo largo de la historia. Max Weber había advertido acerca de que difícilmente habría una tarea que no hubiera tenido alguna relación con el Estado, pero que al mismo tiempo se le considerara perpetuamente de su monopolio. Esto es cierto, pero desde el siglo XVIII es evidente que el Estado ha monopolizado actividades funcionales que le son inherentes, tales como las relaciones exteriores, defensa, hacienda, justicia e interior.

Las actividades institucionales, por su parte, son aquellas que están involucradas en *policies* específicas, la seguridad y mantenimiento de la planta física, el reclutamiento y manejo de personal, así como la contabilidad y la información. Todas estas actividades, que tienen un carácter esencial, son distintas

¹². Fischbach, Oskar Georg. **Teoría General del Estado**. México, Editora Nacional. 1968. pp. 43-45.

sustancialmente de las actividades funcionales no sólo por cuanto a clase, sino por el hecho que no son realizadas como un fin en sí mismo, sino como medios para alcanzar los propósitos a cargo de aquellas.

El alcance de la administración pública, por consiguiente, llega al límite donde la necesidad de la realización de los fines del Estado lo demanda. No hay, pues, más límites que esas necesidades.

"La administración pública 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 dirección, los principios de acuerdo a los cuales se llevan al cabo exitosamente los programas cooperativos. Cada uno es indispensable; juntos forman la síntesis llamada administración".

Dimock, "The Study of Administration". Los Estados Unidos, **The American Political Science Review**. 1947. p. 31.

LO ADMINISTRATIVO

En administración pública todo está preñado de estatalidad, pero no todo lo estatal es administrativo. De hecho, lo administrativo es un fenómeno tan antiguo como el Estado, pero fue hasta el siglo XVIII que obtuvo la diferenciación y singularidad que la definió dentro del mundo gubernamental.

Tal como es observable, la voz administración pública está integrada por dos palabras: administración y pública.

En su origen y hasta el siglo XVII, *lo administrativo* estuvo confundido con otras materias gubernamentales tales como la justicia, la economía, las finanzas y los asuntos políticos en general. Por este motivo, cada organización del gobierno tenía una índole plurifuncional y realizaba al mismo tiempo actividades administrativas, jurisdiccionales y financieras. Quizá el antecedente más antiguo de la personificación de un ente propiamente administrativa, lo sea la *Secretaría del Despacho* de España establecidas en 1621 para la "resolución de consultas y el

manejo de papeles".¹⁷ Hay que destacar que el concepto mismo de *Despacho* surgió del propio oficio, más que disposiciones formales previstas de antemano, debido a la exigencia de implementación de los asuntos corrientes de la administración pública. Se trata de una dependencia esencialmente administrativa, con un fuerte acento gestor.

RAÍCES ETIMOLÓGICAS DE LA VOZ ADMINISTRACIÓN

La voz *Administración* tiene el mismo significado en los idiomas derivados del latín; del igual modo, en los países donde se hablan estas lenguas ha tenido su mayor desarrollo la Ciencia de la administración Pública (incluyendo a Alemania). Dicha voz tiene una exacta correlación con el fenómeno conceptuado, lo que puede observarse evocando su raíces: *administración* derivada de la voz latina *administratio* compuesta por *ad* (a) y *ministrare* (servir, cuidar), que era empleada entre los romanos para referir el acto o la función de prestar un servicio a otras personas. El foco de la palabra *administratio* la ocupa el vocablo *ministrare*, que deriva del sustantivo *minister* ("el que sirve o ayuda"). *Minister*, a su vez, proviene de *minis*, voz referida a lo "menor", como contraste de *magis*: lo "mayor". Por consiguiente, el *minister* era el funcionario subordinado a la autoridad del *magister*, cuya tarea se circunscribía a la realización de funciones subalternas. En suma: *administrare* significaba entre los romanos la satisfacción de las necesidades de la sociedad, con un esfuerzo extra por parte de los oficiales: *ad ministrare*.

López Alvarez, Francisco. **La Administración Pública y la Vida Económica en México**. México, Edit. Porrúa. 1956. pp. 22-23.

Durante el siglo XIX la policía se transformó en administración pública, y del tal modo se comenzó a desarrollar la *materia administrativa* dentro de los asuntos gubernamentales. Tal como lo explicó un pensador:

¹⁷. Escudero, José Antonio. **Los Secretarios de Estado y del Despacho**. Madrid, Instituto de Estudios Administrativos. Cuatro tomos. Tomo I, p. 254.

Por consiguiente, "administrando se lleva con regularidad de los servicios públicos. Estos servicios determinan la materia administrativa (...) los servicios públicos que determinan a la materia administrativa corresponden a las diversas necesidades sociales colectivas o sociales".¹⁸

La materia administrativa ha consistido, de antaño, en un campo del Estado, cuyo referente definitorio esencial es su naturaleza pública.

LO PÚBLICO

Los asuntos administrativos del Estado entrañan una índole inherentemente pública, por la naturaleza social de las funciones que realiza. La administración pública hunde sus raíces en el seno de la sociedad, y está, por así decirlo, preñada de naturaleza social.

Tal es la razón por la cual el orden jurídico no instituye a la sociedad ni a la administración pública, sino solamente establece a su organización. Debido a que la administración pública debe su vida al proceso social, dichas leyes únicamente le dan su impulso vital en determinada dirección.

Con base en estas ideas, Carlos Juan Bonnin estableció desde principios del siglo XIX, los *principios de la administración pública*:

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

En sus cometidos, la administración pública relaciona a la comunidad con los individuos, además de todo aquello que tiene que

¹⁸. Oliván, Alejandro. **De la Administración Pública con Relación a España**. Madrid, Instituto de Estudios Administrativos. 1954. p. 79.

ver con su vida, goces y actividades. A ella corresponde atender las necesidades públicas, tiene una índole propiamente pública.

La voz *pública*, igual que el vocablo *política*, tienen la misma raíz etimológica a histórica: ambas palabras derivan de la raíz *pul* (multiplicidad, amplitud); de ella derivó en el griego la palabra *polis* (ciudad, Estado), origen del concepto de política, y en el latín, *populus* (pueblo), que es un sustantivo producido por la reduplicación de la voz *pul*. El sustantivo *populus* se adjetivó en *puplicus* y luego en *publicus*, de donde derivó la palabra *público*. Así, política y pública, además de este parentesco etimológico, tienen un significado conceptual común: ambas se refieren a lo colectivo, lo comunitario. Es muy significativo que entre los griegos y los romanos se identificara el Estado por su carácter comprensivo y colectivo: *Polis* y *República*.

Es la palabra *pública* la que marca, con precisión inequívoca, el campo de problemas y responsabilidades de la administración pública.

"Cuando un gobierno es organizado para la consecución de los negocios de la comunidad, tenemos lo que ha sido llamada la administración pública".

Dimock, Marshall. "The Meaning and Scope of Public Administration". Gaus, John et al. **The Frontiers of Public Administration**. New York, Russell and Russell. 1967 (1937). p. 1.

Por consiguiente, la administración pública es más que una técnica y dirección eficientes, se interesa primordialmente por los problemas de la sociedad. La asociación de voluntades para la solución de un problema en común, es la que forja los rudimentos de la administración pública. Esta no es un fin en si mismo, sino un instrumento del gobierno y una servidora de la comunidad. "La administración pública, desde el principio hasta el final, tiene relación con los problemas sociales y económicos concretos, tales como la salud, obras públicas, planeación regional y todos aquellos campos relacionados con la actividad gubernamental".¹⁹

¹⁹. **Ibid.**

Segunda Lección

LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN Y LAS CIENCIAS SOCIALES

Como lo hemos observado, la Ciencia de la Administración es una disciplina singular que detenta su propio objeto de desarrollo científico. No siendo un campo de conocimiento pluri, multi, pan o transdisciplinario, ello no quiere decir que no guarde estrechos vínculos con otras ciencias sociales que le son afines. Aquí destacaremos las relaciones filiales que existen entre la Ciencia de la Administración y las ciencias sociales, particularmente con la Economía y la Sociología, así como un campo dilecto de las humanidades: el Derecho. Dejamos para la lección siguiente los vínculos con la Ciencia Política y las Ciencias de **Policy**.

En ocasiones se tiene una interpretación equívoca de la administración pública, a la que se juzga como mera rutina oficinesca prosaica o llanamente se ignora su estatuto científico, cuando sus merecimientos académicos son tan elevados como el de sus ciencias hermanas. Ciertamente, algunos profesantes de la administración pública han contribuido a producir esta equívoca concepción, pues el acento técnico y meramente práctico que le atribuyen obra en detrimento de sus fundamentos científicos.

Como lo adelantamos, esta lección tiene el propósito tratar las relaciones entre la Ciencia de la Administración y las disciplinas sociales afines antes mencionadas, examinando los siguientes temas:

- 1) que la Ciencia de la Administración es una disciplina social con historia y propósitos tan nobles como sus hermanas;
- 2) que su desarrollo histórico es paralelo al de esas disciplinas fraternas y que siempre ha mantenido una relación de colaboración con ellas;
- 3) que es impensable la investigación, la docencia y el ejercicio profesional de la administración pública, sin considerar esas relaciones.

ECONOMÍA POLÍTICA Y CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN

La economía política tiene raíces hondas. Además de otros precursores que participaron en su gestación, comenzó a ser cultivada por Adam Smith en 1763, cuando profesaba cátedra sobre

justicia, policía, ingresos y armas. En ese curso, dictado en la Universidad de Glasgow, Smith trató una materia usual en aquellos tiempos: la policía. En Europa continental, tal como lo explicamos páginas atrás, la policía significaba lo que hoy entendemos - *mutatis mutandis*- por gobierno, y así lo entendió originalmente Smith.

"La *policía* es la segunda división general de la jurisprudencia. El nombre es francés y originalmente deriva del griego *Politeia*, que propiamente significaba la policía del gobierno, esto es: salubridad, seguridad y economía".

Smith, Adam. **Lectures on Justice, Police, Revenue and Arms**. Oxford, Claremons Press. 1896. pp. 154-156.

Pero a Adam Smith le interesaba más la economía que la policía, y las cátedras de Glasgow así lo anuncian tres años antes de la aparición de su obra magna: **Investigación de la Naturaleza y Causa de la Riqueza de las Naciones**, publicada en 1776.

La economía política nació en Gran Bretaña como rama del mismo tronco: la policía, que en Alemania había inspirado desde 1727 el cultivo intenso de las *Ciencias Camerales*, que constituían el conjunto de las Ciencias de la Administración en la época del Estado absolutista. Adam Smith redactó "un conjunto de recetas para el estadista",²⁰ lo que se corrobora por palabras del propio economista escocés, cuando argumentaba que son dos los objetos de la Economía Política que debe cultivar el estadista: proveer al pueblo de abundante subsistencia, y suministrar al Estado suficientes rentas. En Gran Bretaña, la policía quedó confinada en economía, desechándose el tratamiento de la salubridad y seguridad.

Una visión disímil es observable en la obra de Friedrich List, quien dedicó breves pero profundos a la relación entre economía y administración pública. Su propuesta comienza con un comentario sobre Jean-Baptiste Say, quien en su opinión expresó juicios tan rotundos cuanto equivocados al reprochar a los alemanes que mezclaran la economía política con la teoría de la administración pública. Es más: debido a que Say no dominó el alemán, y ninguna obra de economía nacional germánica había sido traducida al francés, sus conocimientos sobre la materia "le han debido ser

²⁰. Schumpeter, Joseph. **Historia del Análisis Económico**. México, Fondo de Cultura Económica. 1984. Vol. 1, pp. 179-182.

procurados por algún genial viajante parisiense".²¹ Esta discriminación de ámbitos científicos, que dieron lugar hasta la época de List a muchos equívocos y contradicciones, significa que los alemanes percibieron mucho antes que los franceses la existencia paralela de una economía cosmopolita y una economía política, llamando a la primera *economía nacional* y a la segunda *ciencia de la policía*.²²

Por consiguiente, en la Europa continental la policía engendró a la Ciencia de la Administración Pública. Sin embargo, como se puede constatar en muchos textos, las materias económicas siguieron presentes en el interés de los estudiosos de la administración pública. Charles-Jean Bonnin comprendió los más diversos ramos de la economía dentro de su obra, en tanto que Lorenz von Stein concibió en 1865 la categoría *administración de la vida económica*, para comprender los diferentes modos de actividad del Estado en la producción, la distribución y el consumo.

SOCIOLOGÍA Y CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN

La Sociología es una disciplina más joven que la Economía Política, ya fue engendrada en 1803 dentro de los escritos de Henri de Saint-Simón, particularmente en sus **Cartas de un Habitante de Ginebra**; aunque fue en su **Memoria sobre la Ciencia del Hombre**, del mismo año, donde acuñó el término *Fisiología Social*. En 1839, su discípulo y amigo Augusto Comte, nombró a la nueva disciplina como *Sociología*.

La Fisiología Social había sido formulada como ciencia de la organización colectiva, como una disciplina que estudiaba la génesis y el desarrollo histórico de los sistemas sociales. En 1820, Saint-Simón produjo su obra más célebre: **El Sistema Industrial**, después vendrían los trabajos de Comte y la nutrida corriente de sociólogos que fluye hasta nuestros días.

²¹. List, Federico. **Sistema de Economía Nacional**. México, Fondo de Cultura Económica. 1942 (1841). pp. 23-24.

²². Johann Heinrich von Justi explica 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". Justi, Juan Enrique, **Elementos Generales de Policía**. Barcelona, por Eulalia Piferrer, Viuda, Impresora del Rey nuestro Señor, Plaza del Ángel, Año 1784. p. XII.

Adam Smith no fue el único fundador de la Economía Política, pero si quien le dio la forma y el patrón sobre el cual se ha desarrollado. En 1615, Antonio Montcheretien había escrito su **Tratado de Economía Política**, acuñando el término que enunciaría a la nueva disciplina: Economía Política, pero su obra fue más bien mediocre según cuenta Joseph Schumpeter. Algo parecido ocurrió con la Sociología, pues en su gestación concurren diversos talentos: Saint-Simón, Proudhon, Marx, Tocqueville, Comte, Spencer y von Stein. También, como la Economía Política, su mayor desarrollo ocurrió en un país: Francia. Todos los pensadores mencionados, salvo Spencer, la cultivaron allí y más o menos en la misma época: durante la primera mitad del siglo XIX.

En Francia, el terreno fue abonado por la actividad de dos fuerzas intelectuales muy poderosas. Una era la lucha contra el antropomorfismo, encabezada por los ideólogos del progreso: Turgot y Condorcet; la otra estaba representada los "socialistas utópicos", según los llamó Federico Engels, corriente en la que destacaron Fourier y Saint-Simón, quienes pusieron al descubierto la limitación de las concepciones del progreso. En esta atmósfera intelectual tuvo su origen la moderna Ciencia de la Administración, precedida por la Ciencia de la Policía, pero ciertamente negando su origen.

Existe una relación estrecha entre la Sociología y la Ciencia de la Administración, tal como se puede percibir en Charles-Jean Bonnin y Lorenz von Stein, quienes estuvieron activos en París durante períodos de tiempo muy próximos. En la época en la cual Saint-Simón produjo su obra: **El Sistema Industrial**, Bonnin había hecho una breve y fructífera incursión, única por cierto, en el naciente campo de la Sociología. Escribió su libro **Doctrina Social** en 1820, consistente en un catálogo político-constitucional relativo a la ciudadanía integrado 91 aforismos que enuncian los derechos del hombre y el ciudadano. La obra constituye un manifiesto de la existencia autónoma de la sociedad y propone el alumbramiento de la *Ciencia Social*, como la denominó antes que lo hiciera Comte. Bonnin visualizó a la Ciencia Social como una disciplina aplicada que instruye al hombre y regula sus derechos, y que dividió en política y moral.

"De todo lo que el hombre debe a su inteligencia, la *Ciencia Social* es la primera por su naturaleza, su importancia y su utilidad; ella tiene una aplicación más personal a los hombres que las ciencias físicas, porque ordena la sociedad misma".

Bonnin, Juan Carlos. **Doctrina Social**. Madrid, Imprenta de don Antonio Martínez. 1821. p. 111.

Además de esta fugaz incursión en la Ciencia Social, Bonnin ya la había cultivado dentro del estudio de su materia preferente, que redituó en su obra magna: **Principios de la Administración Pública**, preparada 12 años antes que la **Doctrina Social**. Los **Principios** aparecieron en 1808, pero su edición más completa fue la de 1812, donde elaboró categorías sociológicas muy relevantes tales como: *relaciones administrativas públicas y relaciones administrativas civiles*. Bonnin, con base en esas categorías, afirmaba "la Ciencia de la Administración puede ser considerada como el conocimiento de ciertas relaciones sociales".²³

Lorenz von Stein, otro prohombre de la Ciencia de la Administración del siglo XIX, fue "el primer autor que estudió a la sociedad como concepto independiente".²⁴ Aunque su contribución fue temprana, aún no es perceptible en sus estudios sobre el socialismo y el comunismo, preparados en 1842, sino en su versión ampliada de 1850. Von Stein había estado en París entre 1840 y 1842, donde trabó amistad con Luis Blanc, Considerant y Cabet, quienes le estimularon para que estudiara al socialismo, labor de la que nacieron sus obras **Socialismo y Comunismo en Francia** (1842) y la **Constitución Municipal de Francia** (1843). La primera fue muy exitosa y pronto se agotó, por lo que su autor procedió a una segunda y tercera ediciones. Esta última apareció en 1850 y, según la costumbre de Stein, consistió en una reelaboración que fue rebautizada como **Historia de los Movimientos Sociales en Francia**; pero no fue esa la única novedad: había prolongado el libro con un estudio muy sugestivo titulado "El Concepto de Sociedad y las leyes de su Movimiento". Este trabajo podría considerarse como el acta de nacimiento formal de la Sociología.

Él declaró que en su tiempo aparecieron fenómenos que antes no tenían lugar en la vida corriente y en la ciencia. Hasta esa fecha, su estudio se había confinado al seno de la Ciencia Política, pero en adelante consistiría en un campo autónomo de la "*Ciencia Social*" y tomaría lugar junto a la Ciencia del Estado. Discernió de la

²³. Bonnin, Jean Charles. **Principes de l'Administration Publique**. París, chez Renaudiere Imprimeur-Libraire, 1812. Tres tomos. Tomo I, p. XV.

²⁴. Runciman, W.G. **Ensayos de Sociología y Política**. México, Fondo de Cultura Económica. 1966. p. 49.

sociedad es "una forma autónoma de la vida humana" y tiene su principio en el interés como "foco de la actividad vital de todo individuo en relación a otro individuo y, por tanto, de todo movimiento social".²⁵

"También el conocimiento de la vida humana ha encontrado un nuevo campo en aquellos fenómenos y le ha designado con un viejo nombre. Trátase de la *Sociedad*, su concepto, sus elementos, su movimiento".

Von Stein, Lorenzo. **Movimientos Sociales y Monarquía**. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales. 1981. pp. 10 y 40.

Sin embargo, von Stein cultivó a la Sociología de manera preliminar, y como Bonnin aplicó sus categorías al estudio de la administración pública, que fue su campo de trabajo principal.²⁶ Es una paradoja que quien contribuyó decisivamente al estatuto autónomo de la Sociología no la haya cultivado autónomamente; pero esto no resta mérito a las aportaciones sociológicas que sirvieron de base a la confección de su obra monumental: **La Teoría de la Administración**, publicada en diez volúmenes entre 1865 y 1868. Dentro de dicha obra tiene un amplio tratamiento la administración de la vida social, que junto con la administración de la vida económica y la administración de la vida individual, constituyen lo que Stein define como la *administración interior*.

La administración de la vida social constituye un magno universo en el cual incide la actividad del Estado, pues trata de la policía social, la política social, la policía de la medicina, la asistencia pública, la administración del trabajo y el sistema de capitalización social. Esta categoría conserva la riqueza de sus concepciones sociológicas. Dentro del prólogo del libro **La Teoría de la Administración**, una frase resume dicha concepción: la

²⁵. Von Stein, Lorenzo. **Movimientos Sociales y Monarquía**. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales. 1981. pp. 10 y 40.

²⁶. Carlos Maya, prologista del libro **El Sistema Industrial** de Enrique de Saint-Simón (Madrid, Ediciones de la Revista del Trabajo, 1975, pp. XLIV), declara que von Stein detectó agudamente el nacimiento de la sociología en el marco de la lucha de clases de la sociedad industrial, pero no la desarrolló más por su concepción hegeliana preferente del estudio del Estado. Así es como la investigación de los problemas del Estado y su administración, fue el campo más cultivado por von Stein.

constitución no debe considerarse como un mero ordenamiento político abstracto, sino como resultado de la "organización económica y social, que cuando se modela sobre la división de bienes materiales, hunde su historia en las posiciones recíprocas de las clases dominantes y las clases trabajadoras".²⁷ Esta concepción sirve de fundamento a la definición que brinda Von Stein de administración como la actividad del Estado de cara a la sociedad, y que la visualiza como un elemento autónomo de vida.

Fue de este modo que, hacia durante el siglo XIX, se fueron estableciendo relaciones sociales con un carácter general, que se habían desligado de la *inmediatez* de lo tradicional, lo estamental y lo local. Esta socialización suprimió las ordenaciones particulares que mantenían al hombre atado a vínculos sociales próximos e inmediatos, dando paso a relaciones entre hombres, que desde entonces, tienen un carácter general cuyos ámbitos son la industrialización, el tráfico, el mercado, el trabajo y la opinión pública, ya no la profesión, el estamento ni la aldea.²⁸

Antes meramente particular, después lo social se convierte en una ordenación colectiva dominante. En efecto, antaño la sociedad no era sino la suma de formaciones especiales, particulares y locales. Desde entonces el ser humano es primariamente un hombre, y luego un artesano, soldado o campesino, pues en el siglo XIX no sólo se crea la sociedad, sino también a la conciencia social. Todavía en el siglo XVIII la sociedad era un "vacío político" dentro del Estado administrativo, un ente algo arisco que pugna por sustraerse a la regulación administrativa, y que así permanece todavía en el pensamiento hegeliano desde lejanas fuentes cameralistas.²⁹

DERECHO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Tocó a los juristas fungir como portadores del Derecho Romano, sobre cuya base se construyeron la Administración Pública y la Administración Judicial. Los centros educativos que revolucionaron a la organización de los gobiernos absolutistas de entonces, fueron las Universidades de Bolonia, en Italia, Leipzig, en Alemania y

²⁷. Stein, Lorenzo. **La Scienza della Publica Amministrazione**. Torino, Unione Tipográfica Edictrice. 1897, pp. 3-4.

²⁸. Manheim, Ernst. **La Opinión Pública**. Madrid, Revista de Derecho Privado. 1936. p. 9.

²⁹. **Ibid**, pp. 10-11.

Salamanca, en España.³⁰ Aunque la tradición imperante establecía que los juristas se desempeñaran en la organización judicial, a principio del siglo XVI ocurrió uno de los cambios más trascendentales en la cultura política occidental: los hombres de leyes comenzaron a ser reclutados preferentemente para la administración pública, en especial para los Consejos, las Cancillerías y las Secretarías.

Así como el Derecho Romano sirvió de materia prima para la configuración de los cimientos del Estado moderno, también propició una nueva vinculación entre el Estado y los funcionarios: el contrato, que inspirado en la noción contractual de arrendamiento de servicios romano, significó una forma nueva de relación jurídico-privada. El contrato estableció a los derechos y obligaciones de los funcionarios, por un lado; y la percepción de un salario determinado, por el otro, toda vez que se estipuló el tiempo delimitable de los servicios.

En paralelo, se racionalizó el procedimiento judicial y la organización de los tribunales. El reconocimiento y protección de los derechos subjetivos fueron poderosamente impulsados por la Revolución puritana en Inglaterra, y promovidos extensivamente por los despotismos ilustrados europeos, principalmente en Francia, antes de plasmarse en la Constitución de los Estados Unidos y la *Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano*.

Sin embargo, pese a estar tan íntimamente relacionados el derecho y la administración pública, buena parte del estudio de sus relaciones partieron conceptualmente de las diferencias que les distinguen.

Como lo propuso un autor a finales del siglo XIX, por administración debe entenderse 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".³¹ Esto establece porqué la constitución determina la forma de gobierno, en tanto que la administración se expresa, por ejemplo, en el nombramiento de un ministro. Puede afirmarse así, que en tanto la constitución plantea los principios de la representación nacional, la administración convoca a las elecciones. "En realidad, la ley y la administración

³⁰. Hintze, Otto. **Historia de las Formas Políticas**. Madrid, Revista de Occidente. 1968. pp. 113-115.

