

Capítulo 6

LOS CONCEPTOS ORGANIZADORES PRIMIGENIOS DEL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO 205

EL ESTADO 207

LA POLÍTICA 217

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

POLICY 253

Capítulo 6

LOS CONCEPTOS ORGANIZADORES DEL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO

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

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

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

Desde su cuna, la ciencia de la administración pública ha sido una disciplina que estudia al Estado y el centro de cultivo es un concepto de lo público que sintetizaba añejas nociones greco-romanas y un civismo vigoroso que emergió en la Francia revolucionaria. Esencialmente lo público no indiferencia a lo social y lo político, de hecho el Estado personifica las zonas comunitarias de la vida asociada. Hacia la segunda mitad del siglo XIX, el comienzo del cultivo de la ciencia de la

administración pública en Alemania suscitó una metodología de adaptación con los estables principios legados por la ciencia de la policía. Esta adaptación no fue dificultosa, pues la nueva disciplina era heredera de esa antigua ciencia.

En otros países el desarrollo nacional de las instituciones sociales y políticas también comenzó a gravitar sobre la ciencia de la administración pública, moviendo el foco de interés disciplinario hacia nociones alternas al Estado. En los Estados Unidos, por ejemplo, el concepto organizador del estudio de la administración pública desde finales del siglo XIX fue la dicotomía política-administración, y de aquí, esta tendencia se dejó sentir en el Reino Unido. Sin embargo, esa antinomia ya se cultivaba en Francia, España y Alemania desde mediados del siglo XIX.

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

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

EL ESTADO

La aclimatación alemana de la ciencia de la administración pública estuvo condicionada por la sólida tradición administrativa de los países germánicos, cuya base había sido el análisis del Estado. Y fue el Estado el concepto organizador de gravitación que reforzó el estatuto de esa disciplina con base en él, pero ahora condicionada dentro de un ámbito de doble publicidad donde el pueblo y la ciudadanía autónoma imprimieron un sentido plenamente público a la administración. En efecto, en tierras germánicas el estudio de la administración pública se fortificó con base en el Estado, pero en un Estado cuyo carácter estaba fundado en la civilidad engendrada en una nueva sociedad.

Hacia mediados de esa centuria la voz Estado se había generalizado, pero todavía la acompañaba la sinonimia de *República*. Juan Enrique von Justi explicó en 1755 que el Estado es una organización de fuerza, que "una República o Estado es la unificación de una multitud de personas bajo un poder supremo, para el propósito superior de alcanzar su felicidad".¹ El sustento del poder estatal, de la potestad de la República, es el pueblo (**volkher**) y que en el tiempo del autor alemán consistía en un principio universalmente reconocido. Pero Justi distingue a la República y a una entidad de nuevo cuño cuya base es la relación no-coercitiva, se trata de la *sociedad* (**Gessellschaften** o **Societaten**) y aunque también se encamina a brindar felicidad a los súbditos, no los tiene supeditados de manera forzada. Es probable que esta sea la identificación primigenia de la sociedad como un ámbito autónomo, que constituya una primera apreciación

¹. Este pasaje fue trasladado por Albion Small del alemán al inglés (**The Cameralists: the Pioneers of German Social Policy**. New York, Burt Franklin. 1909. p. 317). Para quienes dominan el idioma de Goethe, la obra original es accesible (Justi, Johann Heinrich Gottlobs von. **Staatswirtschaft**. Scientia Verlag Aalen. 1963 -facsímil de la segunda edición, de 1758-. El pasaje citado está en la p. 318).

de un ámbito donde surgirá el público moderno que no descansa en una dependencia con la República.² Estas ideas fueron posteriormente desarrolladas por el gran discípulo de von Justi: Lorenz von Stein, también alumno de Bonnin.

El desenvolvimiento de las ideas de von Stein sobre la administración pública tienen como base las concepciones diferenciales del Estado y la sociedad. No debemos olvidar que además de otras disciplinas, él estudió y cultivó profundamente a la ciencia política y la sociología. Su nombre puede ser incluido con toda legitimidad entre quienes más intensamente se dedicaron al cultivo de ambos campos del conocimiento durante el siglo XIX. Con base en su capacidad como investigador elaboró una cosmovisión de los fenómenos sociales, entre los que destacó a la administración pública. Dentro de estas ideas hay que resaltar, de manera especial, el problema teórico de la antinomia entre el Estado y la sociedad, suceso fundamental para comprender el lugar de la administración pública en el mundo social.

Para von Stein el estudio del Estado ha sido un largo desarrollo dentro del campo de las ciencias, pero no ocurre lo mismo con el estudio de la sociedad, y cree que ya es tiempo de que se le examine en sus elementos y movimientos.³ Pensaba que al igual que la ciencia del Estado o de la economía, existe una "ciencia de la sociedad", pero todavía es necesario luchar contra vagas configuraciones y opiniones equivocadas, sobre todo porque es importante enfatizar que la sociedad no es una masa inorgánica, sino una forma autónoma y peculiar de la vida humana.⁴

². **Ibid.**

³. Stein, Lorenzo von. **Movimientos Sociales y Monarquía**. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales. 1981 (1850). p. 4.

⁴. **Ibid**, p. 5.

Se comienza el estudio de la sociedad desde su elemento fundamental: el individuo, pues la más grande contradicción que se puede encontrar en el mundo es aquella que existe entre el hombre individual y su destino, porque éste tiene un impulso irrefrenable hacia la posesión y el uso de bienes materiales y espirituales. Es más, tal impulso es al mismo tiempo el objeto supuesto y final de la vida. Pero como el individuo sólo cuenta con fuerzas finitas para alcanzar esos bienes, he aquí un límite para lograr un destino que se encuentra al margen de él mismo, pues se halla en el exterior de su persona y es algo ajeno a la vida individual. La satisfacción del destino del hombre como individuo radica en la pluralidad, ya que es la suma de los seres humanos lo que crea la fuerza colectiva necesaria para alcanzar el propósito anhelado por el hombre individual. La pluralidad agrega el tiempo infinito que posibilita el objetivo vital, porque la pluralidad existe precisamente para el individuo: existe porque el individuo es una contradicción absoluta y su esencia es resolver esa contradicción. La solución del existir de los individuos, uno en función del otro, es la comunidad de los hombres.⁵

Esa comunidad es una forma autónoma de la vida porque se establece mediante la contradicción indisoluble del individualismo y se halla fuera del arbitrio de los propios individuos. No importa si ella existe a partir del individuo o el individuo a partir de la comunidad. Lo que interesa es que la colectividad humana tiene vida autónoma, que tiene una vida personal autodeterminada que fija sus determinaciones, actividades y elementos. La fuerza que produce la autodeterminación es la voluntad, porque la autodeterminación real que es efectuada es el acto.⁶ De aquí que la vida personal se convierta en una unidad. La comunidad es autónoma y posee

⁵. **Ibid**, p. 7.

⁶. **Ibid**, p. 8.

voluntad propia, lleva al cabo una actividad que es dictada por su autodeterminación, y sin ella el individuo no se puede realizar, no puede incluso existir. El individuo existe como tal porque vive paralelamente la comunidad: ella es el Estado, que consiste en una "comunidad de hombres que funciona como voluntad y acción en su personalidad".⁷

Von Stein distingue a la voluntad y el acto, porque examinando ambos conceptos resulta claro que la voluntad es sólo la posibilidad y fuerza de autodeterminación, en tanto que el querer y la acción constituyen las actividades particulares de la misma.⁸ Dicho de otro modo, la voluntad sólo se manifiesta cuando se convierte en acción, porque de lo contrario sólo es una mera posibilidad.

Pero el Estado no tiene un objeto para sí, su propósito vital son los individuos que se encuentran sujetos a su voluntad. Pero el objeto (los individuos) y el sujeto (el Estado) se encuentran en contradicción, en un conflicto entre ambos que se llama vida. La vida dentro de la esfera de lo personal es lo que realiza también la existencia del Estado como personalidad general. En suma: la vida autónoma de todos los individuos es el objeto existencial del Estado.⁹ Se trata de un ente que tiene personalidad porque tiene voluntad y autodeterminación, y su objeto o motivo por el cual existe no mora en él, sino en el exterior, en los individuos a los que debe perpetuar como tales manteniendo su vida autónoma.

El conflicto entre el destino del individuo y las condiciones externas causa directamente el trabajo que produce los bienes que satisfacen sus necesidades. También en ello es la

⁷. **Ibid**, p. 9.

⁸. **Ibid**.

⁹. **Ibid**, p. 10.

comunidad una condición, aunque la posesión sea de cada cual y el derecho así lo garantiza. La propiedad excluye a cada uno de los bienes de otro, pero como el individuo no puede explotar toda su propiedad, requiere del trabajo de los demás. Propiedad y trabajo se presuponen, no es una relación arbitraria; ella nace de la índole de las necesidades humanas. Esto conduce a la vida utilitaria, la división del trabajo, la vinculación entre propietarios y trabajadores y la unidad orgánica que se llama "economía". Como la propiedad es exclusiva, el trabajador se vuelve dependiente del propietario. La sociedad está dividida, "son las dos grandes clases que aparecen necesariamente en la comunidad y cuya existencia no ha podido abolir ningún movimiento histórico, ninguna teoría".¹⁰ Pero también ambas clases no son partes confusas de la sociedad, sino organismos autónomos de la misma.

La vida de la comunidad es la luz, el aire y la tierra para la vida de los individuos. La comunidad está representada por el Estado, ella es el Estado. La sociedad, en contraste, no está representada por la personalidad, sino por los elementos naturales de la vida. Pero ni el Estado ni la sociedad son dos configuraciones distintas de la vida, sino sus propios elementos. El Estado representa el elemento personal, la sociedad el elemento natural. "Consistiendo la esencia de la vida en una constante lucha del elemento personal autodeterminado, con el impersonal o natural, resulta que el contenido de la vida de la comunidad humana ha de ser la lucha constante del Estado con la sociedad, y de la sociedad con el Estado".¹¹ La división entre ambos se debe al constante golpe y contragolpe entre el Estado y la sociedad.

¹⁰. **Ibid**, p. 18.

¹¹. **Ibid**, p. 27.