³¹. Blunstchli, Gaspar. **Derecho Público Universal**. Madrid, J. Góngora Impresor. Sin año (1876). Dos tomos. Tomo II, p. 247.

se oponen como la voluntad general y la voluntad particular; 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".³²

La distinción entre el derecho y la administración no solamente comprende el marco constitucionales, sino también a las faenas de aplicación que atañen al Poder Judicial: "la administración propiamente dicha, se opone también a la justicia civil, penal y administrativa; la una protege al derecho perturbado, la otra busca y realiza la utilidad".³³

Hoy en día el acento no se pone tanto en las diferencias entre administración y derecho, sino en los importantes vínculos que los relaciones. Esto lo hemos desarrollado en la cuarta lección, segunda parte.

³². **Ibid**, p. 248.

³³. **Ibid**.

Tercera Lección

ALREDEDOR DE LA POLIS

El siglo XX se caracterizó, entre otros aspectos, por la diversificación de los estudios en temas políticos. Desde finales del siglo XIX y principios del XX, la Ciencia Política había alcanzado plenamente su estatuto como disciplina científica, pero no comprendía en su campo de estudio a la totalidad de los problemas políticos, e incluso, en su seno existía un nutrido debate sobre su objeto. Algunos politólogos centraban su estudio en el Estado, otros en el gobierno, unos más en el poder, en tanto que ciertos pensadores desarrollaron estudios sobre la *no-decisión*.

Paralelamente, la Sociología había contribuido notoriamente a la comprensión de los temas políticos, además de la existencia de las viejas aportaciones del Derecho Público y la Economía Política.

Gradualmente, la Ciencia Política se ha transformado en una disciplina especializada y, por lo tanto, no cubre la totalidad del temario político. Esta tarea está a cargo de la mayoría de las ciencias sociales, con diversas cuotas de conocimiento.

Como los fenómenos políticos reclaman la convergencia de una variedad de disciplinas, es patente que las contribuciones individuales de cada una de ellas tiene un efecto complementario. A mayor número de colaboraciones individuales de las ciencias sociales para estudiar los fenómenos políticos, más carácter de convergencia multidisciplinaria adquiere la agenda del temario político.

La idea de Lorenz von Stein, en el sentido de que la actividad del Estado integra un *Sistema Positivo de Ciencias Políticas*, es muy útil para comprender un prospecto multidisciplinario para abordar a los fenómenos políticos.³⁴ El Sistema precedió el concepto de *Ciencias del Estado*, que formuló Holtzendorff a finales del siglo XIX, y que comprendían la Teoría del Estado, el Derecho Político, el Derecho Internacional, la Economía Política, la Hacienda y la Ciencia de la Policía.³⁵

³⁴. Lorenz von Stein. **La Scienza della Publica Amministrazione**. Torino, Unione Tipografico-Editrice. 1897.

³⁵. Posada, Adolfo. **Tratado de Derecho Político**. Madrid, Librería General de Victoriano Suárez. 1835. Dos tomos. Tomo I, pp. 15-16.

En esta lección abordaremos las relaciones de tres disciplinas que tienen una injerencia fundamental en la exploración de los temas políticos, así como las relaciones estrechas que tienen entre ellas. Nos referimos a la Ciencia Política, la Ciencia de la Administración Pública y las Ciencias de **Policy**.

POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Uno de los temas más abundantemente trabajado, sobre todo por especialistas en Ciencia de la Administración, es el relativo a la separación conceptual entre la política y la administración. Esta separación ha sido uno de los productos de la diversificación de las ciencias políticas y al mismo tiempo, uno de los resultados más infructuosos del debate científico. Mucho tuvo que ver en su gestación, al mismo tiempo, el imperativo de legitimar al servicio civil en los Estados Unidos desde finales del siglo XIX, bajo criterios que confundieron el apartidismo con la apolítica, e incorporaron rasgos de la administración de negocios privados al temario de la administración pública.

Sin embargo, la distinción entre política y administración constituye una de las metodologías más socorridas entre los estudiosos de la administración pública, en una diversidad de países.³⁶ Quizá el más representativo de ellos sea Gaspar Bluntschli, quien afirmaba que "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

³⁶. La lista de los estudiosos del tema es larga, toda vez que ha congregado a varios de los especialistas más acreditados: Vivien, A. **Etudes Administratives**. Paris, Editions Cujas. 1974. Dos volúmenes. La edición original es de 1845; Colmeiro, Manuel. **Derecho Administrativo Español**. Madrid y Santiago, Librerías de don Ángel Calleja. 1850; Wilson, Woodrow. "The Study of Administration". E.U. **Political Science Quarterly**. Vol. 2. 1887). Willoughby, William. **Principles of Public Administration**. Baltimore, The John Hopkins Press. 1927; Goodnow, Frank. **Politics and Administration**. New York, Russell and Russell. 1900. Riggs, Fred. "Professionalism, Political Science of Scope of Public Administration". En Charlesworth, ed., **Theory and Practice of Public Administration**. Philadelphia, The American Academy of Political and Social Sciences. 1968.

técnicos".³⁷ El gobierno decide sobre la paz y la guerra, y la administración organiza y regula los detalles de estos actos. Sin embargo, Bluntschli hizo una aclaración inmediata: "esta oposición es naturalmente muy elástica". La política es incapaz de caminar sin el auxilio de la administración, en realidad, "muchos actos administrativos toman un carácter político, por su importancia general".³⁸ Así, los actos administrativos también reclaman la atención del estadista.

La dicotomía política-administración constituye una variante a la distinción de esferas de poder y acción entre el gobierno y la administración, ampliamente desarrollada por varios cultivadores de la Ciencia de la Administración en Francia, España e Iberoamérica, a lo largo del siglo XIX.

El afán de definir los campos relativos a la Ciencia Política y de la Ciencia de la Administración, efectuada por comunidades científicas cada vez más especializadas y diferenciadas, fortificó un espíritu de cuerpo que demandaba un campo del saber privativo. En paralelo, se constituyeron asociaciones especializadas en cada ámbito de estudio, con sus propios agremiados, cuya actividad se realiza a través publicaciones igualmente especializadas, ya se trate de revistas, libros o antologías. Se establecieron carreras universitarias distintas, con profesores y estudiantes diferentes, y por lo tanto, se crearon profesiones diversas. Este proceso ocurrió por igual en Europa y los Estados Unidos, así como en algunos países iberoamericanos.

En suma: desde muchos aspectos, la separación entre la política y la administración obedeció, y obedece, más al trabajo diverso de comunidades científicas especializadas, en búsqueda y cultivo de un campo del saber propio, que a realidades concretas.

Otro factor que ha contribuido a confundir las relaciones entre la política y la administración, es la división de poderes, principalmente en los regímenes presidenciales dominados por tendencias congresionales; es decir, en regímenes en los cuales hay un desequilibrio favorable al Legislativo, que propende a reducir al Ejecutivo a tareas subordinadas, generalmente concebidas como "administrativas", conservando el Legislativo las propiamente "políticas".

³⁷. Blunstchli, Gaspar. **Derecho Público Universal**. Madrid, J. Góngora Impresor. Sin año (1876). Dos tomos. Tomo II, p. 247.

³⁸. **Ibid.**

En los Estados Unidos, la división de poderes formulada por Montesquieu no sólo significó una separación del trabajo del gobierno, sino también un principio de segmentación del trabajo académico de los estudiosos norteamericanos. Tanto lo primero como lo segundo, han sido el origen de problemas y deficiencias de interpretación del gobierno como totalidad. Por cuanto al gobierno, las líneas generales y los principios de la división de poderes se han esforzado es hacerse realidad, a veces de manera arbitraria y artificial. Por cuanto a lo segundo, dicha división ha determinado que la mente de los catedráticos no divida sus objetos de investigación con arreglo a principios científicos, sino en concordancia con instituciones establecidas. "La división del trabajo entre los pensadores se convirtió en una clase de separación de poderes".³⁹

En realidad, cada campo académico al divorciarse de los demás, se distancia de la realidad como totalidad, y cada luz de conocimiento especializado y parcial que es producido contrasta con las sombras dejadas por la especialización. Esas sombras han producido muchas de las incomprensiones que existen en las relaciones entre la política y la administración, así como entre esta y la **Policy**.

La realidad es otra: la política y la administración integran un único proceso. Los parlamentos modernos son centros activos de vida política, al tiempo que en su seno se determina la organización, competencias y funciones de la administración pública. Paralelamente, los ejecutivos modernos legislan sobre las grandes cuestiones nacionales y conducen a la administración pública, de los cuales son depositarios.

Las relaciones entre la política y la administración pública son tan íntimas y tan complejas, que aquí no hay suficiente espacio para comprenderlas globalmente, de modo que nos ceñiremos a sus vínculos a partir de la elevación de ambas materias al rango de disciplinas científicas. La "antesala" de este hecho trascendental podemos encontrarlo en la obra de los consejeros de príncipes, a cuya cabeza se encuentra Nicolás Maquiavelo, con la brillante cauda de pensadores que por dos siglos desarrollaron a la teoría de *Razón de Estado*. Destacaron también Juan Botero y Arnold Clapmar, cuyos trabajos contribuyeron al desarrollo del arte del gobierno. Estos consejeros de estadistas y políticos fueron tecnólogos del poder, pero sentaron las bases de lo que llegaría a ser la *Ciencia del Estado*.

³⁹. Appleby, Paul. **Policy and Administration**. University of Alabama Press. 1949. p. 2.

El paso siguiente ocurrió con la instauración del despotismo ilustrado y sus programas sociales, que lo identificaron como la fase inicial del Estado de bienestar. Este paso, conocido como el tránsito del arte del gobierno a la Ciencia del Estado, consistió en la introducción de la enseñanza de la política y la administración pública en las universidades, proceso en el cual los alemanes fueron pioneros al instituir cátedras de estas materias en sus instituciones de educación superior.

Los monarcas alemanes juzgaron que la formación jurídica de los funcionarios públicos era insuficiente para alcanzar los nuevos objetivos estatales. El Estado había asumido la rectoría económica y su responsabilidad social, ensanchando sus finalidades y sus campos de acción, de modo que desde entonces fomentó el desarrollo de las fuerzas productivas e intervino en la formación de nuevas relaciones de producción; innovó sus técnicas hacendarias, contables y presupuestales, y desarrolló a la policía concebida como la actividad estatal encaminada a asegurar la felicidad del Estado y aumentar su poderío. En torno a esta categoría se fundó el cultivo de la *Ciencia de la Policía*, cuyo profesor más notable, Juan Enrique von Justi, sintetizó magistralmente en sus **Principios de Ciencia de la Policía**, publicados en 1756.

La *Profesión en Economía, Policía y Cameralística*, consistió en el primer esquema científico de colaboración en ciencias sociales, y fue el vehículo por el cual se enseñaron las *Ciencias Camerales* como las disciplinas referentes al Estado. El desenvolvimiento de estas disciplinas fue el resultado final y fructífero del *Cameralismo*, un movimiento político organizado y puesto en acción por una élite de administradores públicos alemanes que colaboraban con los príncipes germánicos. La *Economía de Estado* entrañaba su intervención en los diversos órdenes de la vida productiva y la *Cameralística* implicaba las diversas técnicas de la tributación y el gasto razonables de los dineros del erario para estimular el desarrollo. La materia principal era la *Policía*, puesto que en ella se encerraba el sentido pleno que el concepto moderno de gobierno se estaba fraguando.

Esa Profesión entrañó un plan de estudios constituido alrededor de los problemas del Estado: era una profesión *de* Estado, *por* y *para* el Estado. Las disciplinas profesadas eran ciencias de Estado, en el doble sentido de referirse a él y estar a su servicio. El núcleo del plan de estudios -las Ciencias Camerales- era un conjunto de disciplinas referentes la política y formaba profesionalmente para ejercer la administración pública. No había separación o especialización opcional de la política o la administración pública, pues estaban conjuntadas en la unidad de

los fines del Estado e integradas en las Ciencias Camerales como ciencias referentes a los asuntos políticos.

Los cameralistas identificaron y definieron dos grandes funciones del Estado: la política y la policía, dando a cada cual su respectivo sentido semántico: la primera defendía al Estado de sus enemigos internos y externos, y prevenía de acechanzas y movimientos subversivos; la segunda se encaminaba a acrecentar el poder del Estado hasta el máximo y desarrollar sus fuerzas interiores, al tiempo que se orientaba a proveer de bienestar a los súbditos.

Una vez que el Estado absolutista fue suprimido, la cuestión varió sensiblemente, en especial ahí donde su abolición dio comienzo de manera violenta: Francia. Aquí la tradición cameral fue inexistente, pero no la policía, aunque nunca se profesó en las universidades. Pronto fue satanizado todo aquello que se asociaba al antiguo régimen y tal fue el destino de la policía, materia que repugnaba al padre de la moderna Ciencia de la Administración, Charles-Jean Bonnin, quien la sustituyó a partir de 1808 con la categoría: *administración pública*. Aunque esta noción conservó asombrosas analogías con la policía, con la obra **Principios de Administración Pública** se sustituyeron a los **Principios de Ciencia de la Policía** de von Justi, que habían sido vertidos al francés en 1769.

Este reemplazo prohió un vigoroso desarrollo autónomo de la Ciencia de la Administración por toda Europa y América Latina, y forjó las categorías por medio de las cuales se sigue cultivando hoy en día. Pero, al mismo tiempo, modificó el esquema de vinculación imperante en las Ciencias Camerales como ciencias del Estado, produciendo un modelo académico de relación diverso.

A partir del siglo XIX, debido a la independencia disciplinaria de las ciencias que estudiaban al Estado, el nuevo esquema de vinculación sentó bases en la colaboración multidisciplinaria. Por consiguiente, la especialización de campos entre la política y la administración pública no impidió que ambas materias fueran profesadas y desarrolladas por las mismas comunidades científicas. Por ejemplo, la Escuela de Administración de Madrid, fundada en 1842, se sustentaba cátedra para los funcionarios públicos sobre bases políticas, de manera similar a como se hizo en la Escuela de Administración de París en 1848. Tanto en España como en Francia, se desarrolló una Ciencia de la Administración autónoma con un profundo sentido político.

En el mundo germánico, las Ciencias Camerales fueron acogidas como una herencia y reformadas en torno a la categoría de *Ciencias*

Políticas Positivas, cuyo centro de gravedad era el Estado. Su guía fue el notable catedrático de la Universidad de Viena, Lorenz von Stein, profesor de Economía, Teoría del Estado y Ciencia de la Administración. Von Stein argumentó que esas ciencias tenían un carácter aplicado y que eran puestas en práctica por medio de formas específicas de administración, encarnadas las siguientes manifestaciones: administración del servicio exterior, administración de la defensa, administración de la hacienda, administración de la justicia y administración interior. El catedrático alemán criticaba el hecho de referirse sólo a la última y prefería conservar la tradicional visión de Ciencias de Estado, de Ciencias Políticas Positivas según su entender.

En la actualidad, ha tendido a prevalecer la visión de von Stein y el Estado se conserva como el foco de unidad disciplinaria de la Ciencia de la Administración, en conjunción con las disciplinas políticas que le son afines.

POLÍTICA Y POLICY

Hoy en día la gran novedad en el temario político, la constituyen las Ciencias de **Policy** (**Policy Sciences**). Se trata de un conjunto de disciplinas que tienden a universalizarse, pero que principalmente se desarrollan en los Estados Unidos. Estas disciplinas tiene como materia la **Policy**, que debe ser distinguida conceptual y semánticamente de la **Politics**, que es el objeto de la Ciencia Política. Como es observable, los problemas inherentes a las relaciones entre la Ciencia Política y las Ciencias de **Policy**, comienzan con la definición y traducción de **Policy** a idiomas distintos al inglés.

Los problemas semánticos y conceptuales de la voz **Policy**, cuando es traducida en español por "Política", han sido identificados y discutidos por los especialistas en la materia. Incluso, hay problemas referentes al término mismo, como lo hace constar William Dunn, cuando explica que la voz **Policy** deriva del griego, del latín e incluso del sánscrito, y que existe un notorio parentesco entre **Politics** y **Police**, tal como se usaba en la Inglaterra medieval. Dunn cree que esta circunstancia ha sido fuente de confusión entre los campos relativos a la Ciencia Política y la Administración Pública, por un lado, y Política y las Ciencias de la **Policy**, por el otro, pues las primeras estudian a la

Política y las segundas a la **Policy**.⁴⁰ Más allá del inglés, sin embargo, el problema se complica, como en el ruso, por ejemplo, donde la voz **Politika** se refiere tanto a "Política", como a **Policy**.

Yehezkel Dror ha externado también su preocupación, haciendo ver que "la falta de una diferencia entre 'Politics' y 'Policy' en un gran número de idiomas, crea un gran problema en el desarrollo del análisis de políticas en muchos países. Al mismo tiempo, la falta de esta diferencia señala realidades y percepciones descuidadas en el Análisis de Políticas provenientes del idioma inglés".⁴¹

Estos problemas conceptuales y semánticos son patentes en el español, como lo hace constar Joan Subirats, quien juzga que la traducción de **Policy** por "Política" significa el empleo de un término equívoco y polivalente. Sin embargo, comprensiblemente, el autor catalán omite el empleo de cualquier otro término y continúa usando el de "Política" para referirse a **Policy**.⁴²

Ante una situación semántica y conceptual como la narrada, en otros trabajos he propuesto el empleo de la voz **Policy**, tal como se

⁴⁰. Dunn, William. **Public Policy Analysis: an Introduction**. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J. 1981. pp. 7-8.

⁴¹. Dror, Yehezkel. "Análisis de Políticas para Gobernantes". **Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo**. Núm. 1. Enero, 1982. p. 33.

⁴². Subirats, Joan. **Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración**. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1989. pp. 40-41. El problema de traducción al español es de tal relevancia, que es insuficiente con que nos lamentemos que en la versión castellana de la **Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales**, se traduzca un artículo de Harold Lasswell titulado "Policy Sciences", por "Ciencias Praxiológicas". Ver Tomo II, pp. 372-379. Madrid, Ediciones Aguilar. 1976. Más recientemente ha sido publicada en México un antología de Yehezkel Dror, en la cual el editor y prologuista propone la traducción de **Policy** por "Curso de acción política"; es decir, sugiere no la traducción de la palabra, sino de su significado, lo cual no supera su confusión con "Política", pero da cuenta del problema. Dror, Yehezkel. **Enfrentando al Futuro**. México, Fondo de Cultura Económica. 1990. Prólogo, Selección y Notas de Samuel Schmidt. p. 11.

hace en inglés. Además de conservar sus raíces greco-latinas, ya está en uso desde varios años atrás.⁴³

Tanto la Ciencia Política, como las Ciencias de **Policy**, cuentan con cultivadores propios, así como con agremiaciones y medios de divulgación también privativos. Cada cual tiene libros especializados, usuarios diferentes, y alumnos y catedráticos diversos. Por su lado, la Ciencia Política se ha abocado al estudio del sistema político, las relaciones de poder y la conducta política; por el suyo, las Ciencias de **Policy** se centraban originalmente en el estudio del Gobierno, pero cada vez más se extienden al estudio del público y de los públicos particulares en los que incide la **Policy**.⁴⁴

Como en el caso anterior, son las comunidades científicas las que han ahondado las diferencias entre **Politics** y **Policy**, más que los fenómenos en sí.

POLICY Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Antes de la irrupción de los progresos políticos que arribaron con la Revolución francesa, la policía abrazaba todo aquello que hoy conocemos como administración pública, pues era la expresión completa de la administración del Estado. A partir de esta Revolución, Policía fue sustituida bruscamente en Francia por voz *administración pública* y esta fórmula se diseminó rápidamente entre los pueblos iberoamericanos. En contraste, entre los alemanes, la sustitución fue más lenta pero inexorable,⁴⁵ y sólo en los países anglosajones se mantuvieron ambas palabras para significar dos objetos distintos, y además de **Policy** se usaba el vocablo **Police**.

⁴³. Mi sugerencia no es novedosa, Manuel García-Pelayo la está usando desde 1987, tal como lo hace en una de sus obras cuando se refiere a las "*Policies* del Estado". García-Pelayo, Manuel. **Las Transformaciones del Estado Moderno**. Madrid, Alianza Universidad. 1987. p. 35.

⁴⁴. May, Peter. "Reconsidering Policy Design: Policies and Publics". **Journal of Public Policy**. Vol. II, núm. 2. April-June, 1991. pp. 187-206.

⁴⁵. Robert von Mohl fue el último gran cultivador de la vieja ciencia de la Policía germánica. En alemán, la obra se denomina: **Die Policey-Wissenschaft** (fue publicada en Tubingen, en 1866). Lorenz von Stein fue el primer tratadista de Ciencia de la Administración en Alemania.

En Gran Bretaña, **Policy** se conservó para referir el arte del gobierno; **Police** para significar el gobierno de las ciudades y los países, y después, la conservación de la paz y el orden. Por su parte, *Administración* representó el conjunto de los ministerios. En los Estados Unidos se heredó esta tradición con algunas variantes, pero en contraste con Gran Bretaña, la administración pública ha sido cultivada vigorosamente desde principios de siglo y posteriormente allí fueron creadas las Ciencias de la **Policy**.

Tal como lo adelantamos en la lección precedente, Adam Smith profesaba una cátedra sobre **Police**, junto con otras materias, y se apoyaba en el **Diccionario** de Johnson publicado en 1755. Decía que Johnson definía a la "Police" como una palabra que provenía originalmente del francés, en tanto que "Policy" emanaba de **Politeia**. Definía a la "Police" como "'la regulación y gobierno de la ciudad o país, así como el cuidado de los habitantes'"; y a "Policy" como "'el arte del gobierno, principalmente con respecto a los poderes externos'".⁴⁶

También existen fuertes diferencias de campos de conocimiento debidos a la actividad de las comunidades académicas, que están activas en la administración pública y las Ciencias de **Policy**. El resultado ha sido una diferenciación de ámbitos mediante construcción conceptual, los cuales sin embargo están traslapados, pues entre ellos existen fronteras extraordinariamente tenues y se ha desarrollado una concurrencia de trabajos académicos sobre el mismo punto.

La Ciencia de la Administración fue uno de los terrenos primigenios más fértiles, para el cultivo de los estudios de **Policy** en los Estados Unidos. Dentro de algunos de los más antiguos libros sobre administración pública en los Estados Unidos, la **Policy** figuraba dentro de las categorías centrales, tan centrales como que de ella partían definiciones de administración pública.

⁴⁶. Smith, Adam. "Lectures on Justice, Police, Revenue and Armas", delivered in the University of Glasgow for Adam Smith, reported by a Student in 1763". Oxford, Clarendon Press. 1896. pp. 154-259.

La primera proposición conceptual de **Policy** como centro de la definición de la administración pública, fue formulada en 1926. Su autor es Leonard White, la sugirió en el primer libro de texto de la materia en los Estados Unidos: **Introducción al Estudio de la Administración Pública**. Posteriormente, en un antiguo y muy consultado artículo preparado a mediados de los años 30, Marshall Dimock se refirió a que "el alcance de la administración pública está determinado sólo por la necesidad de ejecutar las **Policies** y propósitos del Gobierno". John Pffifner y Robert Presthus, por su parte, definieron a la administración pública como un "proceso relacionado con la ejecución de las **Policies** Públicas, abarcando innumerables habilidades y usando técnicas que ordenan los esfuerzos de muchos miembros del pueblo".

White, Leonard. **Introducción al Estudio de la Administración Pública**. México, Compañía General de Ediciones. 1964. Dimock, Marshall. "The Meaning and Scope of Public Administration". Gaus, John *et al*, **The Frontiers of Public Administration**. New York, Russell and Russell. 1967 (1937). Pffifner, John and Robert Presthus. **Public Administration**. New York, The Ronald Press Company. 1967 (1935).

El desarrollo de la administración pública como disciplina científica en los Estados Unidos, estuvo fuertemente influenciado por las relaciones entre los temas políticos y los temas administrativos. Debido al fuerte prestigio alemán, principalmente a través de Gaspar Bluntschli, el desenvolvimiento primigenio de la Ciencia de la Administración tendió a centrarse en la separación entre política y administración. Aunque Bluntschli distinguía a la administración con respecto al derecho público, la administración privada y la política, fue esta última distinción la que llamó poderosamente la atención en los Estados Unidos.

A partir de los trabajos de Woodrow Wilson y Frank Goodnow, proliferaron una gran cantidad de contribuciones cuya definición de la administración pública se basaba en su extrañación con la política. Esta tendencia fue predominante hasta mediados de los años 50. Sin embargo, como lo adelantamos, desde la década de los 20, se comenzó a configurar una interpretación diversa cuya postura era la acentuación de los aspectos comunes de la administración y la política, teniendo como factor mutuo a la **Policy**. Esta tendencia, a la que definimos como el **Enfoque de la Política**

Pública en una obra anterior,⁴⁷ concebía a la administración pública como uno de los protagonistas de los procesos políticos que concurrían en el gobierno y, particularmente, la definía como la ejecución de la "Política Pública". Leonard White se refería a la administración pública como las "operaciones que tienen por objeto la realización o la observancia forzosa de la **política pública**".⁴⁸ En el mismo sentido, Marshall Dimock la definía como la "coordinación de esfuerzos colectivos para realizar la **política pública**".⁴⁹

La noción de "Política Pública" se restringía a un significado procesal, era concebida como un procedimiento de intercambio entre una variedad de protagonistas de la política, en tanto que esta era entendida como la acción del gobierno en el sentido de determinar a la "Política Pública". Sin embargo, en la medida en que la administración pública era entendida en términos del "qué" y el "cómo" del gobierno, dábese por resultado una confusión conceptual con la política.