El Estado finca su principio en los individuos, que constituyen su cuerpo: "el Estado es la comunidad de voluntad de todos los individuos llevada a la unidad personal y que se manifiesta como acción del Estado".¹² Pero como los individuos se encuentran en diferente grado de desarrollo personal, esto mismo viene a ser el grado de desenvolvimiento del Estado. En esto no hay distinción entre la comunidad y sus miembros, de modo que entre más individuos inteligentes haya, más inteligente es el Estado; entre más individuos ricos haya, más rico es el Estado. Cuando disminuyen los bienes materiales y espirituales de los súbditos, el Estado se encuentra en una etapa de decadencia. Cuando menos poder tienen los súbditos, menos poder tiene el Estado; cuanto más progresan ellos, más progresa el Estado.¹³

La comunidad condiciona al individuo, determina su vida, pero el Estado puede alcanzar su máximo desarrollo y su máxima potencia, siempre y cuando desarrolle los elementos constitutivos de la vida individual y procure el progreso, riqueza, fuerza e inteligencia para los individuos, haciendo uso de la máxima potencia con que cuenta el propio Estado. Sólo desarrollando al individuo en su máxima potencia puede entonces el Estado evolucionar y alcanzar la suya propia. He aquí a la vez, a su principio y su misión. La potencia individual puede fomentarse invitando al individuo a participar en las actividades de la administración pública, sea en una provincia o en un municipio. De este modo, el Estado puede lograr la identidad entre la vida espiritual de su propio organismo y la de cada uno de los individuos.¹⁴ Esta participación ciudadana en las tareas de la administración pública ocupa buena parte de los trabajos administrativos de von Stein.

¹². **Ibid**, p. 31.

¹³. **Ibid**.

¹⁴. **Ibid**, p. 33.

Fue de este modo como el Estado se convirtió en un concepto organizador de integración disciplinaria de la ciencia de la administración pública, toda vez que lo comunitario se había personificado en él, haciendo de lo público algo a su imagen y semejanza. El nuevo Estado, como una expresión del interés público y de la actividad ciudadana, personificó desde entonces al pueblo reunido en las repúblicas que entonces emergían.

Ya hacía mucho tiempo que se había dejado de cultivar la ciencia de la administración en España, y estaban casi olvidados Silvela, Oliván, Posada de Herrera y Bonnin, cuando Adolfo Posada produjo su libro **La Administración Política y la Administración Social**.¹⁵ Posada representa la más impresionante recuperación de la ciencia de la administración pública, tanto en España como en Europa, por efecto de la divulgación de las obras de un autor cuyas ideas permanecían en plena vitalidad: Lorenz von Stein.

La actividad del Estado tiene como objeto una necesidad que se satisface, y que consiste en la conservación y el perfeccionamiento de la sociedad. Tratándose de administración pública, toda su actividad se encamina a este propósito y la amplitud de la esfera del Estado, así como su grado de desarrollo, determinan su organización y el número de los ministerios que atienden la variedad de funciones específicas que se desprenden de esta actividad. En la medida en que el Estado se orienta a un fin jurídico, se pone en marcha la administración política, en tanto que cuando lo hace con miras a un fin social, se mueve la administración social.¹⁶ La primera conserva a la sociedad, la segunda preserva a las instituciones de cultura o para fines sociales, que el Estado estableció para crear, promover y proteger.

¹⁵. Posada, Adolfo. **La Administración Política y la Administración Social**. Madrid, España Moderna. Sin año.

¹⁶. **Ibid**, p. 16.

Como su maestro, adopta la quíntuple distinción de las ciencias del Estado que se refieren a las relaciones exteriores, el ejército, la hacienda, la justicia y lo interior, y por lo tanto, la administración que le es inherente a cada cual. Pero, más de modo personal, declara que la administración política comprende a la hacienda, el ejército y lo interior, cuya unidad es el organismo del Estado. Por otro lado, la administración social se refiere al Estado moderno en el entendido de que "el Estado nacional contemporáneo es además un órgano colectivo, de grandes aspiraciones sociales, hasta de grandes funciones sociales", cuyo origen se encuentra en la ampliación de su esfera de actuación.¹⁷

No puede decirse que Posada sea un autor original, pues la novedad que aporta: la administración social, no es otra cosa que aquello que von Stein definía como administración interna y los autores italianos que le precedieron ya la habían definido. Su importancia radica en su esfuerzo vigoroso por recuperar el cultivo de la ciencia de la administración cuando sufría de pasmo en la mayor parte de Europa.

Marshall Dimock es el más destacado cultivador de la teoría de la administración pública estadounidense, con base en el estudio del Estado. Es autor del libro de texto titulado **Administración Pública (Public Administration)**,¹⁸ así como la obra **A Philosophy of Administration** (1958), traducido al español en 1968 con el título de **Principios y Normas de Administración**.¹⁹ También produjo algunos de los artículos más importantes sobre la

¹⁷. **Ibid.**

¹⁸. Dimock, Marshall. **Administración Pública**. México, UTEHA, 1967 (1953).

¹⁹. Dimock, Marshall. **Principios y Normas de Administración**. México, Limusa-Wiley. 1965 (1958).

teoría administrativa en los Estados Unidos, cuando se estaba gestando como un campo de estudio relevante.

Discernía que hacia los años de 1930 el estudio de la administración pública se encontraba dividido en opiniones variadas, lo que hacía necesario un esfuerzo de síntesis. El que no hubiese acuerdo obedecía a que cada autor tenía una perspectiva diferente. En su opinión, Frank Goodnow había fundado a las doctrinas estadounidenses de la administración pública con base en el derecho público. Por su parte, el concepto británico de la administración pública era entonces diametralmente opuesto al ideario norteamericano, pues sus universidades enfocaban a la administración pública a través de la historia de la filosofía. Sin embargo, el pensamiento británico tenía algo en común con el ideario administrativo de Woodrow Wilson.²⁰

La administración pública consiste en el "estudio de los poderes y problemas, la organización y el personal, así como de los métodos de manejo involucrados en la ejecución de las leyes y **policies** de las autoridades gubernamentales".²¹ Ella es más que una técnica y manejo eficientes, porque más trascendientemente se interesa por los problemas de la sociedad. La asociación de voluntades para la solución de un problema en común, es lo que forja de inmediato a la administración pública, porque cuando un gobierno es organizado para la consecución de los negocios de la comunidad, tenemos lo que ha sido llamado la administración pública.²² Pero ella no es un fin en sí mismo, sino un

²⁰. Dimock, Marshall. "¿Qué es la Administración Pública?". México, **Revista de Administración Pública**. Núm. 44. 1980 (1933). p. 113.

²¹. **Ibid**, p. 14.

²². Dimock, Marshall. "The Meaning and Scope of Public Administration". Gaus, John, Leonard White and Marshall Dimock. **The Frontiers of Public Administration**. New York, Russell and Russell, 1967 (1936). p. 1.

instrumento del gobierno y una servidora de la comunidad. Desde el principio hasta el final, tiene relación con los problemas sociales y económicos concretos tales como la salud, las obras públicas, la planeación regional y todos aquellos campos relacionados con la actividad gubernamental.²³ Por consiguiente, el arte y la ciencia de la administración pública deben ser aceptados y reconocidos, toda vez que se requiere que su desarrollo esté basado en el estudio de la economía, la medicina y la ingeniería.

El significado de la administración pública debe ser revisado, porque no es meramente una máquina inanimada que ejecuta irreflexiblemente el trabajo del gobierno. Si la administración pública tiene relación con los problemas del gobierno, es que está interesada en conseguir los fines y los objetivos del Estado. En el más amplio sentido, le conciernen también aquellas consideraciones comprendidas por la economía política.²⁴ La administración pública es una síntesis, las fronteras de su campo no son estrechas y su alcance es tan amplio como el del gobierno mismo. En suma, Dimock señaló magistralmente que "la administración pública es el Estado en acción, el Estado como constructor".²⁵ Su alcance llega al punto donde la necesidad de la realización de los fines del Estado lo indiquen, pero no hay más límites que estos y deben ser puestos bajo el examen de la teoría, particularmente de la teoría política, porque a ella le atañe el aspecto administrativo del Estado.

La administración pública no opera en el vacío, pues el objeto del servidor público es la medicina, la ingeniería, el derecho, las finanzas y el servicio social; en fin, profesiones dirigidas al beneficio de la sociedad. "La administración está

²³. **Ibid**, p. 10.

²⁴. **Ibid**, p. 12.

²⁵. **Ibid**.

relacionada con el qué y el cómo del gobierno. El qué es el objeto, el conocimiento técnico de un campo que capacita al administrador para realizar sus tareas. El cómo son las técnicas de manejo, los principios de acuerdo con los cuales se llevan al cabo exitosamente los programas cooperativos. Cada uno es indispensable; juntos forman la síntesis llamada administración".²⁶ En los Estados Unidos era muy importante que los servidores públicos supieran acerca del qué y el cómo del gobierno, aun cuándo muchos ignoraran donde estaban laborando. Tampoco se puede sostener que el funcionario público estuviera desligado de la política, aunque algunos así lo quisieran, porque es inaceptable seguir sosteniendo que la administración pública es un "campo de negocios" como lo argumentó Wilson en su tiempo.

No es necesario convocar las ideas de otros estudiosos administrativos del Estado, baste con las relevantes contribuciones del alemán von Stein, el español Posada y el estadounidense Dimock, pues sus acreditadas plumas son de suyo elocuentes. Podemos entonces pasar al estudio de la política, que en su origen no era sino el tratamiento científico de la **polis**, en su tiempo el Estado entre los griegos.

LA POLÍTICA

El papel de la política como concepto organizador de interés de la ciencia de la administración pública es reconocido como muy importante, pero su forma de operación conceptual ha sido diferencial. Existen pensadores que sostienen que la política es tan relevante para la administración pública, que esta misma se halla subsumida en su campo disciplinario. Otros, opuestamente, razonan que la administración pública puede ser definida

²⁶. Dimock, Marshall. "The Study of Administration". United States, **American Political Science Review**. 1937. p. 31. El énfasis es del original.

principalmente dentro de lo gubernamental, si se le diferencia de lo político. Unos más, finalmente, se inclinan por tratar una abierta dicotomía de ambos campos en pos de una más nítida definición de la administración pública. Estos últimos no son la mayoría, pero su fuerza intelectual no ha dejado de hacerse sentir por más de cien años.

El hecho de que la política y la administración se planteen como una antinomia no quiere decir que los pensadores administrativos no aborden a la primera, sino que es tratada separadamente de la administración pública. De hecho, buena parte de los contenidos de sus obras tratan profundamente a la política. Las críticas que se han enderezado contra ellos no radican, pues, en que soslayan el estudio de la política, sino que los fenómenos que le son propios son abordados separadamente de los sucesos administrativos y a la inversa.

El origen de esta dicotomía nace con la emergencia del Estado de derecho y como una necesidad de conceptualización de la administración pública ante las nuevas realidades de aquellos tiempos. Por tal motivo, muchos pensadores administrativos se empeñaron en identificar y definir lo administrativo ante fenómenos de los cuales recientemente se ha separado, tales como la justicia. También obedece a la emergencia del parlamentarismo y los partidos, y del propósito de aislar a los servidores públicos de las refriegas del activismo político y la contienda de los grupos de presión.

La dicotomía puede ser rastreada en la formulación primigenia que deslindaba al gobierno y la administración.