De tal modo, si la dicotomía política-administración pecaba de defecto, este "Enfoque" pecaba de exceso, y aunque hoy en día aún hay pensadores que están inscritos en su línea teórica, lo cierto es que gradualmente se fue estrechando en su desarrollo.

En 1937, se introdujo el estudio de **Policy** en la Escuela Graduada de Administración Pública de la Universidad de Harvard y hacia 1940, con base en esta experiencia, se formó un Comité Interdisciplinario dedicado al desarrollo curricular de la nueva disciplina. 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: 1948.⁵⁰

⁴⁷. Guerrero, Omar. **Teoría Administrativa de la Ciencia Política**. México, Universidad Nacional Autónoma de México. 1982. pp. 76-77.

⁴⁸. White, Leonard. **Introducción al Estudio de la Administración Pública**. México, Compañía General de Ediciones. 1964. p. 1.

⁴⁹. Dimock, Marshall y Gladys Dimock. **Administración Pública**. México, UTEHA. 1967. p. 2.

⁵⁰. Stein, Harold. **Public Administration and Public Policy**. New York, Harcourt, Brace and Company. 1948.

Posiblemente la contribución más relevante de esa 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 comparada 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 disciplina.⁵¹ Hay que enfatizar que Friedrich era un autor reconocido, 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 expresamente una obra de **Policy**, como una nueva empresa alterna ante las tradicionales series editoriales en ciencias sociales, pues existía una necesidad práctica y teórica.⁵² 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.

Además, las distinciones disciplinarias de estas ciencias no estaban contribuyendo al estudio integral de las **Policies** cuyo importancia, debido principalmente a la expansión de las actividades del gobierno, era patente. Finalmente, 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.

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

⁵¹. Lasswell, Harold. "Policy Orientation". Lerner, Daniel and Harold Lasswell (eds.). **The Policy Sciences**. Stanford University Press. 1951. pp. 3-15.

⁵². Friedrich, Carl and Edward Mason (eds.). **Public Policy**. Harvard University Press. 1940.

análisis teóricos y prácticos, y entre los puntos de vista meramente jurídicos, económicos y administrativos.

Esta interpretación, sustancialmente distinta al "Enfoque de la Política Pública", precedió y anunció el nacimiento de las Ciencias de **Policy** propuesto por Lasswell diez años después. Se trataba, en suma, de una sugerencia multidisciplinaria a partir del concurso de las ciencias sociales en su conjunto.

Este concepto de **Policy** estaba lejos de ofrecer una panacea o decir al público o al gobierno lo que debían hacer. Su objeto era mostrar como el trabajo de los académicos y los practicantes de la administración pública, puede atraer en una estrecha y fructuosa colaboración; toda vez que la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Harvard se proponía presentar anualmente algunos de los resultados de esta colaboración.

La contribución más importante, con la que comienza la antología, es obra de la pluma de Friedrich.⁵³ 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 distinción 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 como lo aclara, haya más de política en la formulación y más de administración en la ejecución. El punto de enlace está la **Policy** como un continuo 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".⁵⁴ Las funciones legislativas constituyen decisiones de **Policy**, de modo que la hechura de **Policy** se considera cada vez menos como parte de la administración pública, pero una parte al fin, al tiempo que la ejecución le corresponde plenamente.

⁵³. Friedrich, Carl. "Public Policy and Nature of Administrative Responsibility". Obra citada, pp. 3-23.

⁵⁴. **Ibid.**

Esta añeja interpretación de Friedrich y sus colegas, ratificada por Lasswell diez años después, no debemos desoírlas en beneficio de un trabajo necesariamente pluridisciplinario de los temas políticos.

Otra opción fructuosa al "Enfoque de la Política Pública" 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 la **Policy** y la administración pública.

Appleby se ciñe al estudio del gobierno en los Estados Unidos, que fue dividido en atención a la separación constitucional de poderes. Uno de los efectos negativo 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 de del servicio civil.⁵⁵

Incluso, el Presidente de los Estados Unidos fue reconocido como una excepción a esa idea, 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, es 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.

⁵⁵. Appleby, obra citada, pp. 1-25.

"Los administradores públicos participan en la hechura de **Policy** para el futuro, de otro modo: ellos formulan recomendaciones para la legislación, y esta es una función de la hechura de **Policy**". En tanto los cuerpos legislativos hacen la **Policy** en general, toca a los administradores públicos hacer la **Policy** 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".

Appleby, Paul. **Policy and Administration**. University of Alabama Press. 1949. pp. 1-25.

La función de 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, a lo largo del proceso político. La administración pública, en su más amplio sentido, está involucrada con la hechura de **Policy** por cuanto a ella corresponde su ejecución. Es un proceso de entremetimiento entre la hechura de **Policy** y la dirección (*management*) por debajo de las determinaciones emanadas de los Poderes Legislativo y Judicial, así como de los entes populares-electorales.

Existe, pues, una relación genética entre **Policy** y administración pública que conviene conservar, y aún desarrollar, para tener una idea cabal de sus complejas relaciones dentro de los asuntos de Estado.

Cuarta Lección
**TIPOLOGÍA DE LAS ADMINISTRACIONES
DEL ESTADO**

Hoy en día existe una multiplicación de manifestaciones en la vida del Estado, que ha propiciado la diversificación administrativa en su organización gubernamental. Antaño, como lo hemos explicado, la actividad administrativa tendía a condensarse en la policía y esta idea permaneció cuando se transformó en administración pública. Sin embargo, aunque la administración pública conservó la esencia de la policía, no mantuvo todas sus cualidades, entre ellas la *administración de justicia*, que le estaba subsumida dentro del ramo de la seguridad interior.

Una de las diferencias más radicales que se encuentra entre la antigua policía y la moderna administración pública, consiste en que esta última está desvinculada de la administración de justicia, que se ha erigido en propia del Poder Judicial. Tal desvinculación, empero, se realizó de manera gradual y hoy en día aún existen lazos estrechos entre ambas que nos hablan de las épocas cuando todavía las unían pedazos del cordón umbilical de la historia. Qué otra explicación se puede brindar sobre la permanencia del Ministerio de Justicia, que siendo una dependencia de la administración pública, está dedicada al auxilio de la administración de justicia.

DIVERSIFICACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES DEL ESTADO

Cuando la policía se convirtió en administración pública, su núcleo existencial sustentó un tipo general de gestión que a partir de entonces se denominó *administración interior* o *administración civil*. Este suceso, que estuvo presente en los albores del Estado de derecho, propició paralelamente el perfeccionamiento de ciertas formas de administración especializadas cuyo desenvolvimiento se había ido gestando a la sombra de la policía. Tales formas de gestión especiales gradualmente constituyeron focos de profesionalización administrativa, por lo cual durante la primera mitad del siglo XIX también se denominaron administraciones *profesionales*. Ellas estuvieron dedicadas, desde principio del siglo anterior, al perfeccionamiento de la gestión singular la hacienda, la justicia, la defensa y los asuntos exteriores.⁵⁶ Finalmente, una vez que el Estado de derecho se consolidó hacia la primera mitad del siglo XIX, la administración interior fungió

⁵⁶. Oliván, Alejandro. **De la Administración Pública de España**. Madrid, Boix Editores. 1843. pp. 8-9.

plenamente como el pivote de la administración pública en su conjunto, jugando las administraciones especializadas un papel auxiliar, pero no menos relevante.

La administración civil fue destinada a la conservación y mejoramiento de la sociedad, por lo cual tiene el carácter fundamental.⁵⁷ Ella tiene como misión la sobrevivencia, la vida y el bienestar del hombre, en tanto que las administraciones especiales tienen un espacio permanentemente establecido. Mientras que el ámbito de la administración interna se expande y contrae según las condiciones donde incide la acción del Estado, aquellas se conservan sin mutaciones significativas. Ciertamente la administración civil actúa entre límites definidos, pero éstos son flexibles y están en perenne construcción y reconstrucción. El carácter dinámico de la administración civil, mal entendido por el neoliberalismo, es lo que ha provocado las confusiones sobre el llamado "tamaño del Estado".

Las condiciones dentro de las cuales actúa el Estado, se encuentran constituidas por una variedad de fenómenos y relaciones sociales complejas y cambiantes, que determinan el modo como la actividad se organiza para actuar en ellos. Esta organización está determinada por la amplitud y variedad de la esfera de acción del Estado, y el grado de desarrollo histórico que tiene. Las funciones primordiales del Estado se han encaminado a patentizar su capacidad de autodeterminación ante otros estados; a desarrollar las fuerzas militares para garantizar el ejercicio de dicha autodeterminación; a propiciar los medios económicos para hacer viable la autodeterminación; y a ejercitar la justicia para asegurar el derecho. La función interior, finalmente, desarrolla los elementos constitutivos de la sociedad y crea las condiciones para su desenvolvimiento.

Para hacer patente su autodeterminación frente a otros estados, un Estado nacional actúa a través de *la administración de lo exterior*; para defender la autodeterminación, *la administración de la defensa*; para nutrirla económicamente, *la administración de la hacienda*; y para asegurar la convivencia social, *la administración de la justicia*. Finalmente, para dar pie al desarrollo material e intelectual de la comunidad social, pone en movimiento a *la administración interior*.⁵⁸

⁵⁷. **Ibid.**

⁵⁸. Stein, Lorenzo. **La Scienza della Publica Amministrazione**. Torino, Unione Tipografica Edictrice. 1897. pp. 36-37.

La gestión interior se denominó *administración civil*, debido fundamentalmente al carácter comprensivo de los asuntos sociales a su cargo, cuyo pivote es el ser humano y el uso humano de las cosas. Tal como la concibió un autor, la administración civil observa en cada individuo el objeto de su solicitud, su celo y sus providencias, porque debe conservarlo y aumentar su bienestar, apartarlo del mal, acercarlo al bien, criarlo, educarlo, nutrirlo, aliviar sus necesidades, darle goces y comodidades a sus expensas. Por cuanto a las cosas, hace uso de ellas para, multiplicándolas y extendiendo su aplicación, puedan ser aprovechadas en beneficio de los seres humanos.⁵⁹

De manera similar a la administración civil, las administraciones profesionales también se dedican al hombre y usan a las cosas, pero de un modo muy diverso: "la *administración de justicia* se entiende con las personas para refrenar sus extravíos y corregirlos, y con las cosas para reparar las usurpaciones y los atentados cometidos contra los derechos de la propiedad; la *administración militar* busca a los hombres para llevarlos al campo de batalla y exigir de ellos el cumplimiento del deber tan justo como duro, que la sociedad impone a sus individuos, de ofrecer su sangre en defensa de los intereses comunes (...); "la *administración económica*, en fin, no considera en las personas sino la obligación de sacrificar la propiedad particular a las necesidades comunes del Estado, y las cosas privadas no tienen otro aspecto a sus ojos, sino el de materias que ha de extraer el jugo que ha de nutrir a la comunidad social".⁶⁰

La *administración interna* actúa en forma "benéfica, consoladora y paternal", en tanto que la *administración de justicia* arregla las controversias entre los hombres y repara el daño causado a sus propiedades; la *administración militar* reclama su sangre y sus bienes para la guerra; y la *administración económica* su participación en los gastos públicos. En suma, estas tres obran en forma "dura, dolorosa y punzante".

⁵⁹. Sáinz de Andino, Pedro. **Exposición la sobre Situación Política del Reino y medios de su Restauración** (1829). *El Pensamiento Administrativo de Pedro Sáinz de Andino: 1829-1848*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1982. pp. 99-100.

⁶⁰. *Ibid*, pp. 100-101.

Sáinz de Andino, Pedro. **Exposición la sobre Situación Política del Reino y medios de su Restauración** (1829). *El Pensamiento Administrativo de Pedro Sáinz de Andino: 1829-1848*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1982. pp. 99-100.

Es muy importante destacar que la unidad de acción de esta variedad de administraciones, una como fundamental y las otras como auxiliares, está incentivada por la noción de unidad estatal: en última instancia, la administración interior y las administraciones especializadas trabajan para el único fin de activar al Estado.

Sin soslayar la importancia de todas las administraciones especializadas o profesionales, aquí trataremos particularmente a las referentes a las relaciones exteriores y la justicia, las cuales sin duda constituyen dos de las administraciones estatales singulares más significativas.

ADMINISTRACIÓN DE LO EXTERIOR

La administración de lo exterior es, por principio, una función inherente al Estado, así como el modo como se relaciona políticamente con otros estados y la forma como arregla sus intercambios políticos con ellos. Para ejercitar la administración de lo exterior, un Estado debe tener la condición de Estado, es decir, autodeterminar su voluntad y acción, y asumir la soberanía dentro de su espacio territorial y hacia el exterior.

La administración de lo exterior fue debidamente definida desde la primera mitad del siglo XIX, cuando se juzgaba que la mejora y conservación de la sociedad sólo era posible si la administración pública hacía respetar al país en el exterior y guardaba los derechos de todos en el interior: "para lo primero necesita el Estado aparece fuerte, próspero y leal, pues nada atrae tanto el respeto como ser respetable (...) no hay peor negociación que la que se entabla en actitud suplicante".⁶¹

Las relaciones exteriores son vínculos políticos entre los estados, que se expresan principalmente a través de tratados y la observancia del derecho internacional, que consisten en actos propiamente administrativos. Se representan igualmente a través de las relaciones diplomáticas, cuyo objeto es promover los intereses del Estado.

⁶¹. Oliván, obra citada, pp. 81-82.

La administración exterior fue una de sus actividades que más tempranamente propició la profesionalización del servicio público. Desde diversos ángulos, posiblemente la diplomacia sea la actividad política que más prontamente exigió una ocupación plena y exclusiva, así como rasgos profesionales impersonales de función, que demandaron características peculiares de quienes se dedicaron a ella. Por principio, un diplomático debía ser de fácil comunicación humana y social, diestro en los idiomas, perseverante en la negociación, persuasivo, versado en la historia, ilustrado en la cultura clásica y con dotes políticas.

Era usual de antiguo, los diplomáticos jubilados y con gran experiencia dejaban memorias y libros para quienes desearan abocarse a la compleja ocupación de los negocios exteriores. Juan Holman, Embajador de Francia en Suiza, escribió un libro titulado **Del Empleo y Dignidad del Embajador**, en tanto que Carlos María Caraffa, que representó a España ante el Vaticano, dejó su obra **El Embajador Político Cristiano**. De confección similar es el libro: **El Embajador y sus Funciones**, del alemán Wicquefort.⁶² Incluso se prepararon textos técnicos sobre las negociaciones diplomáticas, como lo hizo el diplomático francés Francisco de Calliers, activo durante la primera mitad del siglo XVIII.

Paralelamente, las legaciones en el extranjero requirieron permanencia, estabilidad y administración continua, así como personal público que dominara el arte de la pluma. Los Ministerios de lo Exterior fueron una de las ramas de la administración pública que se organizaron con mayor rapidez y aptitud, por su especial función.

El Ministerio de lo Exterior

Con un ánimo meramente ilustrativo, aquí haremos una breve exposición del origen del Ministerio de lo Exterior, también llamado Ministerio de Estado, para entender más adecuadamente su labor.

Desde principio del siglo XVIII, en Francia ya existían cuatro Secretarías: Negocios Extranjeros; Marina y Colonias; Guerra y Casa Real; y Asuntos Eclesiásticos, además del Contralor General, a cuyo cargo estaba la hacienda pública. España, por su parte, en 1700 estableció una Secretaría del Despacho Universal, que se desdobló

⁶². Donato, Nicolás. **El Hombre de Estado**. México, Tipografía Popular. 1904. Tres volúmenes [El título original del libro es **L'uomo di Governo**. Venezia, 1860]. Tres tomos. pp. 46-53.

en 1705 en las Secretarías de Guerra y de Hacienda. Un paso decisivo hacia el desarrollo administrativo fue dado en 1714, cuando se estableció un sistema gubernamental diversificado e integral, cuyos componentes eran el Ministerio de Estado, y las Secretarías de Justicia y Negocios Eclesiásticos; Guerra; Indias y Marina, así como el Veedor General. Tal como es notorio, se había asumido cabalmente el modelo francés.

El Ministerio de Estado en España, de acuerdo con la Constitución de Cádiz, constituyó propiamente una institución diplomática de conformidad con su tradición dieciochesca, pues tenía a su cargo las relaciones exteriores. Sus actividades funcionales se referían a los asuntos diplomáticos con las cortes extranjeras, y el nombramiento de los embajadores, ministros y cónsules.⁶³ En un manuscrito anónimo preparado en 1824, se explica que la [Secretaría] *de Estado que por lo común trata de objetos en grande, necesita más de sagacidad que tareas; por consiguiente necesita más cabezas que brazos.*⁶⁴ Las facultades de ese Ministerio estaban perfectamente delimitadas, desde el momento de su nacimiento en 1714.⁶⁵

Dicho Ministerio era portador exclusivo de las relaciones exteriores, a pesar de que tanto la Secretaría de Justicia, como la Secretaría de Indias y la Secretaría de Hacienda, aún intercambiaban correspondencia directamente con las cortes extranjeras. Sin embargo, el Ministerio de Estado, que a principios del siglo XIX todavía desempeñaba deberes interiores, fue transformándose en una entidad administrativa propiamente diplomática.

De manera similar, en México las tareas diplomáticas estuvieron mezcladas organizativamente con otras materias dentro de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e

⁶³. García Madaria, José María. Introducción a la obra: **Las Secretarías del Despacho**. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1982.

⁶⁴. Anónimo. **Memoria sobre las Secretarías del Despacho** (1824). **Las Secretarías del Despacho**. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1982. p. 178.

⁶⁵. "Decreto de noviembre 30 de 1714. Competencias de la Secretaría de Estado". Escudero, José Antonio. **Los Secretarios de Estado y del Despacho**, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos. 1976. Cuatro tomos. Tomo I. pp. 301-302.

Interiores, que fue establecida en noviembre 8 de 1821.⁶⁶ El objeto de esta institución de la administración pública era atender los siguientes negocios públicos: relaciones diplomáticas con las cortes extranjeras; dirección General de Correos y compostura de caminos, calzadas, puentes y demás; todo lo demás que sea puramente de Estado; todos los ramos económicos y políticos del Reino, como son jefes políticos de las provincias, ayuntamientos constitucionales, mayordomías de propios y arbitrios, y la provisión general de todos los empleados de estos ramos.

Este cúmulo de deberes muestran una variedad de actividades cuyo desempeño significaba un gran desafío para la dependencia administrativa responsable de ellos, toda vez que requería el concurso de personal cuyas cualidades profesionales eran ciertamente diversas: oficiales de cancillería y diplomáticos, ingenieros de obras, funcionarios postales y servidores públicos dedicados a la administración interior. Tal fue el motivo por lo cual en 1853, esa Secretaría se dividió atendiendo sus dos grandes actividades, dando origen a la Secretaría de Relaciones Exteriores, la cual es el contexto organizativo de la vida, el espíritu y la actividad del diplomático.

El Servicio Exterior

En años más recientes se llevó a cabo una reforma del *servicio exterior* mexicano, que configura su organización hacia el presente. Por principio, fue suprimida la confusión existente entre la Secretaría de Relaciones Exteriores y el servicio exterior, toda vez que esta categoría funcional ya no fue definida como un *órgano*, sino como "el cuerpo permanente de funcionarios de Estado, encargado específicamente de representarlo en el extranjero y responsable de ejecutar la política exterior".⁶⁷ Se ratifica que dicho servicio depende del Poder Ejecutivo Federal, es decir, que es un elemento de la administración pública cuya dirección y administración están a cargo de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

⁶⁶. "Decreto de establecimiento de los Ministerios, de 8 de noviembre de 1821". México, Archivo General de la Nación. MS, Fondo Gobernación, s/s, Caja 8/2, exp. 13.

⁶⁷. "Ley del Servicio Exterior Mexicano", y su Reglamento de diciembre 16 de 1993. México, Secretaría de Relaciones Exteriores. 1994.

Como carrera administrativa especial, el servicio exterior se debe desempeñar con base en "los principios de preparación, competencia, capacidad y superación constante, a fin de establecer un servicio permanente para la ejecución de la política exterior de México".⁶⁸

ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Dentro de un ambiente administrativo diversificado, los asuntos judiciales han adquirido un interés tan grande, que un número mayor de personas se están ocupando de la *administración de justicia*, como un componente singular muy importante del Estado de derecho. Debido a la estrecha relación entre la administración pública y la administración de justicia, los órganos por los cuales se vinculan están siendo objeto de una gran atención. Entre estos órganos, debemos considerar al Consejo de la Judicatura Federal, cuyo diseño organizativo está encaminado a cumplir con las faenas de gestión interior en el Poder Judicial.

Para la Ciencia de la Administración, *administrar* significa el desempeño de las actividades funcionales y las actividades institucionales de la administración pública dentro de la misma entidad. Asimismo, implica al *qué* y al *cómo* de su acción: los aspectos sustantivos de la actividad y los procesos de gestión mediante los cuales se despachan los negocios públicos, los cuales se consideran vinculados dentro del mismo espacio organizativo, independientemente de su grado de trabazón interior.

En contraste, en la *administración de justicia* las actividades funcionales y las actividades institucionales, así como el *qué* y el *cómo*, están confiados en entes distintos, e incluso en Poderes diferentes: la *jurisdicción* -actividad funcional- la ejerce el Poder Judicial, en tanto que la *gestión interna* -actividades institucionales- están normalmente a cargo de un Ministerio de Justicia o de un Consejo de la Magistratura. Esta peculiar situación, cuyo discernimiento conceptual lo abordaremos un poco más adelante, es el fruto de condiciones históricas peculiares producidas por el Estado de Derecho.

Jurisdicción y Administración

La administración de justicia es un suceso cuyas raíces son antiguas, aunque su índole moderna se configura con el Estado de

⁶⁸. **Ibid.**

derecho, cuyo carácter esencial consiste en la división de poderes y la protección de los derechos individuales. Esta protección demandó antaño la edificación de un Poder superior, configurado de manera similar a las potestades del Parlamento y del Rey, convertidos en los Poderes Legislativo y Ejecutivo. Para que la potestad que garantiza esos derechos individuales se elevara como Poder Judicial, fue históricamente necesario que la jurisdicción - "decir el derecho"-, además de constituirse como una función pública independiente, fuera separada de la administración, con la cual convivió y se confundió durante centurias.

En los países con tradición administrativa romana, el concepto de *magistratura* ha entrañado una agregación de funciones. Tal era el caso de los gobernadores, alcaldes mayores y corregidores novohispanos, a cuyo cargo estaba la justicia, hacienda, policía y guerra.⁶⁹

La confusión entre jurisdicción y administración emanaba, pues, de que los organismos administrativos ejercían la jurisdicción y los tribunales ejercitaban la administración pública, bajo el influjo de la idea de magistratura. En la organización y las leyes de las asociaciones de dominación precedentes al Estado moderno, tanto en las normas constitucionales, como en la complicada distribución de las funciones públicas, era observable que los servicios, derechos y obligaciones de los individuos, así como las máximas y los preceptos de gobierno, se referían a un conjunto de tareas y órdenes que estaban confundidos en las instituciones políticas que desempeñaban al mismo tiempo la administración y la jurisdicción.⁷⁰ Los tribunales de justicia ejercían atribuciones de gobierno y los órganos administrativos desempeñaban muchas competencias que eran del más diverso orden y procedencia. La jurisdicción, aunque identificada con tribunales especiales, se hallaba fraccionada y estaba confiada en una diversidad de depositarios que la desempeñaban más con aislamiento, que con independencia.

Para asegurar la aplicación de los principios del Estado de derecho, se tenía que separar a la jurisdicción y la administración, pero la tarea no fue sencilla aunque solamente se

⁶⁹. González, María del Refugio. "De la Acumulación de Funciones a la División de Poderes". **Crónica Legislativa**, Nueva Época, núm. 1. Octubre 1994-marzo 1995. pp. 14-15.

⁷⁰. Arrazola, Lorenzo y otros. **Enciclopedia Española de Derecho y Administración**. Madrid, Tipografía General de D. Antonio Rius y Rossell. 1848. Tomo I, p. 528.

visualizara desde el aspecto organizativo y funcional, porque el proceso de implementación jurisdiccional-administrativo estaba enraizado tanto en un comportamiento burocrático ancestral, como en el *modus operandi* de los cuerpos administrativos y judiciales de larga existencia.

Tal desvinculación sería mutuamente provechosa para la jurisdicción y la administración. En lo que toca a esta, durante el siglo XVIII se transitó gradualmente del régimen administrativo sinodal, al sistema de Secretarías de Estado y del Despacho, divorciándose gradualmente la jurisdiccional y administrativa como procesos de implementación diversos.

En la tradición hispano-mexicana, el Ministerio de Justicia nació dentro del primer cuarto de la mencionada centuria bajo el poderoso influjo francés, separándose de las faenas propiamente jurisdiccionales. Sin embargo, desde mediados del siglo XVI comienzan a emerger los gérmenes de la disociación entre administración y jurisdicción, pero que es más visible en 1571, cuando los negocios de justicia se restringen a lo *contencioso entre partes* y los *pleitos*.⁷¹

Fue hasta que la jurisdicción se convirtió en poder público, con la irrupción de los regímenes constitucionales, que el proceso fue facilitado por la administración pública, que se había circunscrito a las actividades propiamente ejecutivas de dichos regímenes y especializado a sus organizaciones en ramas peculiares de acción. De este modo, además de los Ministerios propios de lo exterior, interior, guerra y hacienda, en España emergió el Ministerio de Gracia y Justicia.⁷²

La anatomía de este suceso fue la compleja disección que obró entre la policía y la justicia, bajo los regímenes del despotismo ilustrado europeo. La *policía* se identificó gradualmente con toda la administración interior del Estado, acotando sus fronteras con mayor nitidez ante la justicia.⁷³

⁷¹. González, obra citada, pp. 14-15.

⁷². D. P. de M. y J. **La Ciencia Vindicada de los Plumistas y Definición de las Secretarías del Despacho Universal**. Fechado en junio 27 de 1747. Escudero, José Antonio. **Los Secretarios de Estado y del Despacho**. Madrid, Instituto de Estudios Administrativos. 1976. Cuatro tomos. Tomo IV, p. 1178.

⁷³. Justi, Juan Enrique Gottlob de. **Elementos Generales de Policía**. Barcelona, Eulalia Piferrer. 1784. pp. 173.

"El objeto que se propone 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".

Justi, Juan Enrique Gottlob de. **Elementos Generales de Policía**. Barcelona, Eulalia Piferrer. 1784. pp. 170.

Juan Enrique von Justi discernía que "el mantenimiento de la justicia (...) pertenece a los tribunales establecidos por el soberano, y la policía tiene el simple cuidado de hacer observar las leyes y los reglamentos que de ellos emanan".⁷⁴

Hacia el último cuarto del siglo XIX, la administración contrastaba nítidamente con la jurisdicción; pues como lo expresó un pensador, "la administración, propiamente dicha, se opone a la justicia civil, penal o administrativa; ésta protege al derecho turbado, aquella busca y realiza lo útil".⁷⁵ A medida de que se desarrolló el Estado de derecho, la desvinculación entre administración y jurisdicción se fue afirmando.⁷⁶ El resultado de este proceso consistió en la unificación de la impartición de la justicia dentro de un solo Poder, cuya organización ha comprendido a un conjunto de entidades de origen histórico diverso.

La esencia de la administración de justicia es que entraña una potestad pública de máxima jerarquía, pues la jurisdicción ha dejado de ser un ramo de la administración, transformándose en un Poder público. Tal era la perspectiva de Montesquieu cuando afirma que el Poder Judicial debe ser una potestad invisible y nula, separado del control de una clase o una profesión.⁷⁷ Pero se trata de un poder especial, porque no tiene una índole representativa, sino un papel funcional estratégico dentro del régimen político: fungir como depositario de lo que el Barón de Montesquieu y de la Brède, concebía como el poder terrible de juzgar y que debe ser

⁷⁴. **Ibid.**

⁷⁵. Blunstchli, Gaspar. **La Politique**. Paris, Libraire Guillaumin. 1879. p. 301.

⁷⁶. Beneyto, Juan. **Historia de la Administración Española e Hispanoamericana**. Madrid, Aguilar. 1958. p. 557.

⁷⁷. Montesquieu, barón de la Brède y (Carlos Luis Secondat). **El Espíritu de las Leyes**. México, Edit. Porrúa. 1980 (1748). pp. 105 y 107.

suficientemente institucionalizado para evitar su filiación corporativa.

Bajo las nuevas circunstancias, la herencia administrativa absolutista fue usufructuada por los gobiernos constitucionales, pues la jurisdicción se había elevado desde su modesta condición administrativa hasta el estatuto de poder público, y los tratos del Poder Ejecutivo con ella eran muy distintos. Este Poder había cedido la jurisdicción por mandato popular, a cambio de monopolizar a la administración pública, y estaba obligado a atender el sustento gerencial del Poder Judicial cuya encomienda única y principal era tan relevante, que se plasmaba solamente en juzgar.

Sin embargo, el complejo proceso histórico que derivó en la creación del Poder Judicial y el desarrollo de la administración de justicia como su único deber, fue un *parto difícil*; y ciertamente no se ha roto del todo un cordón umbilical entre la administración y la jurisdicción.

La desvinculación entre administración y jurisdicción, y su ubicación en poderes independientes, implicó la especialización del Poder Ejecutivo para administrar y del Poder Judicial para juzgar. Un efecto sucedáneo fue la determinación de que cada uno de los poderes que integran al régimen político, ejercitaría una función especial en el conjunto del régimen, en la medida en que cada cual cumplía tareas distintas.

Corría la primera mitad del siglo XIX cuando un experimentado funcionario público, refiriéndose a la justicia, alegaba que ella "(...) debe ser el mayor objeto de la atención y solicitud del gobierno, así como su recta administración es la garantía más poderosa del reposo y prosperidad de los pueblos".⁷⁸

Pero, ¿qué es la administración de justicia?.

Concepto de Administración de Justicia

Ella puede definirse de varios modos; por ejemplo, von Justi la identificó a partir de su objeto, explicando que debe ayudar a la tranquilidad de los súbditos, evitando la violencia entre ellos. En contraste, el profesor Raúl Carrancá y Trujillo se refería a las cualidades que deben adornarla, pues administrar justicia requiere *competencia*, en el sentido que el derecho es una técnica fina al servicio de la convivencia humana; exige *probidad moral* porque el

⁷⁸. Sáinz de Andino, obra citada, pp. 62-63.

derecho es el fundamento de la justicia; reclama, igualmente, *capacidad laboriosa, expedición y eficacia*, porque una justicia tardía es "siempre injusticia".⁷⁹ También podemos abordarla por las materias que trata, tal como lo manifiesta el profesor Héctor Fix Zamudio en un lúcido trabajo sobre la administración de justicia.⁸⁰

El desarrollo de la categoría *Poder Judicial* y el concepto *administración de justicia* van de la mano y con frecuencia se confunden y aparecen como sinónimos, tal como ocurría en el siglo XIX. A pesar de este embarazo, dentro del Estado de derecho la administración de justicia se representa como un conjunto ordenado de entidades jurisdiccionales, cuya noción organizativa entraña la función específica de administrar justicia.⁸¹ Antonio Arrazola y sus colegas discernían que el concepto de *administración de justicia* debe ser visualizado en el doble plano de la teoría y la práctica:

En sentido teórico, es el poder público aplicado a dirimir las contiendas particulares de los ciudadanos; en sentido práctico, expresa la acción e institución de los tribunales, establecidos para dar a cada uno su derecho. Lo primero conduce al examen del principio: lo segundo al del medio, esto es, al examen del Poder Judicial, y al de la institución de los tribunales".⁸²

Uno de los rasgos significativos de esta condición de potestad pública del Poder Judicial, es la capacidad de crear su propio *cursum honorem* de servicio público: la carrera judicial. En la mayor parte de los países se garantizó de tal modo la inamovilidad de los magistrados y jueces, que no podrán ser depuestos de sus empleos, tanto los temporales o perpetuos, y mediando causa legalmente probada y sentenciada; ni tampoco suspendidos, sino por acusación legalmente fundada.

Un método adecuado para dar mayor precisión conceptual a la administración de justicia, como lo propuso Alejandro Oliván,

⁷⁹. Carrancá y Trujillo, Raúl. "La Administración de Justicia". **México: Cincuenta Años de Revolución**. México, Fondo de Cultura Económica. Tomo III, pp. 147-148.

⁸⁰. Fix Zamudio, Héctor. "La Administración de Justicia". Varios autores: **Temas y Problemas de la Administración de Justicia en México**. México, UNAM. 1985 (1982). pp. 143-177.

⁸¹. Beneyto, obra citada, p. 558.

⁸². Arrazola y otros, obra citada, p. 625.

consiste en invocar la distinción entre administración y jurisdicción como acciones.⁸³ De la diferencia de las relaciones de los individuos entre sí, y entre ellos y la sociedad, brotan las dos grandes divisiones que explican la competencia del Poder Ejecutivo, por un lado, y del Poder Judicial, por el otro. La primera se refiera a la acción ejercitada sobre el campo de las relaciones y necesidades generales de la sociedad, la segunda al espacio de la acción que juzga y aplica la ley en los casos particulares.⁸⁴

⁸³. Oliván, obra citada, p. 533.

⁸⁴. **Ibid**, p. 536.

Quinta Lección

LA PRÁCTICA ADMINISTRATIVA

Entendiéndose a la administración pública como el Estado en actividad, y estando sustentada en el movimiento, la práctica administrativa constituye su esencia. En esta lección trataremos a quienes ejercitan esa práctica, el modo como está organizada y la manera como se adquiere. Es decir, abordaremos al servidor público, la carrera administrativa y los procesos de formación para ajercitar el servicio público.

La pericia, según un anónimo autor, está integrada por la Teoría, la Práctica, la Cautela y la Precaución. La *Teoría* consiste en el conjunto de disposiciones legales que rigen el negocio del ramo respectivo; **la Práctica se constituye por los métodos, las maneras y el mecanismo con que se ejecuta lo mandado**; la *Cautela* es la penetración de lo que sagazmente se procura descubrir; y la *Precaución* es el don de la previsión y oportunidad en la resolución, antes de comunicar y sancionar los mandatos.

Anónimo. **Memoria sobre las Secretarías del Despacho** (1824). Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1982. pp. 158-59.

Posiblemente la mejor forma de conceptualizar al servidor público, consiste en hacer eco de las experiencias históricas acumuladas y que disfrutaron de mayor crédito. Estamos pensando en las contribuciones de Alemania, Francia y Gran Bretaña.

DEFINICIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO

Es frecuente que los trabajos sobre el servicio público comiencen con Alemania. Ello obedece a que es la cuna del funcionario moderno y la *carrera administrativa*. Tal como lo explicó Otto Hintze, "*Alemania es el país clásico de los funcionarios en el mundo europeo, lo mismo que China en Asia y Egipto en la Antigüedad*".⁸⁵ Desde principios del siglo XX, el derecho alemán de los funcionarios era el más desarrollado en Europa y el mundo entero. Alemania es el suelo fértil primigenio donde se realizó la más fuerte penetración de la idea del funcionario con base en la noción de Estado de derecho, y donde

⁸⁵. Hintze, Otto. **Historia de las Formas Políticas**. Madrid, Revista de Occidente. 1966 (1911). p. 224.

tuvieron su desarrollo primigenio los sentimientos de lealtad y protección del servicio público.

En el siglo XVIII, los funcionarios en general eran denominados *servidores reales* (**Könogliche Bediente**), pero hacia finales de la centuria se generalizó la denominación de *servidor del Estado* (**Staatsdiener**). Hoy en día se usa la expresión *funcionario* (**Beamter**), cuyo uso se remonta al siglo XIX.⁸⁶

En la antigua Alemania Federal, el personal de los servicios públicos se dividía en dos categorías: los funcionarios regidos por el derecho público y los agentes sometidos al régimen de convenios colectivos de derecho privado. Son funcionarios los que ejercen *permanentemente* las atribuciones que entrañan a la soberanía del Estado o que, por razones de su seguridad o por motivos de interés de la vida pública, no pueden confiarse a personas sometidas a relaciones laborales de derecho privado.⁸⁷ Son *funcionarios*, por consiguiente, quienes ejercen funciones de mando y coerción, así como de protección ciudadana y civil, previsión social o educación. En contraste, las actividades equiparables a las que realiza el sector privado, especialmente las actividades económicas, las ejercen servidores que se encargan de ellas con un estatuto propio de derecho privado.

En Francia, por su parte, son *agentes públicos* todas las personas que participan de manera directa en la ejecución de un servicio público, incluso si ocupan una función subalterna, tales como las de portero de una oficina pública.⁸⁸ Sin embargo, no todos los agentes públicos son funcionarios. El término *funcionario* es utilizado en el lenguaje común para caracterizar a todos los empleados de la administración pública, pero jurídicamente tiene un alcance más restringido y no se aplica sino a cierto tipo de servidores públicos. Esto obedece a que una gran parte del personal administrativo se encuentra ocupado bajo un régimen de derecho privado: se trata de los servidores de derecho privado, como desemejantes a los funcionarios públicos. De igual modo, solamente algunos agentes están sometidos a un régimen de derecho público y tienen la calidad de funcionarios.

⁸⁶. **Ibid**, p. 220.

⁸⁷. Debbasch, Charles. **Ciencia Administrativa: Administración Pública**. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1981 (1972). pp. 331-333.

⁸⁸. **Ibid**.

Son funcionarios, por lo tanto, los agentes públicos que gozan del régimen particular de la función pública. Los elementos que le caracterizan están constituidos por la ocupación de un *cargo permanente* en la administración pública y por la *titularización*, un acto que le confiere la calidad de funcionario y que lo integra a la jerarquía administrativa.

La noción británica de lo equivalente al *funcionario* en Alemania y Francia, es diferente del concepto que prevalece en la mayor parte de los países de Europa continental, además de que no existe un concepto preciso del *servidor civil* (**civil servant**). El servidor civil es, en esencia, un agente de la corona, aunque no es indispensable el real nombramiento para adquirir esta condición. Según la Acta de Procedimiento de la Corona (**Crown Proceeding Act**) de 1947, además del nombramiento por la corona, el servidor público se define por obtener su sueldo de los fondos públicos, pero solamente en el campo de su responsabilidad. Esta imprecisión emana de que en Gran Bretaña no hay, como en Francia y Alemania, un estatuto general de los funcionarios.

En abono de una categorización más rigurosa, la Real Comisión del Servicio Civil (**Royal Commission on the Civil Service**) que estuvo activa entre 1929 y 1931, así como la Comisión Priestley de 1953-1955, adoptaron la siguiente concepción: "los servidores de la corona, distintos de los titulares de cargos políticos o judiciales que están empleados en una condición civil, y cuya remuneración es pagada en su totalidad y directamente con fondos votados por el Parlamento".⁸⁹ Esta definición también fue asumida en 1968 por la Comisión Fulton.

Los funcionarios provinciales no son miembros del servicio civil, a diferencia de Francia, donde los agentes de las organizaciones descentralizadas del Estado son parte de la función pública.

Tal como es observable, el parentesco cultural e histórico de países tan próximos como Alemania, Francia y Gran Bretaña, no supera las barreras conceptuales autóctonas de cada país. Sin embargo, existen en aquellos que se ocupan de los negocios administrativos, rasgos comunes que los identifican como *servidores públicos*, a falta de una mejor denominación.

⁸⁹. Mackenzie, W.J.M. y J.W. Grove. **La Administración Central en Gran Bretaña**. Madrid, Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios. 1966. p. 38.

Servidor público es aquél que, independientemente de su denominación, ya sea funcionario o servidor civil, está normado por un régimen de función pública bajo una ley específica de derecho público o mediante disposiciones equivalentes, y asumen actividades enmarcadas en los intereses primordiales del Estado. No se trata pues de todos los empleados o trabajadores del Estado, sino solamente aquellos que, como *funcionarios*, desempeñan las *funciones* esenciales que le atañen al Estado y que, en cada caso, cada Estado extiende o restringe a su arbitrio.

Uno de los rasgos que deben ser resaltados, es que la labor del servidor público se realiza de manera *permanente* a través de una carrera administrativa; que dicha carrera exige su profesionalización; y que tal profesionalización se base en la formación y el perfeccionamiento continuo. Este concepto tradicionalmente ha excluido a legisladores, administradores de justicia y servidores políticos que laboran con el Ejecutivo. Aquí seguimos la tradición hasta donde, hoy en día, ha sido permisible hacerlo, pues actualmente junto al funcionario, en el sentido restringido asumido, se hace necesario preparar al diplomático, al administrador de justicia y al servidor público parlamentario, creándose al efecto nuevas secciones de estudios dentro de las escuelas profesionales de servicio público; así como establecer programas y asignaturas comunes, con escuelas especiales del servicio exterior y la judicatura.

En la actualidad, la noción de servidor público se aplica a los miembros del servicio exterior, de antaño sometidos al prejuicio de su peculiar función de intermediario político entre los países. Su carácter de vínculo exterior, su formación social cosmopolita y su potencial para fungir opcionalmente como un funcionario internacional, ha fomentado una duda injustificada sobre su condición de servidor público nacional. Él tiene un carácter de servidor público del Estado, toda vez que el servicio exterior constituye una carrera administrativa especial y, en cierto modo, ejemplar.

Situación similar es apreciable en aquellos que están empleados en las instituciones judiciales del Estado. Tradicionalmente, por efecto del principio de la división de poderes, quienes se desempeñan en la administración de justicia están amparados por condiciones y normas que sufragan la independencia del Poder Judicial. Al efecto, los procesos de formación de estas personas es especial se realiza en escuelas propias y se les inculca un sentimiento de autonomía profesional. El hecho de que la totalidad de los efectivos de la administración de justicia provenga de una sola profesión: la abogacía, refuerza

la idiosincrasia separatista de los trabajadores de dicha administración.

Sin embargo, la mayoría de los países define como servidores públicos a quienes se desempeñan en el Poder Judicial, junto con los integrantes de la administración pública y los empleados administrativos del Poder Legislativo. Comparten con ellos la misma normación laboral, la misma protección social y los mismos derechos de sindicalización. En suma: quienes se desempeñan en la administración de justicia, igual que los trabajadores de la administración gubernamental y los diplomáticos, son servidores públicos y se desempeño profesional se denomina también *carrera administrativa*.

Aquí debemos hacer una aclaración: carrera administrativa, en sentido laxo, comprende a la carrera administrativa propiamente, la carrera diplomática y la carrera judicial; en sentido estricto, entraña solamente a la carrera desempeñada por funcionarios públicos, no la de los diplomáticos ni la de los agentes judiciales.

LA CARRERA ADMINISTRATIVA

La carrera administrativa supone el desarrollo profesional del funcionario público, que entraña un proceso de selección y formación previa al ingreso; un desempeño ascendente a través de una escala regida por el principio de mérito; un proceso de formación continua; y un minucioso programa de entrenamiento práctico. Para explorar estos relevantes aspectos de la carrera administrativa, recurriremos a los ejemplos de Alemania, Francia y Gran Bretaña.

El Servicio Preparatorio

Alemania es el mejor ejemplo de la formación profesional de servidores públicos a través del sistema de pre-ingreso, es decir, un *servicio preparatorio*.⁹⁰ A través de este sistema se desea que el aspirante palpe los diversos aspectos del gobierno y que permita, a través de exámenes sucesivos, que el servicio público se autoevalúe objetivamente.

⁹⁰. Chapman, Brian. **The Profession of Government**. London, Unwin University Books. Tercera reimpresión (1959). 1966. pp. 100-109.

En ese país se presume que existen los mismos principios en el desempeño de un funcionario judicial y un funcionario de la administración pública. Tal como lo hace un juez, el funcionario aplica la ley y busca ajustar al caso una disposición jurídica pertinente. Por consiguiente, toda su acción se lleva el cabo dentro de la ley que dicta el curso de la gestión administrativa. La diferencia entre el servidor de la administración de justicia y el servidor de la administración pública, consiste en que el primero trata con negocios de litigio y el segundo con asuntos administrativos.

Este sistema tiene más de 200 años de vigencia y se ha transformado muy poco hasta nuestros días. Da principio con la oferta de un puesto vacante, para el cual el candidato, antes del ingreso, debe mostrar su experiencia y conocimientos en derecho, así como en los asuntos públicos. Se trata de un noviciado cuyas reglas son establecidas, aplicadas y vigiladas por el Estado, y su propósito es formar a un aspirante para que ocupe un cargo con caracteres de desempeño estándares.

En su modalidad moderna, el noviciado se organizó a partir de 1952. Su base es el *examen de Estado*, que se verifica en tres ediciones a lo largo del proceso formativo: a) un examen de graduación universitaria; b) un período muy prolongado de servicio en diversos órganos de la administración pública; c) y un examen final.

Cada *Länder* (Estado federado) cuenta con un servicio preparatorio. Una buena muestra lo representa Baviera, cuyo primer examen es ejercitado por un sínodo integrado por un juez, un funcionario público *senior* y un profesor de derecho administrativo. Consiste en una prueba múltiple que exige la presentación escrita y oral, y consume muchas horas. Por ejemplo, la prueba escrita está formada por seis partes y cada una reclama un mínimo de cinco horas de preparación. En cuanto al examen oral, se centra principalmente en cuestiones aplicadas de derecho administrativo, además de constar de preguntas sobre las pruebas escritas.

Hasta este momento, el aspirante al servicio público solamente es una persona que anhela ingresar al gobierno. Todavía no es un novicio, esto ocurre hasta que presenta el segundo examen, que una vez aprobado, le otorga la denominación de **Referendar**. La aprobación de este examen es el resultado positivo a una solicitud del novicio para ingresar a una organización administrativa, signada por el titular del gobierno de la región donde desea laborar. En favor del solicitante obra que la única causa del rechazo puede ser que no haya cumplido con condiciones de desempeño

claramente establecidas, y aún así, puede recurrir como primera instancia a fallo del Ministro de Justicia del *Länder*.

Aquí el sistema de aprobación es más social que académico, pues se trata de que Referendar se empape en la realidad administrativa y la práctica legal, y prueba la habilidad y la perseverancia en el servicio.

El titular del Gobierno tiene a su cargo la formación general del novicio, pero los aspectos de detalle corresponden a un funcionario subordinado. Durante el largo proceso formativo, integrado por varias etapas programadas en una diversidad de entes públicos, cada culminación de fase es acompañada por un informe del funcionario tutor inmediato del Referendar.

Formalmente, y como promedio, el servicio preparatorio debe durar un lapso de tres años y medio, pero se puede prolongar por mucho más tiempo, incluso hasta siete u ocho años. He aquí, paso a paso, mes por mes, el proceso de formación en el noviciado alemán:

El proceso de desarrollo de la experiencia del novicio está compuesto por una multitud de pasos, organizaciones y propósitos. Haciendo honor a la tradición germánica, da inicio en las cortes judiciales donde el Referendar permanece durante 19 meses; luego se traslada a otra corte judicial, donde se desempeña por 10 meses, y posteriormente se traslada a durante 5 meses a una corte civil provincial y cuatro a una corte criminal provincial. Para entonces, su entrenamiento suma 38 meses, es decir, tres años.

Los siguientes 14 meses es ocupado en la administración pública, donde su tutor inmediato es un alto funcionario público. Luego transita hacia la administración financiera, donde trabaja durante dos meses, y cuatro más en otra organización similar. La preparación del novicio aún no termina, aunque aquí ya se entrenó por 20 meses más, es decir, 1 año y 8 meses.

Todavía no es un funcionario, pues debe tomar experiencia durante dos meses más en la administración social o en el Ministerio del Interior, además de cuatro meses en una corte administrativa y dos en una corte laboral.

Por fin, luego de 66 meses de formación, el novicio está en la antesala de asumir el carácter de funcionario público.

El examen final se presenta cuando agoniza la práctica en los entes públicos. Nuevamente el novicio presenta dos pruebas, una escrita y otra oral. A diferencia del primer examen de Estado, en Baviera la prueba escrita se divide en dos secciones, una para

asuntos jurídicos, otra para los administrativos. En la primera sección se pregunta sobre derecho comercial y empresarial, así como sobre derecho privado, y procedimientos; en el segundo, sin embargo, también abundan temas sobre derecho constitucional, administrativo, laboral y hasta derecho canónico, pero también hay materias de economía, finanzas y ciencia política.

En Hesse, los exámenes son menos formalistas que en Baviera, y el acento del tercer examen recae en la filosofía, sociología, historia del derecho y economía; en tanto que en Rhin-Palatinado se prefiere la educación, el arte y los idiomas, además de la filosofía.

Una vez aprobado el tercer examen de Estado, el novicio se ha convertido en un funcionario público, en **Asesor**, base de la pirámide administrativa. Hubieron de pasar cinco años y medio de disciplinada y concienzuda formación profesional, cuyo núcleo consiste en un largo entrenamiento práctico.