Gobierno y Administración

Desde su origen, la ciencia de la administración pública ha hecho una clara distinción de conceptos, principalmente los

referentes al Estado, la política y obviamente la administración pública. A ellos hay que agregar al gobierno y la justicia. Carlos Juan Bonnín creía que el gobierno consiste en la autoridad creada para dar movimiento al Estado (cuerpo político) y una dirección común a todos los individuos para la ejecución de las leyes.²⁷ Es la fuerza que anima al Estado, la voluntad pública activa que brinda la dirección del Estado. Así como el gobierno es la voluntad pública activa, administración es la que forma la acción propiamente del Estado.²⁸ "Gobernar es dirigir, ordenar, supervisar; administrar es obrar directamente" (...) "el gobierno es el pensamiento que dirige, la administración el brazo que ejecuta".²⁹ Pero la administración es diferente del gobierno porque es una institución en sí misma y tiene sus propias atribuciones. Está dotada de autoridad, pero no consiste en una autoridad ordenante, sino ejecutiva. Es pasiva como voluntad, activa como ejecución.

Bonnín realiza un análisis profundo del gobierno para deslindarlo de la administración, pues juzgó como un error funesto considerar al gobierno como la acción que anima los pueblos, ya se tratara incluso de un gobierno antiguo, pues este papel es propio de la administración. La acción del gobierno consiste en la "transmisión", pues su autoridad es de vigilancia y censura. El gobierno es pasivo, no activo, porque la ejecución de las leyes radica en la administración, que es el órgano que transmite la vida al cuerpo político.³⁰ Pero ella no obra si el gobierno no le imprime el movimiento que la administración es

²⁷. Bonnín, Charles-Jean. **Principes d'Administration Publique**. Paris, chez Renaudiere Imprimeur-Libraire. 1812 (1808). Tres tomos. Tomo I, p. 85.

²⁸. **Ibid**, p. 87.

²⁹. **Ibid**, pp. 88-89.

³⁰. Bonnín, C.J.B. **Compendio de los Principios de Administración**. Madrid, Imprenta de Don José Palacios, 1834. pp. 42-43.

incapaz de imprimirse; sin gobierno no hay administración, y aún admitiendo la inexistencia del gobierno, cada administración sería el gobierno de su propia comunidad. El asunto inspira a Bonnin una pregunta: "¿cuál sería el lazo común de estas partes divididas? O por mejor decir, ¿dejaría de disolverse el Estado? (...) Diré solamente que el gobierno no es el pensamiento que dirige, porque éste sólo se halla en la voluntad pública que es la ley, pues de otro modo no habría ni gobierno ni administración, sino despotismo".³¹ Si se entiende por pensamiento el derecho que tiene el gobierno para transmitir la voluntad del legislador a la administración pública, esto no impide que ella tenga capacidad ejecutiva atribuida por la propia ley.

En España, Agustín Silvela realizó una temprana exploración del gobierno. En su entender, gobernar, en su más alta acepción, es dirigir a los hombres, dictarles reglas de conducta y conseguir que las observen: es hacer y ejecutar la ley.³² En la monarquía las potestades legislativa y ejecutiva están reunidas, en tanto que en las democracias están separadas, lo que exige la participación de los más sabios y virtuosos.

Las leyes administrativas son las que tienen por objeto organizar a la administración, así como el crear y armonizar los medios de ejecución de las demás leyes, generales o particulares. Con base en este planteamiento, como diferente al gobierno, por administración del Estado se entiende al conjunto de medios por los cuales las leyes se ejecutan.³³ Pero, como ocurre con Bonnin, en quien se inspira, dice que poder ejecutivo y gobierno son la misma cosa.

³¹. **Ibid**, pp. 48-50.

³². Silvela, Agustín. **Colección de Proyectos, Dictámenes y Leyes Orgánicas; o Estudios Prácticos de Administración**. Madrid, Imprenta Nacional. 1839. p. 9.

³³. **Ibid**, pág. 6.

Silvela identifica al ejecutivo con el gobierno, pero entendido éste tal como fue definido arriba; asimismo, lo distingue del poder judicial por cuanto que éste aplica reglas o hechos consumados y probados, en tanto que el poder ejecutivo se caracteriza por preveer hechos futuros, evitar que tengan lugar hechos perjudiciales y cooperar en todos aquellos que favorezcan lo que se juzga conveniente para la prosperidad pública. Lo distingue también del poder legislativo, al cual define como el encargado de sentar reglas generales y uniformes, en tanto que el gobierno "tiene que cuidar de su ejecución, descender a infinidad de pormenores sutiles y variables, según las circunstancias y las localidades, y suplir a cada instante la falta, la insuficiencia, el laconismo o el silencio de la ley".³⁴

Con base en tales planteamientos, el autor explicó que toca al gobierno el mantenimiento del orden interior y la seguridad exterior; la administración de la hacienda pública; la protección de los derechos políticos; el fomento de la industria, el comercio y la agricultura; la defensa de los intereses generales o comunes; la tutela de pueblos, las provincias, los establecimientos públicos de educación, de beneficencia o de corrección; en fin, cuidar de la ejecución de todas aquellas leyes políticas y administrativas relacionadas con la forma de gobierno y la ciudadanía.