Hacia 1979, el primer examen versaba sobre materias jurídicas y de ciencias sociales, bajo el sistema de formación narrado. El segundo examen se refería nuevamente a derecho, pero incluía estudios en administración pública. Habiendo aprobado el segundo examen, la carrera transcurre dentro del sistema promocional establecido.⁹¹

La formación dentro de la programa preparatorio, con frecuencia está acompañada por estudios de Doctorado en Derecho o en materias hermanadas, que se realiza en el sistema universitario. Igualmente, el Referendar y el Asesor son los estudiantes habituales de la Escuela de Ciencia de la Administración, establecida en Speyer.

Desarrollo de la Carrera Administrativa

Uno de los ejemplares típicos de la carrera administrativa lo constituye Francia, toda vez que ha sido el modelo a seguir por muchos países.

En ese país el servicio público se reclutaba originalmente entre los universitarios, pero más recientemente la administración pública ha tendido a desarrollar y perfeccionar sus propios moldes de formación. La enseñanza universitaria, que está orientada a la

⁹¹. Ridley, F.F. **Government and Administration in Western Europe**. Suffolk, Martin Robertson. 1979.

producción y transmisión de conocimiento, constituye una formación muy abstracta para el desempeño de tareas prácticas.⁹² Tal es el motivo por el cual a la universidad se le confía la dotación de un nivel general de conocimiento y a la escuela profesional el aprendizaje práctico.

La organización del servicio público francés se inició con la expedición de disposiciones especiales para ciertos sectores de la administración gubernamental, tales como la ley de mayo 19 de 1834, por la cual se normó la actividad del servicio exterior.⁹³ En mayo 19 de 1853 se aprobó una primera disposición general, a través de la cual se estableció un régimen de jubilaciones. Sin embargo, a pesar de sensibles progresos a favor de la estabilidad de cargo y la fijación de los derechos de los servidores públicos, fue hasta la época de la Segunda Guerra Mundial cuando se decretó el primer **Estatuto General de Funcionarios**, merced a la ley de septiembre 4 de 1941, decretada por el gobierno de Vichy. Habida cuenta del colaboracionismo patentizado por este gobierno con la ocupación alemana, tal disposición fue anulada tras la liberación.

En octubre 19 de 1946 fue expedida una ley que se estableció un nuevo **Estatuto General de Funcionarios**, a través de la cual se creó la Dirección General de la Función Pública y el Consejo Permanente de la Administración Civil.

Esa disposición fue reemplazada por otra promulgada en febrero 4 de 1959, cuyo propósito era hacer los ajustes correspondientes a la Constitución francesa de 1958. Aunque no se realizaron reformas radicales, se contemplaron asuntos puntuales referentes al Consejo Superior de la Función Pública, las comisiones administrativas y los comités técnicos paritarios, además de otros asuntos relativos a calificaciones, ascensos, cesantías y similares.

El Estatuto de 1959 se restringió fundamentalmente a servidores públicos dependientes del Poder Ejecutivo, motivo por lo cual se excluyó a funcionarios judiciales, militares, administradores de corporaciones públicas industriales y comerciales, y empleados parlamentarios.

Hoy en día Francia está renovando la organización de la carrera administrativa a partir de la expedición del **Estatuto**

⁹². Debbasch, obra citada, p. 356.

⁹³. Haro Bélchez, Guillermo. **Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México**. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1988. pp. 178-179.

General de Funcionarios del Estado y de las Colectividades Territoriales. Tal disposición está integrada por tres leyes que están formalmente separadas, pero que constituyen un conjunto articulado.⁹⁴

La primera, una ley expedida de julio 13 de 1984, constituye el Título Primero del **Estatuto** y contiene los derechos y obligaciones de los funcionarios. Su ámbito de aplicación comprende tanto a los servidores públicos del Estado, como de las colectividades territoriales, así como los que laboran en los organismos autónomos del Estado y de las colectividades territoriales. La segunda ley, de enero 11 del mismo año, que constituye el Título Segundo del **Estatuto**, entraña las disposiciones estatutarias referentes a la función pública del Estado. Finalmente, constituyendo el Título Tercero del **Estatuto**, la ley de enero 26 comprende las disposiciones estatutarias de la función pública territorial.

Las tres leyes sustituyeron un conjunto de textos heterogéneo cuya índole y alcance eran diversos, y que rigieron a la carrera administrativa antaño.

El ingreso a la función pública refrendó el principio tradicional de la administración pública francesa con respecto al mérito: los *concursos*, a través de los cuales se opta por el servicio público. Estos concursos son de dos clases: oposiciones libres, abiertas a todos los candidatos que detenten determinados títulos; y oposiciones reservadas a los servidores públicos con cierto grado de antigüedad de desempeño y que cuenten con alguna formación. Adicionalmente, para los cuerpos de funcionarios seleccionados por la Escuela Nacional de Administración (**Ecole National d'Administration, ENA**) existe una tercera vía de ingreso para el personal con un mínimo de ocho años de servicios en puestos electivos de municipalidades, consejos regionales o generales, y consejos de administración de asociaciones de utilidad pública; o bien, que el candidato haya sido dirigente elegido en organizaciones sindicales de carácter representativo en el nivel nacional.

Mediante la tercera vía se democratizó el ingreso a la ENA, un plantel irremediablemente elitista por el resultado de formar a los miembros del servicio público superior que, además de las carreras

⁹⁴. Alvarez Alvarez, Julián. "La Carrera Administrativa en España". Quito, Varios, **Administración de Personal y Carrera Administrativa en América**. 1986. pp. 155-156.

administrativas que se aseguran, están en posibilidad de ocupar los puestos más importantes de la administración pública francesa.

Francia es el país donde originalmente se estableció el principio del mérito, como una divisa democrática del servicio público: la *Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano* de 1789, artículo VI, estableció el derecho de admisibilidad a los empleos públicos para todos los ciudadanos, sin más distinción que sus capacidades y talentos. La aplicación del tal principio previno toda segregación por motivos religiosos, políticos y éticos, y decretó la igualdad de sexos para el ingreso a la administración pública.⁹⁵

Los servidores públicos están agrupados en cuerpos, a su vez clasificados en cuatro categorías en razón de las titulaciones exigidas para el ingreso en los cuerpos mismos y simplemente están referidos por las letras A, B, C y D. Igualmente, en el seno de cada cuerpo existen uno o varios grados, que también se denominan clases; dentro de cada grado hay un determinado número de escalones o niveles.

En el seno del régimen de carrera administrativa existe un estatuto particular para cada cuerpo, a través del cual se determina la jerarquía de los grados, el número de escalones dentro de cada grado, las reglas promocionales entre escalones, así como el ascenso de un grado a otro. Dos casos ilustran esta configuración: en el Cuerpo de Administradores Civiles existen tres grados o categorías, cada uno con diferente número de escalones; por su parte, en el Cuerpo de Profesores de segunda enseñanza hay un grado único, pero está dividido en varios escalones. Tratándose de una carrera administrativa típica, la promoción entre los escalones se efectúa en forma continua: de un escalón inferior a otro inmediatamente superior, al tiempo que asciende el sueldo del servidor público promovido. Obviamente, el sistema promocional descansa en los criterios de la antigüedad y la aptitud probada.

También las promociones de grado se realizan continuamente, de un grado inferior al grado inmediatamente superior. Sin embargo, excepcionalmente, el ascenso puede realizarse por medio de pruebas o exámenes de idoneidad. En suma, los ascensos entre grados se realizan opcionalmente a través de las siguientes fórmulas promocionales: por nombramiento realizado por una autoridad competente, a través la publicación en un cuadro de ascensos anual que es formulado con base en el informe de una comisión administrativa paritaria, tomando como fundamento la capacidad

⁹⁵. Haro, obra citada, p. 200.

profesional de los funcionarios; a través de la inscripción en un cuadro anual de ascensos formulado por una comisión semejante a la anterior, cuyo sustento es el resultado de un examen de tipo profesional; finalmente, a través de una nominación basada exclusivamente mediante concurso.

Tal como es perceptible, la noción de cuerpo constituye la idea central de la carrera administrativa francesa que sustituyó a la antigua idea de *cuadro*, establecida por el **Estatuto** de 1946. Esta última, vigente hasta 1959, entrañaba un conjunto de empleos que agrupaba a los servidores públicos que desempeñaban una carrera en condiciones iguales y habían sido reclutados a través del mismo procedimiento.⁹⁶ A partir del año referido, el *cuerpo* se definió como un grupo de funcionarios sujetos al mismo estatuto particular y dotado de la vocación para ocupar los mismos grados.

A pesar del cambio de noción, que redituó en la concepción de cuerpo, las líneas generales del perfil de desempeño establecido desde 1946 se perpetuó en 1959 y hasta el presente. De tal modo, con escasas variaciones, las cuatro categorías de funcionarios establecidas en la posguerra continúan presentes: Categoría A para los funcionarios superiores que diseñan **Policy** y dirigen la administración pública; Categoría B para servidores públicos que básicamente hacen e implementan **Policy**; Categorías C y D para los agentes meramente implementadores.

Una carrera administrativa tan escrupulosamente establecida ha necesitado de una escuela profesional de servicio público: la Escuela Nacional de Administración.

La Escuela Profesional de Servicio Público

Normalmente la carrera administrativa requiere del apoyo de una escuela profesional de servicio público, establecido por los gobiernos para la formación y perfeccionamiento de los funcionarios, así como para colaborar en los concursos de ingreso y promoción.

Mundialmente hablando, el plantel de formación de funcionarios más importante es la Escuela Nacional de Administración de Francia, establecida en octubre 9 de 1945 mediante una ordenanza del

⁹⁶. **Ibid**, p. 195.

gobierno provisional.⁹⁷ La Escuela comenzó sus actividades en noviembre 22 de año antes mencionado, aunque oficialmente fue inaugurada por el General Charles de Gaulle en diciembre 15.

La creación de la ENA se basó en la tradición francesa de las grandes escuelas especializadas, tales como la Escuela Nacional de Impuestos, la Escuela de Minas y la Escuela Politécnica, pero cuya diferencia con estas radica en su vocación de formar administradores generalistas, no servidores públicos especializados.⁹⁸

El plantel forma parte de un sistema configurado para atender la formación y el perfeccionamiento de servidores públicos superiores, que prestan una diversidad de servicios y que antaño era causante de gran confusión.

Hasta 1945, la formación de los funcionarios era segregativa e incompleta, pues la antigua Escuela Libre de Ciencias Políticas de París, donde estudiaban, era un centro de estudios privado que sólo ofrecía un conjunto de cursos y conferencias destinados a los altos servidores públicos; además, era inaccesible a los estudiantes residentes fuera de la Capital.⁹⁹ Igualmente, las universidades francesas únicamente brindaban un lugar adecuado a la enseñanza de las ciencias políticas y sociales, pero no el aprendizaje administrativo requerido para introducir a los servidores gubernamentales en la práctica de la función pública. En fin: los estudios universitarios favorecían los procedimientos de reclutamiento estamental y plutocrático de los grandes cuerpos funcionariales, y marginaban a los jóvenes carentes de fortuna.

Por cuanto la administración francesa, denotaba la indiferenciación de tareas, desperdicio de energías, gestión torpe de los servidores encargados de la ejecución cotidiana de las decisiones y la marcha normal de los asuntos, y el confinamiento de

⁹⁷. Ecole Nationale d'Administration. **Rapport du Directeur de l'Ecole a son Conseil d'Administration: 1945-1952.** Paris, Imprimerie National. 1952.

⁹⁸. Vernardakis, Georges. "The National School of Administrative and Public Policy Making in France". **Revista Internacional de Ciencias Administrativas.** Vol. 54, núm. 3. 1988. pp. 427-451.

⁹⁹. Bertrand, André et Marceau Long, "L'Enseignement Superieur des Sciences Administratives". **Revista Internacional de Ciencias Administrativas.** Vol. XXVI, núm. 1. 1930. 1960. pp. 5-24.

los jóvenes redactores a funciones a las cuales no aplicaban su cultura y aptitudes. El nuevo sistema reorganizó de raíz a la función pública, creó los Institutos de Estudios Políticos (IEP) en Francia -el de París sustituyó a la Escuela Libre de Ciencias Políticas-, estableció a la ENA y fundó al Centro de Altos Estudios Administrativos.

Los funcionarios superiores de la administración pública francesa en general se forman en la Escuela Nacional de Administración, en tanto que en los Institutos Regionales de Administración, creados en diciembre 3 de 1969, preparan a los mandos medios.¹⁰⁰ Por su parte, los funcionarios especializados se forman en escuelas particulares que algunos Ministerios han establecido, donde suele perpetuarse la formación universitaria original del servidor público.

El sistema de formación imperante en Francia gira alrededor de la Escuela Nacional de Administración, un centro gubernamental de estudios aplicados cuyo propósito es complementar la formación precedente de los programas universitarios y preparar a cursantes a través del entrenamiento práctico. Al mismo tiempo, corrige los defectos del reclutamiento administrativo y democratiza las oportunidades de empleo en el país. En suma: la ENA ofrece a los funcionarios públicos una formación humanística, pero con sentido administrativo de Estado. Su misión es, brevemente hablando, mejorar a la administración pública francesa a través de la educación administrativa del servidor público.¹⁰¹

La Escuela es un establecimiento de complementación y aplicación para la formación de los servidores públicos franceses. En ella se enseñan de las técnicas de la gestión administrativa y existe el empeño por desenvolver en los alumnos los sentimientos de los altos deberes que la función pública entraña, así como los medios de ejercitarlos. El plantel está dedicada a la formación de los funcionarios que se desempeñan en el Consejo de Estado, la Corte de Cuentas, las Prefecturas, la Inspección General de Finanzas, la carrera diplomática y los cuerpos de administradores civiles, así como de otros cuerpos que son determinados por ese

¹⁰⁰. Francois, Pierre. "Les Enseignements d'un IRA [Instituto Regional de Administración]". **La Revue Administrative**. Nov.-Dec., 1988. pp. 501-505.

¹⁰¹. Muñoz Amato, Pedro. **Introducción a la Administración Pública**. México, Fondo de Cultura Económica. 1957. Dos tomos. Tomo II, p. 72.

Consejo. Se trata de un establecimiento público, que está abierto también a las mujeres.

Admite estudiantes y funcionarios en activo, por medio de concursos. No se trata de una exploración que se restrinja a los conocimientos del pretendiente, pues también se escudriña su capacidad de analizar y sintetizar, se palpa la originalidad de sus ideas y la ordenación de su pensamiento, y hasta se aprecia la elegancia de su estilo al ejercitar el arte de la pluma. Se trata de exámenes competitivos que ofrecen una sensación nítida de cualidades tales como la inteligencia y el carácter, así como otros aspectos de la personalidad de los aspirantes.

Todos los candidatos deben tener como base de su solicitud una formación universitaria, con preferencia en economía, derecho, y ciencias políticas y sociales. Los concursos son generosos, pues los aspirantes que evidencian deficiencias en su formación universitaria pueden subsanarlas estudiando durante el primer año de ingreso a la ENA, en programas diseñados *ex profeso*.

La creación de la ENA, hay que recordarlo, se verificó en el seno de una radical reforma en la función pública que, entre otros objetivos, se orientó a disminuir la exclusividad de la función pública hasta entonces detentada por la Escuela Libre de Ciencias Políticas. Esta institución nutrió con sus egresados al servicio público durante la Tercera República, marginando a la clase media y la clase trabajadora. La conversión de esa Escuela en el Instituto de Estudios Políticos de París, y la proliferación de planteles similares en Francia, ha contribuido sensiblemente a democratizar a la función pública francesa. El camino hacia la democratización de la ENA se reforzó en 1983, cuando el gobierno de Francois Mitterrand ordenó que el reclutamiento también se efectuara entre sindicatos, servidores civiles locales y líderes de organizaciones comunales, pues todavía en esta época el IEP de París dominaba el ingreso en un 80%.

En el seno de la ENA funciona el Centro de Altos Estudios Administrativos, que tiene a su cargo el perfeccionamiento del alto servicio público a través de procedimientos distintos a los usuales en los sistemas escolarizados. Su metodología pedagógica se desenvuelve a través de la confrontación de ideas y con base en las experiencias vividas por los propios funcionarios. El diploma que brinda el Centro no otorga derechos, pues se trata de una muestra de vocación y de aptitud. Su objeto es la formación necesaria para el ejercicio de los altos cargos públicos y complementa la preparación para la gestión y la supervisión de las empresas industriales y comerciales nacionalizadas o controladas por el Estado.

La ENA es una institución post-universitaria. Su método de formación se sustenta esencialmente en la pasantía (estadía, **stage**), cuyo objeto es la capacitación práctica del funcionario, así como en seminarios y conferencias. Su currícula de formación agrupa a las materias que antaño eran impartidas mediante la clasificación de las cuatro secciones, que integraba el plan de estudios de 1946. Adicionalmente se impartían asignaturas sobre contabilidad, estadística, gestión de empresas públicas, y organización y métodos, además de lenguas vivas. Como su antecesora, la Escuela de Administración de 1848-1849, un principio inmaculado de la Escuela es la imparcialidad política, pues la formación se ciñe a una enseñanza administrativa que contribuye a entender el papel del funcionario público dentro del Estado. En ella no se efectúan labores de investigación, ni se realizan cursos de perfeccionamiento ni de actualización, que corresponden al mencionado Centro de Altos Estudios.

El Entrenamiento Práctico

En las escuelas profesionales de servicio público, como la ENA, se reciben a los graduados universitarios para ser introducidos en la *enseñanza administrativa*: esta consiste en la capacitación práctica para el despacho de los asuntos públicos. Empero, hay países donde de manera excepcional se confía dicha capacitación en el servicio público mismo. El país típico de esta metodología de preparación administrativa es Gran Bretaña, donde prevalece la idea a favor de una formación basada en la experiencia dentro del servicio civil.¹⁸ Su mejor prenda es la cúspide del servicio civil: la Clase Administrativa, muestra ejemplar de un cuerpo de funcionarios públicos y del modo como es formado a través de un sistema no-escolarizado.

Por principio hay que decir que el soslayo del papel de la teoría en la formación funcional en Gran Bretaña ha sido considerado fuera del país como un vicio, no como una virtud. Desde 1934, el catedrático estadounidense Harvey Walker identificó las tres debilidades principales de la Clase Administrativa: "no considerar a la administración pública una ciencia con un conjunto de principios fundamentales, y la insistencia en tratarla como un arte o misterio revelado sólo a los que han pasado por el rito de

¹⁸. **Ibid**, p. 60.

iniciación; o alternativamente como una facultad innata, la cual se niega a quienes no hayan sido agraciados con ella al nacer".¹⁹

Tan atinadas fueron estas apreciaciones, que diez años después, el Comité Assheton revisó a fondo la situación del entrenamiento del servicio civil y emitió fuertes crítica a la formación de la Clase Administrativa entonces vigente. Principalmente llamó la atención sobre la insuficiencia del adiestramiento después del ingreso a dicha Clase, carente de método y sujeto a un camino azaroso.

"Generalmente se deja al recluta en su escritorio mirando sus papeles, o tratando de bregar con ellos, según llegan, bajo la dirección y el consejo que su superior inmediato pueda darle. Desgraciadamente, su jefe está con frecuencia tan atareado que encuentra más fácil hacer el trabajo de nuevo, cuando es necesario, que enseñar a su subalterno. Todo el adiestramiento que el recluta adquiere viene de observar el trabajo de otros. Esto no se debe, sin embargo, a que la experiencia haya demostrado que la enseñanza teórica es inútil, sino a que no se la ha considerado, o se ha supuesto que es inútil. Opinamos que es errónea tal suposición. Aún cuando se pueda decir que la administración es principalmente sentido común, creemos que el proceso de lograr el buen juicio, identificado como sentido común en esta conexión, puede facilitarse y acelerarse mediante un buen sistema de adiestramiento".

Informe del Comité Assheton (1944). Muñoz Amato, Pedro. **Introducción a la Administración Pública**. México, Fondo de Cultura Económica. 1957. Dos tomos. Tomo II. pp. 60-61.

Esta visualización del funcionario que aún es vigente en el Reino Unido, en realidad implica una visión del ser humano que impregna del todo al servicio público. En el servicio civil predomina la convicción de que el especialista es un hombre con prejuicios y con una óptica sesgada que imprimirá su parcialidad a los asuntos de públicos: se prefiere, más bien, al "*amateur*, sin

¹⁹. La referencia es de Muñoz Amato, obra citada. Walker escribió una obra dedicada íntegramente a la formación del servicio público en Gran Bretaña, publicada en Nueva York en 1935, que sirvió de fuente a Muñoz Amato.

conocimientos y experiencia en otras actividades. *La administración es un arte y se aprende con la práctica*".²⁰

A pesar de las verdades externadas por la Comisión referida, todavía en los años 90 persisten las mismas actitudes de menosprecio sobre la teoría y los cursos de administración pública, y hoy en día aún subsisten.

Pedro Muñoz Amato fue protagonista presencial de la inveterada actitud británica contra la pedagogía formal de la administración pública, tal como no lo hace saber cuando visitó a la Tesorería británica en el otoño de 1955: "mi apreciación se confirma con el hecho de que en los puntos bajo consideración no ha cambiado significativamente la preparación de la Clase Administrativa, a pesar del progreso logrado en otros aspectos del adiestramiento después de la Guerra bajo la influencia del Informe Assheton. La División de Educación y Adiestramiento de la Tesorería -el centro de coordinación para las actividades designadas por su nombre- explica a los mismos miembros de la Clase Administrativa que toman sus cursos la orientación prevaleciente:

'Los Assistant Principal [Asistentes Principales](el rango más bajo) se reclutan por medio de dos formas principales de concursos que administra la Comisión de Servicio Civil. La primera es para los graduados de universidad, la segunda se limita a funcionarios con experiencia de dos años en la Clase Ejecutiva y otras clases similares. En cuanto a los graduados de universidad, no se da preferencia particular a ninguna forma de estudios académicos, ni se espera que el recluta siga estudios posteriores de naturaleza académica en el campo de la administración pública'".²¹

El ingreso al servicio civil, a falta de estudios universitarios prestablecidos, explora más bien la naturaleza humana de los candidatos, de modo que los exámenes escritos y orales están diseñados para elegir personas cuyas cualidades determinantes son la inteligencia, un buen sentido común, la integridad personal y la capacidad para aprender dentro del servicio.

²⁰. Laso Vallejo, Gregorio. **La Función Pública en Inglaterra**. Madrid, Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios. 1965. p. 108. El énfasis en nuestro.

²¹. Muñoz Amato, obra citada, p. 62-63. El énfasis en nuestro.

El examen de ingreso al servicio público efectuado en 1945 muestra con absoluta nitidez, la expectativa sobre el perfil deseable del servidor civil hoy en día aún vigente: "el candidato ideal ha de poseer una gran agilidad mental, capacidad de discernir y analizar lo esencial de asuntos delicados, y facilidad para expresarse con claridad, así de palabra como por escrito".²² Igualmente, debe ser hábil para tratar a todo tipo de personas, adaptarse a distintas situaciones, y ser apto para prever y estar dotado de perseverancia. Debe ser enérgico de carácter, y contar con aptitudes para mandar de modo responsable. Deberá tener imaginación práctica para trazar estrategias de trabajo, y sobre todo, estará dotado de buen juicio y sentido común.

La exploración de las cualidades prominentes de la personalidad humana, fueron aquilatadas por uno de los pocos los científicos británicos de la administración pública: William Robson. Lisonjeándose del gran progreso que había significado la introducción del *Método II* para el ingreso a la Clase Administrativa, Robson exaltaba sus virtudes para detectar las cualidades intelectuales de los candidatos, particularmente para escribir y desarrollar sus capacidades mentales. Provenientes de las universidades británicas, donde se graduaron con honores, los aspirantes al servicio civil eran también preparados para lidiar con problemas administrativos hipotéticos. Un método de selección tal, hace que las pruebas "develen el poder intelectual **en acción**, y hacen posible distinguir el hombre o la mujer que construya perspectivas a partir de tipos negativos, indiferentes o excépticos". Tal es el modo como en Gran Bretaña se detectaba a hombres con cualidades innatas de liderazgo, con capacidad de cooperación, previsores ante contingencias, rápidos de aprendizaje de los hechos, y que contaban con lucidez y habilidad de persuasión; seres humanos aptos para comprender las implicaciones políticas y administrativas de un problema, y darles solución. En fin, personas competentes para trabajar en equipo y ejecutar con fluidez los negocios públicos.

Robson, William. "Recent Trends in Public Administration". Gran Bretaña, **The Political Quarterly**. Vol. 25. 1954. p. 343.