Por su parte, Alejandro Oliván discernía que "el gobierno es el poder supremo considerado en su impulso y acción para ordenar y proteger la sociedad, y la administración constituye el servicio general o el agregado de medios y el sistema organizado para transmitir y hacer eficaz el impulso del gobierno, y para regularizar la acción legal de las entidades locales. De modo que

³⁴. **Ibid.** pág. 7.

administrando se gobierna".³⁵ El gobierno entra en contacto con sus similares del extranjero, mantiene las instituciones fundamentales de la sociedad y determina el movimiento que en cada etapa habrá de tener la sociedad, en tanto que la administración provee los medios para realizar estos fines, ya que desde el pensamiento impulsivo del gobierno hasta la acción administrativa no media gran distancia porque ambos se tocan y se "confunden a la vista".³⁶

Dentro de la tónica impuesta por el discurso de Oliván, el binomio gobierno-administración es la base de su afirmación en el sentido de que el gobierno forma la administración, pero la administración sostiene al gobierno, por lo que el primero estaría en el aire sin el soporte de una buena administración. Dado el caso de que se decida por descentralizar el gobierno y se determine conservar una administración arreglada, compacta y prudentemente centralizada, se está cayendo en el error de vulnerar al primero y fortalecer la segunda. Un gobierno centralizado supone siempre una administración igualmente centralizada.

José Posada de Herrera criticó a Bonnin por separar el gobierno y la administración, pues en tanto que la esfera del gobierno se extiende más que la esfera de la administración, el ámbito de la última está comprendido dentro de la esfera del gobierno.³⁷ No pueden separarse porque son como la voluntad y la acción en el individuo.³⁸ Pero como el propio Posada de Herrera

³⁵. Oliván, Alejandro. **De la Administración Pública con relación a España**. Madrid, Roix Editor. 1843 (1842) p. 6.

³⁶. **Ibid.** p. 7.

³⁷. Posada de Herrera, José. **Lecciones de Administración**. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1978 (1843). Tres tomos. Versión facsímil. Tomo I, p. 38.

³⁸. **Ibid.**

también está encerrado en el círculo de la ciencia de la administración pública, aunque niega la separación entre gobierno y administración -"no se puede separar la acción del gobierno de la acción de la administración"-, sostiene paralelamente su distinción, diciendo que "ciñéndonos a las ideas enunciadas, hallaremos fácilmente la diferencia esencial que hay entre gobierno y administración".³⁹ En efecto, las funciones gubernamentales son más elevadas que las administrativas y están plasmadas en la Constitución, aunque las segundas son igualmente útiles al bienestar y a la felicidad de la nación.

El jurista mexicano Teodosio Lares preparó su discurso intelectual combinando elementos fidedignos de la ciencia de la administración pública, tales como su idea de esta disciplina como relación entre el espacio público y privado; y elementos estrictamente jurídicos que confinan el estudio de la administración pública a los marcos del derecho administrativo. Pero hay más: Lares, como todo doctrinario de la ciencia de la administración pública, sostuvo la separación entre gobierno y administración, pues situó la problemática del derecho administrativo y la ciencia de la administración pública en torno al poder ejecutivo al que consideraba dividido "en poder ejecutivo puro, o propiamente dicho, y poder administrativo, o administración activa".⁴⁰ Explicó que gobernar implica poder administrativo *strictu sensu*, en tanto que administrar entraña a la administración activa. La acción del gobierno se manifiesta en los reglamentos, decretos y órdenes encaminados al cumplimiento de la Constitución; es decir, son las normas relativas a la seguridad pública, las negociaciones diplomáticas, los convenios militares, los nombramientos, retiros y licencias de los funcionarios y en otros actos de orden, disciplina general y alta

³⁹. **Ibid**, pp. 39-40.

⁴⁰. Lares, Teodosio. **Lecciones de Derecho Administrativo**. México, Imprenta de Ignacio Cumplido. 1852. 15-16.

política. En todos estos casos se dice que el poder ejecutivo gobierna; la administración activa se manifiesta en la protección de los intereses generales de la sociedad, vigilando la acción de cada ciudadano, y entonces se dice que el ejecutivo administra.⁴¹

El planteamiento de Lares sobre la separación entre gobierno y administración resulta débil, porque los problemas de alta política a los que se refiere, así como a la disciplina general, lo mismo que la seguridad pública, las relaciones internacionales y las relaciones como funcionarios públicos, constituyen un problema de interés general para la sociedad, cuestión que atañe a la administración pública. Pero si quisiéramos aceptar el matiz referente a que los intereses generales de la sociedad se preservan por la administración pública mediante la vigilancia de la acción de cada ciudadano, entonces el gobierno estaría definido por su desvinculación con la sociedad, en tanto que la administración lo estaría por sus relaciones con ella.

Dicotomía Política-Administración

Aunque la separación entre el gobierno y la administración tornó en la dicotomía política-administración, algunos pensadores siguieron trabajando la primera línea durante el siglo XIX. Sin embargo, la tendencia general se orientó al primer suceso evolutivo.

Probablemente el primer pensador que se adentró en la dicotomía política-administración sea Alexandre Francois Vivien. Este publiadministrativista francés fue un autor cuyo mérito consistió en que su libro fue una alternativa a los tratados de derecho administrativo, pero también por su idea de la administración pública en función de las instituciones políticas.

⁴¹. **Ibid**, p. 16.

En su infancia las sociedades únicamente observaban una confusión de poderes públicos y no fue sino hasta que se desarrolló, y por lo tanto se hizo más compleja, que surgió una necesaria división de ellos. Pero este mismo proceso provocó que en su seno, el poder ejecutivo propiciara la formación de dos ramas: la política y la administración. La política es "la dirección de moral de los intereses generales de la nación", en tanto que la administración "consiste principalmente en la provisión de los servicios públicos".⁴² Los regímenes modernos han desarrollado la doble división de poderes que distingue las ramas Legislativa, Ejecutiva y Judicial, al mismo tiempo que la política también se ha extendido a las asambleas legislativas, a las cuales competen las grandes cuestiones nacionales. A ellas toca formar las leyes, intervenir en las relaciones exteriores, y les preocupa la seguridad y la salud del pueblo.

La administración aplica lo que el legislador dispone. Este declara el derecho, aquella lo ejecuta. El legislador tiene la elevada función de ejercitar la autoridad más plena, en tanto que la administración no tiene sino un papel subordinado; pero ella abraza objetos numerosos, traduce los hechos y toca las realidades políticas.⁴³ Aunque complementaria, la administración pública atiende los grandes intereses de la nación y es un resorte considerable y necesario de la organización política.

Por otra parte, la administración pública tiene una relación estrecha con el poder político, pues éste "es la cabeza y la administración los brazos".⁴⁴ Al poder político toca la iniciativa, la dirección y el consejo, imprime a la administración su espíritu general, su pensamiento y, si se puede

⁴². Vivien, A. **Études Administratives**. Paris, Editions Cujas. 1974 (1845). pp. 3-4.

⁴³. **Ibid**, p. 6.

⁴⁴. **Ibid**, p. 30.

decirlo así, su bandera. Toca a la administración pública la acción, la ejecución de las leyes y el ejercicio material y práctico de los poderes confiados al gobierno. La administración arma a la defensa militar, organiza a las obras públicas y fomenta el comercio, materializando de tal modo las leyes.

Manuel Colmeiro sustentó su visión del gobierno como una totalidad que personifica al poder. Con resonancias de Juan Jacobo Rousseau, explicó que "poder es querer con eficacia", porque se compone de voluntad para concebir y fuerza para ejecutar. Sola, la voluntad es estéril; aislada, la fuerza es un instrumento ciego: y así como en el hombre hay voluntad y fuerza, en la sociedad existe la deliberación y la ejecución, materias que señalan una íntima relación entre la política y la psicología, de aquí que gobernar es ejecutar la voluntad y encaminar la acción social hacia el bien común.⁴⁵ El gobierno ejerce un poder general porque personifica al Estado, teniendo como funciones el dictar las leyes, declarar el derecho y proveer el bien común. En suma: legisla, juzga y administra.

Pero Colmeiro también separa gobierno y administración, recogiendo la idea de Rousseau en el sentido de que administrar pues equivale a gobernar; es decir, ejercer el poder ejecutivo. Colmeiro restringe el gobierno a la administración, situándolo a su vez en el poder ejecutivo. Pero las argumentaciones del autor van más allá, entrando a una problemática riesgosa: la dicotomía política-administración: "el gobierno, así limitado, dispone del poder ejecutivo en el cual se comprenden la política y la administración propiamente dicha. La primera imprime una dirección moral a la sociedad, mueve y ordena los poderes constitucionales y restablece entre ellos la perturbada armonía (...) la administración pura es el conjunto de principios o

⁴⁵. Colmeiro, Manuel. **Derecho Administrativo Español**. Madrid y Santiago, Librerías de Don Ángel Calleja, Editor. Lima, Casa de los señores Calleja. 1850. Dos tomos. Tomo I, p. p. 5.

reglas que determina las relaciones entre el Estado y sus miembros".⁴⁶

A partir de esta distinción, avanza hacia la definición de la ciencia de la administración pública, que es la que estudia las relaciones que se establecen entre los gobernantes y gobernados, así como los derechos y deberes con respecto a la justicia y la política internacional.⁴⁷ Pero, como reminiscencia del espíritu original de la ciencia de la administración pública, también abraza todos los intereses y las necesidades todas de la sociedad. Fomentar el bien y combatir el mal, tal es inmensa la tarea del poder administrativo.⁴⁸

José María del Castillo Velasco, un jurista mexicano de hondos sentimientos e ideas liberales, visiblemente influenciado por la obra de Manuel Colmeiro adoptó la idea de separación entre política y administración, que deriva de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial: "al poder legislativo corresponde únicamente legislar y al ejecutivo quedan confiadas la política y la administración: la política cuyo objeto debe ser el exacto cumplimiento de la constitución y de las leyes y cuyo fin es mantener en el interior la armonía entre los elementos políticos del país para que los principios constitucionales sean una verdad y las leyes aseguren la libertad del hombre, y adquirir y conservar en el exterior, en las relaciones con el mundo, el respeto a la soberanía nacional; la administración, cuyo objeto se forma de las necesidades materiales, morales e intelectuales de la sociedad, y cuyo fin es satisfacer esas necesidades".⁴⁹

⁴⁶. **Ibid**, pp. 6-7.

⁴⁷. **Ibid**, p. 7.

⁴⁸. **Ibid**.

⁴⁹. Castillo Velasco, José María del. **Ensayo de Derecho Administrativo Mexicano**. México, Taller de Imprenta de la Escuela de Artes y Oficios para Mujeres. 1874-1875. Dos tomos. Tomo I, p. 7.