Una óptica tal se aplica por igual al Asistente Principal, base de la pirámide del servicio civil, que a los conspicuos miembros de la cima de la Clase Administrativa. Sin embargo, entre más se eleva en la escala administrativa, más se atenúan los

²². Laso Vallejo, obra citada, p. 101.

requisitos de formación académica y más se pondera el papel la experiencia práctica.²³

Gran Bretaña conserva el requisito de ingreso mediante concursos abiertos, que exigen una educación universitaria previa de alta calidad. Este ha sido un objetivo plenamente alcanzado, pues a finales de los años 50, el 80% de los miembros del servicio civil provenían de las universidades de Oxford y Cambridge, situación que permanece igual hoy en día. El aspecto débil de sistema, empero, es que a pesar de la procedencia de centros educativos de tan acreditado prestigio, la índole de los exámenes aplicados y la orientación académica de las universidades mismas, implica un tipo de preparación de los candidatos que es muy débil en ciencias sociales y muy especializada en campos de conocimiento distantes a los problemas de gobierno, que son tan importantes para el servicio público.

A mediados de los años de 1950, el examen típico que se aplicaba a los postulantes a la Clase Administrativa se centraba en el conocimiento de materias tales como historia, derecho, filosofía, política y economía, así como en matemáticas y ciencias, además de idiomas e historia de las civilizaciones. Las entrevistas a los candidatos estaban encaminadas a apreciar su historial, inteligencia y cualidades personales. Además, se les practicaba una prueba escrita que incluía conocer el inglés, realizar un ensayo y demostrar conocimientos sobre asuntos contemporáneos.²⁴

También la Comisión Fulton criticó este sistema, que confía la dirección de la administración pública a *amateurs*, a generalistas que no tienen una formación profesional específica. Los llamó, propiamente, "los profanos inteligentes" y recomendó que se les brindara una formación más técnica en asuntos administrativos. Sin embargo, a principio de los años 70, los concursos de ingreso se mantenían sustentados en cultura general y ratificaban el valor principal de estudios universitarios basados en el latín, griego y matemáticas.²⁵ Así, aunque las ciencias sociales y administración pública pudieran implicar un sentido especializado refractario al carácter generalista exigido a la Clase Administrativa para el ingreso, debido a que en esta etapa se requieren otras cualidades de formación fundamental, es inconveniente ignorarlos cuando ya la selección se efectuó y la carrera profesional dio inicio.

²³. Muñoz Amato, obra citada, p. 62-63. El énfasis en nuestro.

²⁴. **Ibid**, p. 63.

²⁵. Debbasch, obra citada, p. 355.

Ciertamente hubieron pensadores administrativos británicos que no lo ignoraron, como Robson, para quien las ciencias sociales podían ser un valor de unidad para que los servidores civiles el fundamento social, económico y político de su trabajo contextual.²⁶

Buena parte de lo que en otros países se enseña por medio de cursos académicos, libros y revistas, en Gran Bretaña se adquiere a través del *folklore* del servicio civil, tal como lo aseguró Muñoz Amato. He aquí uno de los ingredientes del subdesarrollo académico británico.

DIFERENCIA ENTRE LA CARRERA ADMINISTRATIVA Y CARRERA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Ante la escuela profesional de servicio público, las instituciones universitarias de enseñanza en administración pública, y disciplinas similares tales como ciencia política, "políticas" públicas, y gobierno y asuntos públicos, suelen fungir como productoras de aspirantes al servicio público. La formación administrativa propiamente dicha se imparte en la escuela profesional de servicio público, cuyos programas de enseñanza y adiestramiento parten de los requerimientos gubernamentales concretos, en consonancia con el desempeño en cargos de la administración pública constituidos como una carrera, como un *Cursus Honorem*. En una escuela tal se preparan los aspirantes al servicio público que provienen de las instituciones académicas para formar al personal de carrera y los cuerpos de servidores públicos, y capacitarlos continuamente.

Existe, pues, una sustancial distinción entre la **Carrera en Administración Pública** -acreditada por los títulos y grados académicos universitarios- y la **Carrera Administrativa** en el servicio público, que en Gran Bretaña se denomina *servicio civil* y en Francia *función pública*. La Carrera en Administración Pública es aquella que, amparada por títulos tales como Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, o Licenciado en Administración Pública, emana de los cursos universitarios y se ejercita a través de un grado académico, sea de pre-grado o de pos-grado. La carrera administrativa, por su parte, significa un curso de profesionalización dentro del servicio público regido por requisitos especiales de ingreso, estabilidad y promoción, que se verifica por medio de exámenes de idoneidad, tanto para ingreso como para los ascensos. Incluye un proceso de formación continua, toda vez que la estabilidad otorga seguridad de empleo, pero

²⁶. Robson, obra citada, p. 344.

también exige un desempeño de calidad gradual y periódicamente evaluado. Carrera administrativa significa, en suma, desarrollo profesional progresivo dentro de la administración pública.

La distinción anterior no significa que exista una antinomia entre la escuela profesional de servicio público y el sistema universitario, sino solamente una distinción de ídoles, papeles y campos de actividad. Normalmente ambas entidades operan íntimamente relacionadas, por necesidad de la interdependencia que nutre sus vinculaciones.

Una vez que en esta lección hemos tratado de la carrera administrativa, pasamos, en la siguiente, al estudio de la Carrera en Administración Pública.

Sexta Lección

LA PROFESIÓN EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La presencia de las ciencias políticas y la administración pública en las aulas universitarias, provoca opiniones controversiales. Para algunos, las materias administrativas son tan prosaicas, que bien pueden ser aprendidas en la práctica oficinesca sin mayor preámbulo curricular ni metodología pedagógica. Para otros, las ciencias políticas son materias puramente académicas cuya enseñanza universitaria solo puede producir estudiosos, nunca políticos. Siendo así las cosas, pudiéndose formar políticos y administradores públicos sin el concurso de una institución universitaria, vale la pena inquirirnos sobre la necesidad social de la profesión en Ciencias Políticas y Administración Pública, porque en ella convergen los problemas académicos de la docencia y la investigación de estas disciplinas, así como el de su ejercicio profesional.

Antaño, cuando de política y administración se trataba, el problema se visualizaba como dicotomía. Esta tendencia incluso llegó a formar una escuela en los Estados Unidos y en buena medida la ciencia política y la ciencia de la administración siguieron caminos diferentes. En contraste, en Europa continental y América Latina han predominado versiones en las cuales la política y la administración son visualizadas atendiendo la necesidad y deseabilidad de sus relaciones.

Esta situación ha dejado una huella sensible en el ejercicio de una profesión universitaria con una ancestral tradición nacional e internacional: la Profesión en Ciencia Política y Administración Pública. Al igual que otras carreras universitarias establecidas para profesionalizar el ejercicio de una disciplina social específica o preferente, como la Economía o la Sociología, la Profesión en Ciencias Políticas y Administración Pública nació como resultado de la necesidad de hacer aplicables esas ciencias sociales.

Paradójicamente, por un lado, se ha acentuado su carácter aplicado, y por el otro, se le incrimina por carecer de posibilidades efectivas de cubrir del todo su campo de actividad. Así, se le critica porque "abarca mucho y aprieta poco", pero lo que aprieta lo hace con eficiencia. Dentro de esta paradoja nace su cuestionamiento como carrera universitaria de utilidad social y hasta hay quien sostiene que su existencia tiene dudosos fundamentos. Como si esto fuera poco, la retracción de la actividad del Estado en diversos campos de la vida económica y el bienestar

social, ha provocado que estos cuestionamientos se hagan más recalcitrantes y que aparentemente contengan una dosis de verdad.

Pero a favor de la Profesión en Ciencias Políticas y Sociales, existe el argumento de que muchos de sus detractores proceden de carreras diversas a ella y que sus opiniones son interesadas y ciertamente infundadas, por desconocer la esencia de esta profesión. Aparte de puntos de vista carentes de validez, es verdad que la profesión aquí considerada requiere una revisión a fondo, pues también en su seno nacen incertidumbres que se deben disipar por el bien de su presente y su futuro. Esta lección tiene la finalidad que contribuir a este respecto. Pensamos que ciertamente existe desconcierto conceptual, ambigüedades semánticas e ignorancia de su origen histórico, lo que ha contribuido a la confusión de los límites de su ámbito natural de actividad. Comenzaremos con el último punto.

SIGNIFICACIÓN HISTÓRICA

Es dudoso que una institución nazca y perdure por capricho, porque entonces sus posibilidades de existencia son raquíticas. Su vitalidad y persistencia obedecen a la fuerza de la necesidad que la sustenta.

Cuando no existe esta necesidad, una institución tiene vida precaria y fugaz, y desaparece rápidamente. Este no es el caso de la Profesión en Ciencias Políticas y Administración Pública, que constituye una institución sólida. A pesar de su azaroso desarrollo, ella ha proliferado en varios países de América Latina y hoy día es enseñada en una variedad de universidades públicas y privadas. Su gestación ocurrió en México hacia 1951 como una *Licenciatura en Ciencia Política*, para desde 1959 convertirse en la *Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública*. Sin embargo, sus antecedentes nacionales e internacionales son más antiguos y ellos son los que mejor explican su trascendencia histórica y su importancia social.

No examinaremos aquí los diversos oficios de los hombres que hacen política y administración, pues ello está fuera de lugar. Sólo haremos una remembranza histórica necesaria sobre el estatuto universitario de la Profesión en Ciencias Políticas y Administración Pública, que tiene su origen en un tiempo-espacio concreto representado por el nivel específico del desarrollo político occidental. Este desarrollo supone la formación de ciertas condiciones y, más en lo particular, un grado determinado de desenvolvimiento de la *estatalidad*, condición necesaria y suficiente para el nacimiento de aquella Profesión. Estas

condiciones, que manifiestan un nivel maduro de desarrollo del Estado según brotó del mundo feudal, son las siguientes:

- 1) Disociación de la vida pública y la vida privada, con la consecuente ampliación gradual de la primera a costa de las relaciones sociales estamentales;
- 2) Formación de un espacio público emergente junto con la actividad del Estado, dentro del cual se problematizan los intereses colectivos como un deber estatal y las relaciones inter-individuales asumen un carácter general;
- 3) Ampliación y diversificación de las responsabilidades del Estado, generando una dilatación de su actividad para contribuir a la formación de la sociedad civil, y más particularmente la vida económica, la vida social y la vida personal;
- 4) Crecimiento del organismo del Estado y de las instituciones administrativas;
- 5) Exigencia de un desempeño racional de la administración pública y, por ende, la profesionalización de los servidores públicos y de las personas que dedican su actividad a la política.

Max Weber sintetizó el movimiento hacia la profesionalización de la política, al describir la formación de cinco clases de políticos: el clero, los literatos, la nobleza cortesana, los patricios y los juristas universitarios. Todos ellos habían trabajado como aliados de los príncipes contra los estamentos y se profesionalizaron como políticos durante la contienda. Al mismo tiempo, la complejidad de actividades del Estado en campos tales como el servicio exterior, la guerra, las finanzas y la justicia, propició que desde el siglo XVII se comenzaran a requerir funcionarios expertos en cada uno de estos ramos.²⁷ La diplomacia y los consejos habían sido una actividad política cultivada de tiempo completo. Todo este proceso, que culminó en el XVIII, se manifestó doblemente por la formación de consejeros profesionales -los consejeros de príncipes- y la entronización de los comisarios regios que habían sustituido a los oficiales estamentales.

²⁷. Weber, Max. "La Política como Vocación". **Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales**. Núms. 16 y 17. 1959. pp. 243-274 y 453-475.

La construcción del Estado moderno estuvo acompañada por la formación del político y el administrador público profesionales. Pero, junto con ellos se había desenvuelto una tercera profesión: la de los consejeros de estadistas, cuyas tareas consistían en prepararlos para acceder y conservar el poder. Estos fueron los primeros tecnólogos del arte del gobierno, que en su etapa más brillante formaron la escuela de la *Razón de Estado*. Nicolás Maquiavelo, Juan Botero y Arnold Clapmar, fungieron como estudiosos de las tecnologías del poder y de los diversos medios gubernativos que proyectan la racionalización de la actividad política, y derivaron cimeramente en el desarrollo de las *arcanas de imperio* y *arcanas de dominación* como fórmulas defensivas del Estado y del portador del poder.²⁸ La política, hasta ese momento, consistía en lo que entonces se conocía como *arte del gobierno*.

El paso siguiente fue la instauración del despotismo ilustrado y sus programas sociales, que lo definieron como *Estado de bienestar*. Este paso, conocido como el tránsito del arte del gobierno a la Ciencia del Estado, consistió en la introducción de la enseñanza de la política y la administración pública en las universidades, proceso en el cual los alemanes fueron pioneros al instituir a la Profesión en Economía, Policía y Cameralística en las universidades de Halle y Frankfurt del Oder. Esta carrera universitaria nació como resultado de un impulso y un proyecto fraguados al calor de las condiciones históricas de entonces. El impulso consistió en el signo de aquel tiempo: crecimiento de las fuerzas productivas como un deber de Estado. La actividad estatal encaminada a alcanzar tal propósito se llamaba fomento, lo que hoy entenderíamos, *mutatis mutandis*, como "desarrollo". El proyecto, por su parte, era la evasión del subdesarrollo y el logro de las bondades del bienestar.

La Profesión en Economía, Policía y Cameralística llenó la necesidad de un profesional de la política y la administración, pública capacitado para desempeñar los nuevos ámbitos de acción del Estado, apto para fungir como agente de fomento del bienestar. Tal es el origen de esta primigenia Profesión en Ciencias Políticas y Administración Pública.

²⁸. Maquiavelo, Nicolás. **El Príncipe. Obras Políticas**. La Habana, Editorial de Ciencias Sociales. 1971 (1532). Botero, Giovanni. **La Razón de Estado y Otros Escritos**. Caracas, Instituto de Estudios Políticos. 1983 (1589). Arnold Clapmar es autor del libro **De Arcanis Rerunpublicarum (De los Misterios de la República)**, publicada en 1605, un año después de su muerte. Sobre su obra, ver: García-Pelayo, Manuel. Estudio Introductorio al libro **La Razón de Estado y Otros Escritos** de Botero, pp. 188-189.

El perfeccionamiento de la nueva profesión produjo que a dos años de su fundación, sus cursos se impartieran a través de libros de texto, constituyéndose una notable institución pedagógica que pronto proliferó por todo el Imperio alemán y más allá, en Suecia. Tributarios posteriores de esta tradición son las Escuelas de Administración Pública en España y Francia, fundadas en 1843 y 1848 respectivamente, y hoy día sus herederas de Speyer en Alemania y en Francia.

LA ENSEÑANZA DE LA POLÍTICA

La enseñanza universitaria de la Ciencia Política como disciplina autónoma ha sido tardía, en comparación con las lecciones extra-universitarias profesadas de antiguo. Aunque el cultivo de la política en Occidente es remoto, se considera a Aristóteles como el fundador de la ciencia política. La tradición aristotélica estableció una fuerte corriente que centró el cultivo de la política alrededor del concepto de Estado, *Polis* según la concepción helénica. En Roma se usó la categoría *Civitas* y no fue sino hasta el siglo XVI que Maquiavelo impuso el empleo de la categoría *Estado*. A partir del siglo XIII surgió en Europa una nutrida y prolongada cauda de consejeros de príncipes, que Maquiavelo secularizó, sentando en nuevas bases para la política.

Hasta el siglo XVII, los consejeros dedicaron su empeño al desarrollo de tecnologías de gobierno que posibilitaran a los príncipes el acceso al poder. Gaetano Mosca ha sostenido que estos autores enseñaban como se "podría obtener el poder supremo en una sociedad determinada y obstaculizar los esfuerzos de otros individuos o grupos que intentaran sustituirlos".²⁹ Aún no se ocupaban de examinar las tendencias constantes de las sociedades humanas, "que regulan la organización de los poderes públicos". Ambas cuestiones son muy distintas, tal como es observable en la economía política, que estudia las tendencias de una sociedad humana relativas a la producción y distribución de la riqueza, no el arte de amasar y conservar la riqueza.³⁰ Un economista capaz puede ser inepto de hacer fortuna y un banquero podría ser inhábil para comprender las leyes de la economía y con su dominio hacer progresar su negocio. Ello quiere decir que hasta el siglo XVII, la política era concebida como una técnica del poder.

²⁹. Mosca, Gaetano. **Elementi di Scienza Política**. Roma, Firenze-Torino-Milano, 1896. p. 2.

³⁰. **Ibid.**

También han cultivado la política los filósofos, los teólogos y los juristas, y buena parte de la literatura producida por ellos puede ser considerada de interés político. Hoy en día tenemos ciencias políticas, más que Ciencia Política. Y así es, pues la concepción aristotélica unitaria fue sustituida por una pluralidad de ciencias sociales entre las cuales ocupa su lugar la Ciencia Política, junto con otras más que no dejaron de ser políticas.

Parece que la Ciencia Política adquirió esta denominación en el último cuarto del siglo XIX, particularmente entre los pensadores germánicos. Pero si Mosca tiene razón, fue en el siglo XVIII cuando asumió un significado científico y superó el período tecnológico. La primera cátedra de política y retórica se estableció en la Universidad de Uppsala, Suecia, en 1655, y fue impartida por el profesor Johan Skyle. La Ciencia Política fue introducida en la Universidad de Michigan a partir 1811, cuando se fundó la Escuela de Ciencia Política. En Italia se instituyó su enseñanza en octubre de 1885, en tanto que en Francia lo fue hasta 1954.³¹ Iberoamérica inició la enseñanza de la Ciencia Política en el siglo XX, la profesaba Emilio Rabasa en 1928 dentro de la Escuela Libre de Derecho.³²

La introducción de la Ciencia Política dentro las universidades, fue el resultado natural de un progreso precedente que consistió en su gradual denominación como *Ciencia Política*. Mosca comentó que habían pensadores que ya usaban el termino, principalmente Holtzendorff y Bluntschli, así como Donnat y Scolari. El primero había escrito sus **Principios de Política** en 1887, Bluntschli su obra **La Política** desde 1876. Bluntschli se refirió a la política como la ciencia del gobierno y la vida consciente del Estado, como la conducción de los asuntos del Estado y el arte del gobierno. Desarrolló, pues, la diferencia entre lo que llama política teórica y política práctica, y diferenció el comportamiento del científico y del político.³³

Bluntschli explicó que el arte de la política se rige por el principio de la eficiencia y se manifiesta por actos que se estiman por sus resultados: una nueva creación social, el mejoramiento de las instituciones públicas o la victoria sobre los enemigos. La

³¹. Robson, William. **Science Politique**. París, UNESCO, 1955.

³². Serra Rojas, Andrés. **Antología de Emilio Rabasa**. México, Ediciones Oasis. 1969. Dos tomos. Tomo II, pp. 339-352.

³³. Bluntschli, M. **La Politique**. Paris. Librairie Guillaumin et Cie., 1876. pp 1-3.

Ciencia Política tiene por objeto conocer la verdad, se glorifica por destruir el error, descubrir una ley o mostrar una regla permanente.³⁴

Si esto es cierto, tuvo razón William Robson cuando en 1955, durante un seminario internacional, sostuvo que la Ciencia Política era una disciplina de cultura general que debía servir de base para carreras profesionales, como las relaciones internacionales, el periodismo y la administración pública. Puso como ejemplo la fundación de la Escuela Nacional de Administración francesa, institución no-universitaria donde fue posible de tal modo su impartición académica. Aquí, como en los tiempos cameralistas, la política se consideraba como materia básica. Robson y sus colegas también advertían de la inconveniencia de la profesionalización de la ciencia política, a la que preferían como ciencia fundamental.

LA LICENCIATURA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA

La profesionalización universitaria de las ciencias políticas y administrativas se ha desenvuelto en los países de América Latina, tal como es observable en Colombia, Argentina, Chile y México.

La Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) de Colombia da cabida a la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas, cuyo objeto es la formación en la Carrera Profesional en Ciencias Políticas y Administrativas.³⁵ Siendo esta Carrera parte del sistema universitario que entraña la ESAP y existiendo en Colombia la Carrera Administrativa, toda vez que la ESAP depende del Departamento del Servicio Civil, dicha Facultad es un semillero de profesionales de las disciplinas políticas y administrativas para el empleo público del país. Sus egresados se pueden dedicar su tiempo al ejercicio libre de la profesión, según sus libres pareceres, pero también pueden optar a ser candidatos a la Carrera Administrativa e integrarse al servicio público.

El propósito central de la Carrera en Ciencias Políticas y Administrativas, consiste en formar a un profesional universitario capacitado para analizar el contexto socioeconómico en el cual se

³⁴. **Ibid.**

³⁵. "Formación Profesional en Administración Pública". Escuela Superior de Administración Pública. Universidad de Estado. Bogotá, Colombia. 1991.

desenvuelve la administración pública. Al mismo tiempo le dota de los instrumentos técnicos necesarios para dar solución a los problemas administrativos. Tal es el motivo por el cual se da énfasis a su formación política.

En Argentina se cuenta con la Licenciatura en Administración Pública y Ciencia Política. Se trata de un programa que es impartido en el seno de la Universidad Nacional de Cuyo por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, que fue instituida en 1958 con la categoría de Instituto de Estudios Políticos y Sociales. El rango de Facultad lo adquirió en los años 70, antes fue una Escuela. La Licenciatura en Administración Pública y Ciencia Política fue creada en 1970, con un perfil curricular que tiene una inclinación humanística y científica. El plan de estudios consta de cinco años y destacan las asignaturas relativas a Políticas Públicas.³⁶

Recientemente fue establecida en Chile la Carrera de Ciencias Políticas y Administrativas, cuyo objeto es "formar un profesional altamente capacitado para intervenir en los organismos del Estado en la formulación e implementación de las políticas públicas, como parte de los programas de desarrollo; y para desempeñar a lo largo de su carrera profesional, posiciones políticas, ejecutivas, técnicas, y de asesoría en los diferentes niveles jerárquicos de las organizaciones y sistemas gubernamentales y administrativos, tanto en el ámbito del gobierno y la administración central como regional y local".³⁷ La Carrera es impartida por la Escuela de Ciencias Políticas y Administrativas de Universidad de Lagos, fundada en agosto de 1993, y es por lo tanto, una de las más jóvenes dentro de la región iberoamericana.

El programa de enseñanza aspira a que los alumnos comprendan las ideas del desarrollo socioeconómico, y que las relacionen con las concepciones políticas y administrativas de la dirección del Estado. La Carrera de Ciencias Políticas y Administrativas se orienta a proporcionar los conocimientos necesarios en las ciencias y técnicas de la administración pública, y las ciencias sociales, particularmente las ciencias políticas, económicas y jurídicas, así como en disciplinas cuantitativas.

³⁶. Etkin, Jorge y Aníbal Patroni. "Diagnóstico Curricular de Instituciones de Formación e Investigación en Gerencia Pública en Argentina". Buenos Aires, 1990. 168 pp.

³⁷. "Carrera de Ciencias Políticas y Administrativas". Escuela de Ciencias Políticas y Administrativas. Universidad de Lagos, Chile. 1996.

Las proposiciones del seminario internacional de 1955, coincidieron con acciones académicas que se habían adoptado en México desde 1951, con la fundación de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, según proyecto de Lucio Mendieta y Núñez, a la sazón representante de México en dicho seminario. Aunque la administración pública tenía más tradición docente y universitaria, en la nueva Escuela se estableció la carrera de Ciencia Política. No conocemos precedentes decimonónicos de la enseñanza de la administración pública, salvo dentro de las lecciones de derecho administrativo en la Escuela de Jurisprudencia.

Una excepción la constituye las lecciones de administración pública disertada por M. López Meoqui en la Escuela Nacional de Comercio y Administración durante 1879, que fueron recogidos en su trabajo: **Breve Compendio en forma de Catecismo de las Lecciones Orales sobre Administración Pública.**³⁸ Pero dichas disertaciones se circunscribieron a la materia de contabilidad fiscal, establecida por instrucciones del gobierno. Esta institución docente había sido fundada en 1854 como Escuela Especial de Comercio para el estudio sistemático de la teneduría de libros, y servía como medio de reclutamiento de alumnos sobresalientes para las oficinas hacendarias de la administración pública.

Las materias hacendarias establecieron una tradición pedagógica. En la Secretaría de Hacienda se instituyó un curso de Economía y Tramitación Fiscal en 1933 para los Visitadores Especiales, en el cual se impartían nociones generales de la organización de la administración pública mexicana y cuyas lecciones fueron publicadas como **Conferencia de la Administración Pública.** En esta dependencia fue establecida la Academia de Capacitación en 1940 y en ella se recogieron los diversos cursos que se venían impartiendo con referencia al "estudio de la administración pública", pero que tenían títulos diversos: derecho administrativo, administración pública y organización administrativa.³⁹ Hacia 1955, los cursos habían progresado y se profesaban a través del libro titulado: **Organización Administrativa y Política de la República Mexicana,** de Roberto Chellet Osante. Las lecciones, según el texto mencionado, no se ceñían a la materia

³⁸. López Meoqui, M. **Breve Compendio en Forma de Catecismo de las Lecciones Orales sobre Administración Pública.** México, Imprenta Privada del Autor. 1879.

³⁹. Conferencia de la Administración Pública. México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 1933.

hacendaria sino todos los aspectos de la administración pública mexicana.⁴⁰

Sin embargo, el mejor ejemplo de esta tendencia lo constituyó la Escuela Superior de Administración Pública, que funcionó durante la década de 1920 bajo el auspicio de la Secretaría de Educación Pública y el Departamento de Contraloría, y que formó parte de la entonces Universidad Nacional de México. Sin embargo, su inclinación siguió siendo fundamentalmente hacendaria, por lo que seguramente no hubieron muchas objeciones cuando se fusionó con la Escuela de Comercio y Administración en 1929.

En todos estos desarrollos académicos de la administración pública se observa un gran defecto: la ausencia de la Ciencia Política. Quizá esto explique el carácter precario y fugaz de la enseñanza de la administración pública en México, hasta entonces.

Esa deficiencia fue subsanada con la fundación de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, pero hasta 1959, gracias al establecimiento de la profesión en Ciencias Políticas y Administración Pública. El motivo que dio vida a la nueva Escuela fue el valor preponderante que mereció lo colectivo sobre lo individual en los asuntos sociales, y el imperativo de hacer aplicables las ciencias sociales. Esto último era impensable en 1951 para la carrera de Ciencia Política, dotada de un generoso caudal de asignaturas políticas, sociales y económicas, además de otras de historia y geografía, pero ninguna técnica o aplicada, toda vez que contaba con un sólo curso de administración pública. No había, pues, forma de sufragar su ejercicio profesional.⁴¹

La adición de administración pública produjo la dosis de aplicabilidad que era su principio vital. El argumento consistió en la ampliación de la actividad del Estado y las relaciones íntimas entre las instituciones políticas y la administración pública, en la cual se reflejaban muchas de sus actividades. La Ciencia Política adquiriría el sentido profesional que le daba el ejercicio de la administración pública y esta se encontraba sustentada firmemente en aquella, lo que antaño no ocurrió. No cabe duda, este

⁴⁰. Chellet Osante, Roberto. **Organización Administrativa y Política de la República Mexicana**. México, Secretaría de Hacienda, 1955.

⁴¹. Díaz Casillas, Francisco José. **Retrospectiva y Actualidad en la Formación Profesional en Ciencias Políticas y Administración Pública**. México, Colegio Nacional en Ciencias Políticas y Administración Pública, 1988. pp 40-41.

fue un feliz encuentro fue un matrimonio muy bien avenido. La reforma de 1959 reivindicó a las antiguas tradiciones cameralistas que también habían dado vida a instituciones contemporáneas similares.

Queda claro que la política y la administración pública han requerido ser profesadas con proximidad, para garantizar un sustento aplicado a la primera, y un fundamento político indispensable a la segunda. No hay duda que la Ciencia de la Administración es una disciplina aplicada y que debe estar sustentada por la Ciencia Política para combatir la tentación del gerencialismo privado.

La Profesión en Ciencias Políticas y Administración Pública es diversa a las llamadas carreras liberales, cuya vocación se encamina al servicio de la vida personal, tales como el derecho, la medicina o la ingeniería. Aquella se orienta a los problemas públicos y la vida social. No está sujeta a patentes de corzo ni puede ni debe proyectarse al monopolio de algún campo ocupacional, como aquellas otras. El ámbito de su actividad es generosamente amplio, abarca a la actividad del Estado en el seno de la sociedad civil en su variedad de manifestaciones. Así como a la Sociología atañe a las reacciones de la sociedad civil al Estado, a la Profesión en Ciencias Políticas y Administración Pública incumbe la acción del Estado sobre la sociedad.

Es innecesario enumerar las diversas esferas de actividad del Estado dentro de la sociedad civil. Sin embargo, la aplicación de esta actividad se puede apreciar resumidamente en dos categorías: relaciones públicas y relaciones civiles. Las primeras llenan todo el oficio de la mencionada profesión; las segundas le interesan por su efecto público. Así pues, el campo de actividad de la Profesión en Ciencias Políticas y Administración Pública esta debidamente definido. El problema es de qué manera actúa en esas esferas.

Desde el ángulo de la administración pública, el asunto está muy claro: todas las dependencias del gobierno nacional y de las entidades territoriales son fuente de su ocupación. Pero, ¿cuáles acciones concretas debe realizar para justificar su formación profesional? La Profesión en Ciencias Políticas y Administración Pública no es una profesión que actúe de manera específica, sino en forma general.

Como cualquier otro profesional al servicio del Estado, el Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública está preparado para el desempeño de funciones normales y continuadas de la administración pública, pero la peculiaridad de su actividad consiste también en su preparación como promotor de nuevas áreas de

desarrollo; es decir, está habilitado para innovar y crear nuevos centros de actividad gubernamental, para diversificar sus operaciones o ceñir a lo estricto sus acciones. Está capacitado para reformar a la administración pública y crear nuevas técnicas y procedimientos para la actividad del gobierno. En este sentido, el profesional en Ciencias Políticas y Administración Pública ha sido formado para atender también las tareas contingenciales, no sólo aquellas que son rutinarias, pero en el entendido que las faenas de contingencia consisten en la materia prima del arte del gobierno y la Ciencia del Estado.

La diferencia específica con otros profesionales que prestan sus servicios en la administración del Estado, consiste en que el profesional de las Ciencias Políticas y la Administración Pública está dotado de saber y pericia políticas. Es un experto en el arte del gobierno y la Ciencia del Estado, en el sentido más generoso que tienen estas categorías. El arte del gobierno ha sido y es considerado como una racionalización de la política, porque el político navega invariablemente en las turbulentas aguas de una sociedad civil en perpetuo movimiento, sujeta al conflicto de clases y a disputas por el poder. El arte del gobierno consiste en la habilidad y capacidad del estadista para sortear los problemas. La política es dirigir al Estado e influir en quienes lo dirigen, ha dicho Weber, porque también hay políticos en la oposición.

La diferencia específica del profesional de las Ciencias Políticas y Administración Pública frente a otros funcionarios de Estado, consiste en su saber político para administrar con eficacia en medio de las turbulencias sociales. Este saber, este *logos*, sólo lo puede proveer la Ciencia Política.

Antaño, los profesionales de la política formaron catálogos de consejos técnicos sobre el arte del gobierno, que sirvieron de base para la tecnología del poder por excelencia: la Razón de Estado. Después elaboraron programas de desarrollo del Estado bajo la égida del Cameralismo, convirtiendo al arte del gobierno en una Ciencia del Estado universitaria. En ambos momentos observamos los mismos elementos: desarrollo, innovación y creatividad. Hoy en día visualizamos a los profesionales de la política y la administración pública produciendo nuevas tecnologías del poder: las **Policies** gubernamentales. Pero, en contraste a los consejeros de príncipes, no intentan perpetuar al portador del poder, sino hacer responsable la actividad del Estado bajo el peso de la opinión pública y los electores.

El profesional de las Ciencias Políticas y la Administración Pública es un servidor público peculiar: puede, y debe, no sólo servir al Estado, pues las instituciones políticas modernas no se

restringen a él. Como político debe ser formado en los diferentes aspectos que le permitan conocer las tendencias generales de la sociedad, como decía Mosca, pero también los medios que facilitan el acceso al poder. Un plantel de Ciencias Políticas y Sociales debe formar políticos sapientes del arte del gobierno, pero también de los fundamentos científicos en que descansa este arte como Ciencia del Estado. Debe ser eficiente en los procedimientos que llevan al poder o que permiten perpetuarse en él, pero también de los fundamentos que explican los límites y condiciones en los cuales se puede hacer política. Un plantel tal debe también formar politólogos, es decir, científicos de la política, que expliquen el devenir del Estado y sus relaciones con la sociedad, y diseñen nuevos métodos para el estudio de la política.

Una profesión así se antoja no sólo muy atractiva, sino muy útil. Y así debe ser cuando en los países iberoamericanos la política ha trascendido las oficinas, los pasillos y los cafés, y ensancha su mundo en el Congreso, las calles y los domicilios particulares. ¿No podría ayudar a encauzar y organizar estos movimientos, un profesional universitario de la política? Ahora que los partidos y la opinión pública están floreciendo, como nunca en nuestro siglo, ¿no sería oportuna y pertinente la participación de un profesional preparado especialmente para actuar en un mundo en cambio constante, determinado por ese motor de la historia que es la lucha de clases?.

Creemos que hasta hoy en día persiste una versión equivocada de la profesión en Ciencias Políticas y Administración Pública, porque básicamente se ha entendido como una actividad dentro de la administración pública y desempeñando papeles rutinarios. La hemos observado como parte de la conservación y del conservadurismo, es decir, como mecanismo del engranaje cotidiano de los quehaceres administrativos, cuando ella fue fundada para desarrollar e innovar. Todavía se encuentra atrapada en la telaraña de las regulaciones intra-administrativas, sujeta de un formalismo como algunas otras profesiones que le son parientes cercanas, pero que por su naturaleza tienden al mantenimiento del *statu quo*.

En la medida en que definamos a la Profesión en Ciencias Políticas y Administración Pública con base en la peculiaridad de su carácter, como una carrera del desarrollo social y político, estaremos de nuevo mirando hacia el futuro.

Séptima Lección

LAS ADMINISTRACIONES NO-ESTATALES

Dentro del vasto mundo de los negocios públicos, no todo lo que a ellos incumbe está a cargo de la administración pública. Existe un amplio campo de acciones dentro de la vida pública, en el cual no existe injerencia del Estado o es insignificante, secundaria o residual. Aquí están activas principalmente las asociaciones civiles, o bien, tiene lugar un nutrido ámbito de colaboración entre los ciudadanos y los gobiernos.

El efecto de la actividad de esas asociaciones y la participación de los ciudadanos, tiende a configurarse en una variedad de modalidades de administración que podríamos denominar, a falta de un mejor nombre, como *administraciones no-estatales*. Tal es el tema de esta lección, que está complementada por la exposición de las diferencias entre la administración pública y la administración privada.

ADMINISTRACIÓN DE LAS ASOCIACIONES CIVILES Y LA PARTICIPACIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS CIUDADANOS

Dentro del cultivo de las disciplinas administrativas, los campos tradicionalmente privilegiados por los interesados se restringían a la administración pública y la administración privada. Sin embargo, recientemente, la emergencia de la participación de los ciudadanos abrió una enorme brecha al estudio de la administración social, comunitaria y popular, toda vez que ha vuelto a poner interés en añejas instituciones que han estado vinculadas con los derechos humanos, tales como el Ministerio Público, el *Ombusman* y los tribunales de lo contencioso administrativo. Como parte de esta nueva atmósfera caracterizada por formas diversas de administración, han surgido las contralorías sociales y una gran cantidad de entidades de la administración pública en las cuales se incorporó la participación de los ciudadanos.

La administración de las asociaciones civiles entraña nuevas modalidades, que se refieren a la asociación y organización de los intereses sociales. En estas asociaciones no intervienen el Estado ni los intereses privados: "es como un término medio entre la administración del Estado y la de los particulares".⁴²

⁴². Blunstchli, Gaspar. **Derecho Público Universal**. Madrid, J. Góngora Impresor. Sin año (1876). Dos tomos. Tomo II, pp. 252.

Las asociaciones están organizadas racionalmente y están constituidas para satisfacer las necesidades de los asociados. La libertad es su principio y los estatutos que las norman son votados por sus miembros, que también nombran a sus dirigentes, quienes luego de un breve período de ejercicio en el gobierno de la asociación, son reemplazados. Sus funcionarios han sido calcados de los oficiales del Estado y están sujetos al control de la asociación.

Tal como es observable, la administración de las asociaciones civiles, hoy conocidas como Organizaciones No-Gubernamentales (ONG), constituye un ámbito de actividad pública que no tiene un carácter gubernamental, pero tampoco privado. Hoy en día, la administración de estas organizaciones se ha ido desarrollando junto con una intensa intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos, que antaño estaban reservados al Estado. Se habla, pues, de la participación de los ciudadanos en los negocios de la *cosa pública*.

Aunque la auto-administración civil y la participación de la ciudadanía son dos fenómenos diversos, su íntima relación ha provocado que se estudien de manera integrada pues frecuentemente dicha participación se realiza a través de las asociaciones cívicas.

La idea de lo *civil* ha hecho recordar las fuentes greco-latinas de la vida política y administrativa de la cultura occidental, y hace pensar en el eclipse del *Estado Administrativo* y el ascenso del *Estado Cívico*.⁴³ El antiguo concepto de *ciudadanía* entre los griegos y los romanos: la *Polis* y la *Civitas* (Ciudad), era concebida como el conjunto de los ciudadanos activos en el foro de los asuntos públicos.

La participación en los asuntos cívicos entraña una ciudadanía activa en los quehaceres del Estado, que brinda más espacio a los asuntos públicos, que a los procesos burocráticos.⁴⁴ Participación

⁴³. Resumen del artículo: Stivers, Camilla. "The Public Agency as Polis: Active Citizen" (**Administration and Society**. Newbury Park. Vol. 22 No. 1: Sage Publications. 1990. pp. 86-105. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. **Boletín de Resúmenes**. Vol. 8, núm. 2. Dic. 1991. p. 68).

⁴⁴. Resumen del artículo: Boulouis, Jean. "Représentation et Participation dans la Vie Politique et Administrative" (**La Participation Directe du Citoyen a la Vie Politique et Administrative**. Bruxelles: Bruylant, 1986. pp. 49-67. Centro

significa que las relaciones entre los ciudadanos y los administradores convierten a las organizaciones públicas en nuevas *Polis*, en un sitio de ejercicio pleno de la democracia. Se trata, propiamente, de una *militancia cívica* que tiene sustento en el aprendizaje y ejercicio de los derechos políticos, cuya finalidad es consolidar a la comunidad ciudadana.

Una de las características principales de la vida cívica, es que el ciudadano toma conciencia de sí mismo como tal, más que como cliente y consumidor del mercado económico. La *militancia cívica* crea condiciones sociales adecuadas para que los ciudadanos y los administradores pueden transformar el escenario de una organización pública, en una *Civitas*, en un foro en el cual los ciudadanos deciden como relacionarse y activar sus asuntos en pro de la utilidad pública.

"La *participación* es el encuentro entre instituciones representativas, partidos políticos, cuerpos administrativos, movimientos y organizaciones sociales. Todos ellos con una convergencia de actuación en un punto o zona determinados".

Mejía Lira, José. "La Participación Ciudadana en las Prestación de los Servicios públicos Municipales". México, **Gestión y Estrategia**. Ene.-sep. 1992. p. 61.

El concepto de *participación* contrasta con las formas clásicas en las que se expresó el ideario democrático en los siglos XIX y XX, e inaugura una vía hacia la realización de una democracia auténtica, donde una intervención directa cuestiona el alcance de la representación. En la actualidad, el asunto de la participación se extiende tanto a la dimensión política, como al plano administrativo.⁴⁵ La *militancia cívica* comprende las diversas manifestaciones de la expresión ciudadana, es incluyente: abarca la participación ciudadana, social, comunitaria y popular.

La *participación ciudadana* se refiere a las relaciones políticas existentes en una *Ciudad*, asume que uno de los problemas primordiales de las sociedades consiste en el control que la sociedad debe ejercitar sobre la administración pública. Dicha participación se desarrolla de manera directa y sustituye la

Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. **Boletín de Resúmenes**. Vol. 8, núm. 2. Dic. 1991. p. 79).

⁴⁵. **Ibid.**

actividad del gobierno, que se juzga superflua, inútil o innecesaria. La participación ciudadana se incorpora plenamente a la hechura de **Policy** que está determinada por el interés público, que comprende desde el diseño hasta la evaluación.⁴⁶

"La *participación ciudadana* se refiere a la intervención de los particulares en actividades públicas en tanto portadores de determinados intereses sociales". También significa la participación de los ciudadanos en la vida administrativa, entendida como la intervención individual o colectiva ante las autoridades en defensa de intereses comunes.

Cunill, Nuria. **Participación Ciudadana**. Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. 1991. p.44. Resumen del artículo: Sánchez Morón, Miguel. "Citoyen et Administration: Espagne". **Citoyen et Administration**. Depérée, Francis comp. Bruxelles: Cabay, Bruylant, 1985. pp. 63-94. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. **Boletín de Resúmenes**. Vol. 8, núm. 2. Dic. 1991. pp. 63-94).

La *participación popular*, por su parte, refiere las consultas que anteceden la implementación de los programas comunitarios. Desde el punto de vista de la hechura de **Policy**, tal participación está presente solamente en el diseño. Una representación típica consiste en lo que se conoce como *participación consultiva* y que opera en la fase de planificación de una actividad de interés público, en la cual se formula el diagnóstico que nutre el diseño de **Policy**.

En lo tocante a la *participación social*, ella usualmente ha sido conceptuada como mera agrupación inter-individual en el seno de una organización formal. El objeto asociativo consiste, sencillamente, en proteger los intereses mutuos.⁴⁷ Desde la perspectiva política, empero, cuando dicha participación se proyecta como una actividad pública y supera los propósitos

⁴⁶. Resumen del artículo: Sánchez Morón, Miguel. "Citoyen et Administration: Espagne" (**Citoyen et Administration**. Depérée, Francis comp. Bruxelles: Cabay; Bruylant, 1985. pp. 63-94. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. **Boletín de Resúmenes**. Vol. 8, núm. 2. Dic. 1991. p. 94).

⁴⁷. Cunill, Nuria. **Participación Ciudadana**. Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. 1991. pp. 44-45.

comunitarios, tiende a encarnar en modalidades de acción que se asemejan a las que son propias de la participación ciudadana.

La *participación comunitaria* tiene un largo historial de vinculación las **Policies** asistenciales del gobierno. Antaño se le conocía como *desarrollo comunitario*.⁴⁸ Hoy en día, habiendo dejado un comportamiento meramente reactivo, la participación comunitaria se ha convertido en un impulso de esfuerzos para mejorar su nivel de vida con base en la iniciativa, desarrollando un sentido más bien cívico. Dicha participación comprende la intervención en labores administrativas comunitarias, tales como el suministro de servicios públicos, que antaño estaban reservadas a los gobiernos locales y aún los nacionales.

El capítulo de la participación de la ciudadanía en los negocios de la *res publica*, apenas se está comenzando a escribir en la densa agenda de la teoría de la administración pública contemporánea. Aquí solamente hemos querido ofrecer algunas líneas de desarrollo, que son las más significativas e interesantes.

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y ADMINISTRACIÓN PRIVADA

Durante el siglo XX, principalmente a partir de los años veinte, existió la pretensión dentro de algunos círculos académicos de la administración privada, así como en algunos ámbitos de la administración pública, por asimilar en una única teoría ambos campos del saber. En años recientes, merced a la irrupción del neoliberalismo, esa tendencia tendió a tomar nuevos bríos. Empero, esa pretensión experimentada en los Estados Unidos, escasamente ha tenido éxito en otros países, principalmente debido a la persistencia dominante de la tradición política y jurídica románica en el estudio de los asuntos políticos y administrativos.

En buena medida, esa visualización ha obedecido al desconocimiento de la naturaleza de la administración pública y, en ocasiones, a la ignorancia de la índole de la administración privada. Igualmente, otra fuente de desconcierto ha sido la debilidad de las concepciones de la segunda, a partir de problemas semánticos tan elementales como los referentes a la palabra "administración".

El concepto de "administración" en la administración privada se refiere estrictamente la dirección y constituye una función interior dentro de la empresa, no una actividad exteriorizante

⁴⁸. **Ibid.**

hacia la clientela o el mercado. Simplemente, "administración" en administración privada es igual a manejo o gerencia. Como lo estableció Henri Fayol, las cinco operaciones de una empresa - técnica, comercial, financiera, de seguridad y contable- son coordinadas y armonizadas por una sexta actividad: la administración: "ninguna de las cinco funciones precedentes está encargada de articular el programa general de acción de la empresa, de constituir el cuerpo social, de coordinar esfuerzos, de armonizar actos (...) Ellas constituyen otra función distinta que se designa habitualmente con el nombre de administración".⁴⁹ Esta última, que Fayol se cuida de no identificar con la gobierno, es empero una función gubernamental.⁵⁰ El gobierno se encarga, a través de la administración, de conducir y armonizar como un todo a la empresa privada. He aquí el pasaje sin duda que hizo célebre a Fayol: "administrar, es prever, organizar, mandar, coordinar y controlar". En contraste, *gobernar* es conducir la empresa hacia su objetivo y sacar el mejor partido de todos los recursos de que dispone, así como asegurar la marcha de las seis funciones esenciales. La administración es una de las seis funciones cuya marcha debe asegurar el gobierno.⁵¹ Prever, organizar, mandar, coordinar y controlar, vienen a ser finalmente la configuración del manejo para cumplir con el trabajo de dirección.

Estas ideas habían sido fraguadas más de una década antes, cuando quizá Fayol hizo la identificación y definición primitiva del manejo privado, que llamó administración. Fayol refiere que deseaba llamar la atención sobre un fenómeno social emergente caracterizado por las cuestiones administrativas. Ciertamente en el año de 1900 el servicio técnico y el servicio comercial estaban muy bien definidos, no así el servicio administrativo, cuya constitución y atribuciones no estaban debidamente conocidas. Está caracterizada por ser algo incógnita, sus operaciones no se apreciación por los sentidos: a la administración no se le observa fabricando ni fraguando, tampoco vende ni comprar. Pero la empresa pelagra si el servicio administrativo no funciona adecuadamente, pues a dicho servicio le corresponde lo siguiente: "prevé y prepara las condiciones financieras, comerciales, técnicas, etc., en medio de las cuales la empresa debe nacer y vivir; preside la organización, el reclutamiento, y el funcionamiento del personal;

⁴⁹. Fayol, Henri. **Administration Industrielle et Générale**. Paris, Dunod. 1931 (1916), p. 12. El énfasis es del original.

⁵⁰. **Ibid**, p. 12. El énfasis es del original.

⁵¹. **Ibid**, p. 14. Los énfasis son del original

es el instrumento de relación entre las diversas partes de la empresa y entre la empresa y el mundo exterior".⁵²

La administración consiste en la aplicación de numerosos conocimientos y muchas cualidades personales, pero es sobre todo el arte de dirigir a los hombres.⁵³

Por su parte, Lyndall Urwick corrobora que las modernas concepciones del manejo en los negocios llevan por nombre la voz administración.⁵⁴ Asimismo, él planteó una organización gerencial similar del trabajo de dirección, a saber: el vaticinio conduce al planeamiento, la organización tiene como objeto a la coordinación, y el mando deriva en el control.⁵⁵ Por su parte, Luther Gulick diseñó un acrónimo conocido como *POSDCORB*, a través del cual propuso un esquema de organización gerencial similar: *POSDCORB* significa **Planificar**, **Organizar**, **Staffing** (personal), **Dirigir**, **Coordinar**, **Reporting** (informar) y **Budgeting** (presupuestar).⁵⁶ Este célebre vocablo no tiene originalidad, tal como lo explicó con modestia su autor, pues constituyó sencillamente una adaptación del concepto administrativo de Henri Fayol. Su aporte estriba en que su autor, de manera transparente, señaló que "si se aceptan estos siete elementos como los principales deberes de un directivo, se deriva de ello que deben ser organizados de manera independiente como subdivisiones del ejecutivo".⁵⁷

Desde entonces, la mayor parte de los pensadores administrativos privados han labrado sobre estas ideas el

⁵². Fayol, Henri. "Sobre la Organización Administrativa" [Discurso pronunciado en la sesión de el clausura del Congreso Internacional de Minas y Metalurgia, el 23 de junio de 1900. Publicado en el **Bulletin de la Societé de l'Industrie Minérale**, tome XV, 1901]. Buenos Aires, Edit. El Ateneo. 1956. pp. 131-132.

⁵³. **Ibid**, p. 135.

⁵⁴. Urwick, Lyndall. **The Elements of Administration**. New York and London, Harper and Row Publishers. Sin año (1942). p. 10

⁵⁵. **Ibid**, p. 16.

⁵⁶. Gulick, Luther, "Notes on the Theory of Organization". Gulick, Luther and Lyndall Urwick (eds.). **Papers on Science of Administration**. New York, Augustus M. Kelly Publishers. 1973 (1937).

⁵⁷. **Ibid**, p. 48.

desarrollo de la disciplina que cultivan, pues como lo exployó Alejandro de Tocqueville: "como se ve, la historia es una galería de cuadros donde hay pocos originales y muchas copias". He aquí, brevemente hablando, la *biblia* de la administración privada que se debe a la pluma de Fayol, Gulick y Urwick. En suma: la organización del trabajo de dirección tal y como la estudia la administración privada, corresponde a la organización en la gerencia cuyo trabajo consiste en planificar, organizar, conducir y controlar el trabajo realizado por los obreros y los empleados en general.

Este apartado del presente capítulo tiene dos propósitos: en primer lugar, destacar las hondas diferencias que distinguen a la administración pública como institución del Estado y la gerencia privada como institución de la sociedad civil, ciñéndonos al estudio de los rasgos sobresalientes de la segunda. El análisis testimonia la necesidad de deslindar las esferas de estudio correspondientes a la administración pública y la gerencia privada, ya no buscando semejanzas, sino sus evidentes diferencias. Sólo en la medida en que las distingamos podremos precisar y valorar un problema hasta ahora poco entendido: las relaciones entre la acción gubernamental y la producción mercantil. El estudio de la administración pública como la actividad del Estado permite rebasar las visiones introspectivas y gerenciales del poder ejecutivo, frecuentemente inclinadas a equiparar el proceso administrativo interno del gobierno, con el proceso administrativo de la empresa privada. En vez de buscar la identidad de principios y prácticas en el gobierno y la empresa privada, debemos observar la acción del Estado sobre la reproducción de las condiciones y relaciones de producción mercantil; es decir, las condiciones materiales y sociales en las cuales se desarrolla la empresa privada. El gobierno procura las condiciones materiales adecuadas y estimulantes a la empresa privada, a la par de que contribuye a reproducir las relaciones entre el capital y el trabajo dentro de la empresa.

En segundo lugar, la distinción de campos permite encontrar un fenómeno equivalente en la administración pública y la gerencia privada: la unidad de la política y la administración. Aunque la dicotomía política-administración es un enfoque de la administración pública, en cierto grado se ha inspirado en el apoliticismo gerencial de la empresa privada. Los padres fundadores de la administración industrial no formularon una dicotomía política-administración que separara la gerencia privada, de la política; simplemente, por su naturaleza no estatal, la concibieron como apolítica.

Sin embargo, aunque la administración privada no es una institución estatal, esto no quiere decir que no se encuentre

enfascada en la política. Lo está en la medida en que en el seno de la empresa, la relación propietario-productor es una relación que está involucrada en la lucha de clases. La administración privada es el producto no sólo de la necesidad de dirección del trabajo asociado, sino de la necesidad del dominio de ese mismo trabajo. Por lo tanto, en la misma forma como en la acción gubernamental se plasman en unidad la política y la administración, en la administración privada se concretan en unidad la dirección y el dominio.

La necesidad de diferenciar ambas administraciones no es muy antigua, surge con la emergencia de la gran industria privada en el último cuarto del siglo XIX. Hasta donde sabemos, tocó en mérito a Gaspar Bluntschli de ser el primer científico de la administración pública que planteó el estudio diferenciado de la administración del Estado, por un lado, y la administración privada, por el otro, con base en sus diferencias. Debido al crecimiento de las empresas industriales y la unidad económica de la órbita del capitalismo, estas empresas habían crecido y reclamaban para sí una vasta y compleja organización administrativa.

El concepto de administración en su sentido más amplio, tiene un significado más general que lo relativo a la vida pública, es decir, la administración del Estado. Existe también una administración de la iglesia, otra del culto y una más de la corporación. Hay varias administraciones, no una sola.⁵⁸ Dentro de este abanico de administraciones, 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 gerentes.

Por consiguiente, debe "oponerse la administración privada a la pública (...) "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".

Blunstchli, Gaspar. **Derecho Público Universal**. Madrid, J. Góngora Impresor. Sin año (1876). Dos tomos. Tomo I, pp. 149.

La administración privada es aquella que es desempeña por quienes se ocupan de las personas y del patrimonio de los particulares. La administración pública ejerce la autoridad del Estado, actúa y restringe en cualquier lugar donde la necesidad y

⁵⁸. Blunstchli, obra citada, pp. 149.

la seguridad lo reclaman. "Es su verdadera esfera la del *Imperium*, de la *Jurisdictio*, que no puede abandonar a la administración privada".⁵⁹ La administración pública aplica la coerción y se apoya en el uso de la fuerza física. Esta condición es histórica, se desconocía en la Edad Media cuando el Estado aún estaba proceso de formación y permitía que los particulares incautaran los bienes, y que se produjeran las venganzas familiares y las guerras entre los señores feudales.

En los tiempos modernos, la fuerza física ha sido concentrada y monopolizada por el Estado, pues la coacción no debe dejarse a merced de las pasiones de los particulares. Son ellas los elementos definitorios de la administración pública, como aplicación y ejercicio de la autoridad del Estado. En contraste, "la libre administración privada recobra su imperio donde sólo se hallan sus intereses", ajenos a la intervención del Estado.⁶⁰ La iniciativa individual osciló en dos extremos históricos: el feudalismo y el absolutismo, porque en el primero logró una ilimitada libertad y en el segundo casi ocurre su completa extinción.

La clave de la distinción de esfera de naturaleza entre la administración pública y la administración privada, se encuentra en la relación entre los intereses generales y los intereses particulares. En un punto medio situado entre ambos, fluyen diversas e importantes cuestiones. Si consideramos que la nación es un organismo político, y la sociedad el conjunto de las clases y los individuos, entonces la diferencia de los intereses de ambos es muy importante porque la nación y la sociedad tienen relaciones estrechas: "el Estado goza del bienestar de la sociedad y padece sus males, y la sociedad necesita con frecuencia del auxilio del Estado".⁶¹ Pero la oposición no es radical, por lo que el estadista debe poner sus ojos igualmente en los intereses generales y los intereses individuales, atendiendo a esas importantes y diversas cuestiones que mencionamos, y que se encuentran en ambos.

Este campo intermedio reclama a la administración privada si predomina el interés privado, y las fuerzas que suministra la sociedad son suficientes. Pero cuando los intereses públicos están comprometidos, o los intereses sociales -que se suman a los privados- reclaman su intervención, entonces la administración pública ocupa aquél espacio. Hay un campo intermedio incompatible

⁵⁹. **Ibid**, p. 250.

⁶⁰. **Ibid**.

⁶¹. **Ibid**.

por la administración pública y la privada, una tierra de nadie que sólo puede invadir una de tales administraciones, según el predominio del interés público o del interés privado. El peso de una u otra administración para ocupar este espacio intermedio es diferente. Los ingleses y los norteamericanos lo han entregado a la administración privada, en tanto que los franceses lo han confiado a la administración pública. Incluso, Blunstchli cree que en Francia el Estado y la sociedad se han confundido, lo que también ha ocurrido con los intereses público y privados. En Alemania impera una situación intermedia, en la cual se aceptó la separación entre la sociedad y el Estado, en la que se confía en la iniciativa de los particulares y se acepta la intervención del Estado cuando las fuerzas de la sociedad sean insuficientes.

"La *administración pública* y la *administración privada* no producen los mismos efectos ni tienen las mismas cualidades. La una es esencialmente general, extendiéndose uniformemente sobre todas las clases de la sociedad y el territorio, o al menos sobre sus divisiones orgánicas: provincias, distritos, municipios, que tienen sus normas legales y sus ordenanzas magistrales. La otra, por el contrario, es ordinariamente local, ligada al domicilio de las personas que de ellas se ocupan, y sólo excepcionalmente extiende sus ramificaciones por la asociación por la cual es muy variada. Cada cual puede elegir el método que mejor le cuadre, sin que haya generalmente decisiones autoritarias que la sujeten, dejándose todo a la previsión y a la voluntad del interesado".

Blunstchli, Gaspar. **Derecho Público Universal**. Madrid, J. Góngora Impresor. Sin año (1876). Dos tomos. Tomo I, pp. 150.

Bluntschli abundó sobre las diferencias entre la administración pública y la administración privada: la primera exige capacidad, y educación técnica y práctica de los funcionarios, a los que vigila y controla. Pero esto no debe ocurrir en la administración privada, porque su principio es la libertad, aunque por imitación de la administración pública se han implantado en ella los principios propios de la administración estatal. Sin embargo, "la copia es menos perfecta y menos segura en sus resultados, que el modelo".⁶² Una vez que la administración privada se ha establecido y consolidado, nace en ella la negligencia que es el "vicio ordinario de la burocracia". Incluso llega a ser arbitraria, parcial e ineficaz para percatarse de la existencia de intereses privados. A favor de la administración privada se puede decir, sin embargo, que estando basada en la

⁶². **Ibid**, p. 151.

libertad individual, potencia el talento de los hombres, exige la responsabilidad de la autogestión, y actúa por su cuenta y riesgo.

Se opone Bluntschli a una exagerada supervisión del Estado sobre la administración privada, porque asfixiaría la libertad. En su apoyo cuenta con el profesor francés A. Vivien, quien sostiene que aquella exageración abre el paso al socialismo y al comunismo, en tanto que la autogestión lo cierra. Pero también se opone a la superposición de los intereses privados a los intereses sociales, que son los que están próximos a los públicos: sólo se debe dejar en manos de los particulares lo que la sociedad puede hacer por sí misma.

Con respecto a la diferencia entre la administración pública y la administración privada, lo deseable es su coexistencia y la acción en lo común del estadista y el particular para fomentar con ello el espíritu de ciudadanía.

Otro autor igualmente lúcido realizó una interpretación de las diferencias entre la administración pública y la administración privada, precisamente en Gran Bretaña, cuando corría el año de 1921. Se trata de W. H. Moreland, un distinguido hombre de ciencias antropológicas que incursionó brillantemente en la Ciencia de la Administración Pública.

Uno de los pasajes mejor tratados por Moreland, consisto pues en su estudio sobre la distinción entre administración pública y administración privada, con base en "la precisión científica". Su idea es la siguiente:

El campo de acción de la administración pública depende de la política, pero como ciertos estados emprenden algunas actividades por medio de empresas públicas y otros las dejan a la iniciativa de los particulares, este campo no puede definirse bajo una regla común para todos los estados. Sin embargo, una distinción puede ser establecida y es aquella que señala la línea divisoria entre administraciones concentradas y administraciones difusas, sobre lo cual ya había adelantado Blunstchli. La administración pública se caracteriza esencialmente por ser difusa, en tanto que la administración privada por ser concentrada. Un Ministerio opera en un amplio territorio, sobre diversas ciudades y simultáneamente, en tanto que una empresa particular radica en un lugar y en ella ejerce su actividad. Por consiguiente, "el examen de estos y otros tipos de actividades lleva a la conclusión de que la administración difusa requiere de métodos diferentes a los empleados en la administración concentrada y, dado que la mayor parte de la administración pública es difusa, el estudioso de estas cuestiones puede por lo pronto dedicar su atención a ésta, dejando los casos

excepcionales de administración pública concentrada para considerarlos vinculados al estudio de la empresa privada".⁶³

Hoy en día es insuficiente la identificación de cada administración con lo difuso o lo concentrado, pues la globalización económica traspasa las fronteras e influye todo el orbe. Sin embargo, el resto de los ingredientes distintivos siguen de pie y es inconveniente desconocerlos si se desea entender nítidamente en que consisten la administración pública y la administración privada.

⁶³. Moreland, W. H. "The Science of Public Administration". Gran Bretaña, **Quarterly Review**. Vol. 235. 1921. p. 416.

FUENTES

Libros y Artículos

Alvarez Alvarez, Julián. "La Carrera Administrativa en España". Quito, Varios, **Administración de Personal y Carrera Administrativa en América**. 1986. pp. 137-159.

Arrazola, Lorenzo y otros. **Enciclopedia Española de Derecho y Administración**. Madrid, Tipografía General de D. Antonio Rius y Rossell. 1848. pp. 527-691.

Appleby, Paul. **Policy and Administration**. University of Alabama Press. 1949.

Anónimo. **Memoria sobre las Secretarías del Despacho (1824)**. **Las Secretarías del Despacho**. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1982.

Bertrand, André et Marceau Long, "L'Enseignement Superieur des Sciences Administratives". **Revista Internacional de Ciencias Administrativas**. Vol. XXVI, núm. 1. 1930. 1960. pp. 5-24.

Bluntschli, Gaspar. **La Politique**. Paris, Libraire Guillaumin. 1879.

----- . **Derecho Público Universal**. Madrid, J. Góngora Impresor. Sin año (1876). Dos tomos.

Bonnin, C.J. **Principes d'Administration Publique, por servir a l'Études des Lois Administratives, et Considérations sur l'Importance et la Nécessité d'un Code Administratif, suivies du Project de ce Code**. *Obvrage utile aux Préfets, Sous-Préfets, Maires et Adjoints, aux Membres des Conseils généraux de départements, de préfectures, d'arrondissemens, communaux et municipaux*. A Paris, chez Clement Frères, Libraires. 1809. Seconde édition.

----- . **Principes de l'Administation Publique**. París, chez Renaudiere Imprimeur-Libraire, 1812. Tres tomos.

----- . **Compendio de los Principios de Administración**. Madrid, Imprenta de José Palacios. 1834.

Botero, Giovanni. **La Razón de Estado y Otros Escritos**. Caracas, Instituto de Estudios Políticos. 1983 (1589).

Boulouis, Jean. "Représentation et Participation dans la Vie Politique et Administrative". **La Participation Directe du Citoyen a la Vie Politique et Administrative**. Bruxelles: Bruylant, 1986. pp. 49-67. Resumen del artículo. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. **Boletín de Resúmenes**. Vol. 8, núm. 2. Dic. 1991.

Carrancá y Trujillo, Raúl. "La Administración de Justicia". **México: Cincuenta Años de Revolución**. México, Fondo de Cultura Económica. Tomo III, pp. 147-148.

Colmeiro, Manuel. **Derecho Administrativo Español**. Madrid y Santiago, Librerías de don Angel Calleja. 1850.

Cunill, Nuria. **Participación Ciudadana**. Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. 1991.

Chapman, Brian. **The Profession of Government**. London, Unwin University Books. Tercera reimpresión (1959). 1966.

D. P. de M. y J. **La Ciencia Vindicada de los Plumistas y Definición de las Secretarías del Despacho Universal**. Fechado en junio 27 de 1747. Escudero, José Antonio. **Los Secretarios de Estado y del Despacho**. Madrid, Instituto de Estudios Administrativos. 1976. Cuatro tomos.

Debbasch, Charles. **Ciencia Administrativa: Administración Pública**. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1981 (1972).

Díaz Casillas, Francisco José. **Retrospectiva y Actualidad en la Formación Profesional en Ciencias Políticas y Administración Pública**. México, Colegio Nacional en Ciencias Políticas y Administración Pública, 1988.

Dimock, Marshall. "The Meaning and Scope of Public Administration". Gaus, John et al, **The Frontiers of Public Administration**. New York, Russell and Russell. 1967 (1937). pp. 1-12.

Dimock, Marshall y Gladys Dimock. **Administración Pública**. México, UTEHA. 1967.

Donato, Nicolás. **El Hombre de Estado**. México, Tipografía Popular. 1904. Tres volúmenes [El título original del libro es **L'uomo di Governo**. Venezia, 1860]. Tres tomos.

Dror, Yehezkel. "Análisis de Políticas para Gobernantes". **Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo**. Núm. 1. Enero, 1982. pp.....

----- . **Enfrentando al Futuro**. México, Fondo de Cultura Económica. 1990.

Dunn, William. **Public Policy Analysis: an Introduction**. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J. 1981.

Ecole Nationale d'Administration. **Rapport du Directeur de l'Ecole a son Conseil d'Administration: 1945-1952**. Paris, Imprimerie National. 1952.

Etkin, Jorge y Aníbal Patroni. "Diagnóstico Curricular de Instituciones de Formación e Investigación en Gerencia Pública en Argentina". Buenos Aires, 1990. 168 pp.

Escudero, José Antonio. **Los Secretarios de Estado y del Despacho**. Madrid, Instituto de Estudios Administrativos. Cuatro tomos.

Fayol, Henri. "Sobre la Organización Administrativa" [Discurso pronunciado en la sesión de el clausura del Congreso Internacional de Minas y Metalurgia, el 23 de junio de 1900. Publicado en el **Bulletin de la Société de l'Industrie Minérale**, tome XV, 1901]. Buenos Aires, Edit. El Ateneo. 1956.

----- . **Administration Industrielle et Générale**. Paris, Dunod. 1931 (1916).

Fischbach, Oskar Georg. **Teoría General del Estado**. México, Editora Nacional. 1968.

Fix Zamudio, Héctor. "La Administración de Justicia". Varios autores: **Temas y Problemas de la Administración de Justicia en México**. México, UNAM. 1985 (1982). pp. 143-177.

"Formación Profesional en Administración Pública". Escuela Superior de Administración Pública. Universidad de Estado. Bogotá, Colombia. 1991.

Francois, Pierre. "Les Enseignements d'un IRA [Instituto Regional de Administración]". **La Revue Administrative**. Nov.-Dec., 1988. pp. 501-505.

Friedrich, Carl and Edward Mason (eds.). **Public Policy**. Harvard University Press. 1940.

Friedrich, Carl. "Public Policy and Nature of Administrative Responsibility". Friedrich, Carl and Edward Mason (eds.). **Public Policy**. Harvard University Press. 1940. pp. 3-23.

García Madaria, José María. Introducción a la obra: **Las Secretarías del Despacho**. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1982.

García-Pelayo, Manuel. **Las Transformaciones del Estado Moderno**. Madrid, Alianza Universidad. 1987.

González, María del Refugio. "De la Acumulación de Funciones a la División de Poderes". **Crónica Legislativa**, Nueva Época, núm. 1. Octubre 1994-marzo 1995. pp. 14-15.

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

Guerrero, Omar. **Teoría Administrativa de la Ciencia Política**. México, Universidad Nacional Autónoma de México. 1982.

Gulick, Luther. "Politics, Administration and 'The New Deal'". Los Estados Unidos, **The Annals of American Academy of Political and Social Sciences**. Núm. 169. 1933.

"Notes on the Theory of Organization". Gulick, Luther and Lyndall Urwick (eds.). **Papers on Science of Administration**. New York, Augustus M. Kelly Publishers. 1973 (1937).

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

Haro Bélchez, Guillermo. **Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México**. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1988.

Hintze, Otto. **Historia de las Formas Políticas**. Madrid, Revista de Occidente. 1968.

Hobbes, Thomas. **Del Ciudadano**. Caracas, Instituto de Estudios Políticos. 1966 (1647).

----- . **Leviatán**. México, Fondo de Cultura Económica. 1980 (1651).

Justi, Juan Enrique, **Elementos Generales de Policía**. Barcelona, por Eulalia Piferrer, Viuda, Impresora del Rey nuestro Señor, Plaza del Ángel, Año 1784.

Lasswell, Harold. "Policy Orientation". Lerner, Daniel and Harold Lasswell (eds.). **The Policy Sciences**. Stanford University Press. 1951. pp. 3-15.

Laso Vallejo, Gregorio. **La Función Pública en Inglaterra**. Madrid, Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios.

List, Federico. **Sistema de Economía Nacional**. México, Fondo de Cultura Económica. 1942 (1841).

López Meoqui, M. **Breve Compendio en Forma de Catecismo de las Lecciones Orales sobre Administración Pública**. México, Imprenta Privada del Autor. 1879.

Mackenzie, W.J.M. y J.W. Grove. **La Administración Central en Gran Bretaña**. Madrid, Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios. 1966.

Maquiavelo, Nicolás. **El Príncipe. Obras Políticas**. La Habana, Editorial de Ciencias Sociales. 1971 (1532).

Manheim, Ernst. **La Opinión Pública**. Madrid, Revista de Derecho Privado. 1936.

Marx, Carlos. "Notas Críticas al Artículo 'El Rey de Prusia y la Reforma Social', por un Prusiano". Marx, Carlos. **Manuscritos de París y Anuarios Franco-alemanes**. México, Editorial Grijalbo. pp. 225-245.

May, Peter. "Reconsidering Policy Design: Policies and Publics". **Journal of Public Policy**. Vol. II, núm. 2. April-June, 1991. pp. 187-206.

Maya, Carlos. Prólogo del libro **El Sistema Industrial** de Enrique de Saint-Simón (Madrid, Ediciones de la Revista del Trabajo, 1975).

Montesquieu, barón de la Brède y (Carlos Luis Secondat). **El Espíritu de las Leyes**. México, Edit. Porrúa. 1980 (1748)

Moreland, W. H. "The Science of Public Administration". Gran Bretaña, **Quarterly Review**. Vol. 235. 1921. pp. 413-428.

Mosca, Gaetano. **Elementi di Scienza Política.** Roma, Firenze-Torino-Milano, 1896.

Muñoz Amato, Pedro. **Introducción a la Administración Pública.** México, Fondo de Cultura Económica. 1957. Dos tomos.

Oliván, Alejandro. **De la Administración Pública con Relación a España.** Madrid, Instituto de Estudios Administrativos. 1954.

Pffifner, John and Robert Presthus. **Public Administration.** New York, The Ronald Press Company. 1967 (1935).

Posada, Adolfo. **Tratado de Derecho Político.** Madrid, Librería General de Victoriano Suárez. 1835. Dos tomos. Tomo I, pp. 15-16.

Serra Rojas, Emilio. **Antología de Emilio Rabasa.** México, Ediciones Oasis. 1969. Dos tomos. Tomo II, pp. 339-352.

----- . **Government and Administration in Western Europe.** Suffolk, Martin Robertson. 1979.

Riggs, Fred . "Professionalism, Political Science of Scope of Public Administration". En Charlesworth, ed., **Theory and Practice of Public Administration.** Philadelphia, The American Academy of Political and Social Sciences. 1968.

Robson, William. "Recent Trends in Public Administration". **The Political Quarterly.** Vol. 25. 1954. p. 343. pp. 337-346.

----- . **Science Politique.** París, UNESCO, 1955.

Runciman, W.G. **Ensayos de Sociología y Política.** México, Fondo de Cultura Económica. 1966.

Sáinz de Andino, Pedro. **Exposición la sobre Situación Política del Reino y medios de su Restauración (1829).** **El Pensamiento Administrativo de Pedro Sáinz de Andino: 1829-1848.** Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1982.

Sánchez Morón, Miguel. "Citoyen et Administration: Espagne". **Citoyen et Administration.** Depérée, Francis comp. Bruxelles: Cabay; Bruylant, 1985. pp. 63-94. Resumen del artículo. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. **Boletín de Resúmenes.** Vol. 8, núm. 2. Dic. 1991. p. 94.

Serra Rojas, Andrés. **Antología de Emilio Rabasa.** México, Ediciones Oasis. 1969. Dos tomos.

Smith, "Lectures on Justice, Police, Revenue and Armas", delivered in the University of Glasgow for Adam Smith, reported by a Student in 1763. Oxford, Clarendon Press. 1896. pp. 154-259.

Schumpeter, Joseph. **Historia del Análisis Económico**. México, Fondo de Cultura Económica. 1984. Dos volúmenes.

Subirats, Joan. **Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración**. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1989.

Stein, Harold. **Public Administration and Public Policy**. New York, Harcourt, Brace and Company. 1948.

Stein, Lorenzo. **La Scienza della Publica Amministrazione**. Torino, Unione Tipografica Edictrice. 1897.

----- . **Movimientos Sociales y Monarquía**. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales. 1981 (1850).

Stivers, Camilla. "The Public Agency as Polis: Active Citizen". **Administration and Society**. Newbury Park. Vol. 22 No. 1: Sage Publications. 1990. pp. 86-105. Resumen del artículo. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. **Boletín de Resúmenes**. Vol. 8, núm. 2. Dic. 1991. p. 68.

Vernardakis, Georges. "The National School of Administrative and Public Policy Making in France". **Revista Internacional de Ciencias Administrativas**. Vol. 54, núm. 3. 1988. pp. 427-451.

Vivien, A. **Etudes Administratives**. Paris, Editions Cujas. 1974. Dos volúmenes. (1845).

Urwick, Lyndall. **The Elements of Administration**. New York and London, Harper and Row Publishers. Sin año (1942).

Weber, Max. "La Política como Vocación". **Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales**. Núms. 16 y 17. 1959. pp. 243-274 y 453-475.

White, Leonard. **Introducción al Estudio de la Administración Pública**. México, Compañía General de Ediciones. 1964.

Wilson, Woodrow. "The Study of Administration". Los Estados Unidos, **Political Science Quarterly**. Vol. 2. 1887.

Willoughby, William. **Principles of Public Administration**. Baltimore, The John Hopkins Press. 1927.

Legislación

"Ley del Servicio Exterior Mexicano", y su Reglamento de diciembre 16 de 1993. México, Secretaría de Relaciones Exteriores. 1994.

"Decreto de noviembre 30 de 1714. Competencias de la Secretaría de Estado". Escudero, José Antonio. **Los Secretarios de Estado y del Despacho**, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos. 1976. Cuatro tomos.

"Decreto de establecimiento de los Ministerios, de 8 de noviembre de 1821". México, Archivo General de la Nación. MS, Fondo Gobernación, s/s, Caja 8/2, exp. 13.

Otros

"Carrera de Ciencias Políticas y Administrativas". Escuela de Ciencias Políticas y Administrativas. Universidad de Lagos, Chile. 1996.

Conferencia de la Administración Pública. México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 1933. Chellet Osante, Roberto. **Organización Administrativa y Política de la República Mexicana**. México, Secretaría de Hacienda, 1955.