La dicotomía política-administración consiste en una transfiguración de la separación entre gobierno y administración, sustituyendo al primero por la política. El cumplimiento exacto de la constitución y las leyes, el mantenimiento de la armonía interior y el establecimiento de las relaciones internacionales son realizados no tanto por la política, sino por dependencias administrativas encargadas de cumplir y hacer cumplir la constitución. Asegurar el orden público y mantener las relaciones internacionales son funciones de la administración, lo mismo que la satisfacción de las necesidades materiales, morales e intelectuales de la sociedad. Igualmente, "así como la ciencia administrativa difiere de la ciencia política, así la acción del poder de la administración difiere de la acción del poder en la política" (...) "la ciencia política busca el establecimiento de la armonía de todos los elementos políticos en una dirección determinada. La ciencia administrativa busca la armonía absoluta entre todos los intereses sociales y entre todos los intereses individuales".⁵⁰

Es más: la política satisface las necesidades generales sin detenerse ante los intereses políticos e individuales, en tanto que la administración estudia las necesidades del individuo para satisfacer las necesidades comunes.⁵¹ En conclusión, el autor externa que la política considera siempre el conjunto de la nación y el Estado, en tanto que la administración se empeña en considerar a cada parte de los componentes de ese conjunto que forma la nación.⁵²

Castillo Velasco creía que entre la ciencia política y la ciencia administrativa hay una diferencia más: la primera no es

⁵⁰. **Ibid.**

⁵¹. **Ibid**, pp. 8-9.

⁵². **Ibid.**

suficiente por sí sola y necesita el auxilio de la segunda, para obtener la felicidad de los pueblos y de los individuos. En contraste, la ciencia de la administración pública puede ser bastante sin el auxilio de la política, para lograr el progreso material de las naciones, y el adelantamiento moral e intelectual de la sociedad y del individuo.⁵³

Uno de los pensadores italianos que estuvo activo entre los siglos XIX y XX, Errico Presutti, cimentó su prestigio académico en el libro **El Estado Parlamentario y sus Empleados Administrativos** (*Lo Stato Parlamentare ed suoi Impiegati Amministrativi*, 1899). Pero de su temario solamente nos interesan las relaciones entre la política y la administración.

Presutti discierne que la separación entre la política y la administración tiene su origen en la moderna división de poderes entre legislativo, judicial y ejecutivo. Con base en esta división, la antinomia entre la política y la administración nace de la diversidad organizativa y funcional del poder ejecutivo. Aunque es claro que la dicotomía política-administración reposa en la división de poderes, no es nada sencillo establecer una afirmación absoluta sobre "un criterio preciso para distinguir dónde termina la política y dónde comienza la administración".⁵⁴ Al respecto hace una evocación académica: ni el estudioso francés de la administración, Vivien, ni el cultivador alemán de la ciencia de la administración, Bluntschli, han aportado nada definitivo. Presutti se declara contrario a esta perspectiva, que juzga errónea. Habida cuenta de lo antedicho, se da a la tarea de aportar sus propias ideas.

⁵³. **Ibid**, p. 9.

⁵⁴. Presutti, Errico. **Lo Stato Parlamentare ed suoi Impiegati Amministrativi**. Napoli, Libreria Editrice Internazionale. 1899. p. 276.

Hay reservas acerca de que la distinción entre política y administración responda a la realidad de los hechos.⁵⁵ Es mejor buscar aquello que tienen en común y aquello otro que las distingue. Lo común en ambas es que son funciones del mismo Poder, el ejecutivo, y que se mueven en relación con él. La separación entre la política y la administración no debe buscarse en la división entre poderes, principalmente el legislativo y el ejecutivo, de modo que sobre la diferencia entre estos dos poderes invoca la autoridad de Lorenz von Stein. Por consiguiente, el punto importante no es la división de poderes sino la división entre la política y la administración, pues la acción propia del poder ejecutivo se manifiesta en dos grandes categorías de actos: la política y la administración. La primera implica actos de autoridad para los cuales no es posible discusión contraria alguna, en tanto que la segunda se refiere a actos para los cuales puede existir discrepancia. Presutti reconoce haber dado un criterio distinto del tratamiento de la separación entre la política y la administración, por lo que se le puede acusar de lo hecho.

Los estadounidenses, aunque no fueron los creadores de esta dicotomía, son los campeones indiscutibles. Es posible que ningún esquema haya sido tan básico para el desarrollo de la administración pública en los Estados Unidos, como esa dicotomía.⁵⁶

Una de las versiones más célebres de la dicotomía entre la política y la administración se debe a Woodrow Wilson, quien la asoció al carácter de la segunda como un negocio. No sólo la administración está fuera de la política, sino también la

⁵⁵. **Ibid**, pp. 277-278.

⁵⁶. Martin, D. H. "Déja vu: French Antecedents of the American Public Administration". United States, **Public Administration Review**. Vol. 47. num. 4. 1987. p. 298.

política está fuera de la administración: ella se encuentra más allá de la esfera propia de la política porque las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas. Aunque la política se ajusta a las tareas de la administración, no se debe permitir que manipule sus oficinas.⁵⁷ Pero se trata de una distinción de alta autoridad, y al efecto invoca a los profesores alemanes, particularmente a M. Bluntschli, de quien toma la idea de que la política se relaciona con las cosas grandes y universales, en tanto que la administración lo hace con las actividades individuales y pequeñas. La política es propia del estadista, la administración corresponde al funcionario técnico. Pero no se requiere tanto la autoridad intelectual del pensador alemán citado, como el acudir a lo que es evidente, por lo que esta discriminación entre administración y política era en su tiempo demasiado obvia para requerir mayor discusión.⁵⁸

Y sin embargo, "no se puede aclarar a todos con facilidad, exactamente dónde reside la administración en los diferentes departamentos de un gobierno concreto, sin entrar en detalles tan numerosos que confundan, y distinciones tan pequeñas que distraigan. Al separarse las funciones administrativas de las no administrativas, no pueden establecerse líneas de demarcación entre este y aquel departamento del gobierno sin tener que subir montes y bajar valles, moverse sobre alturas mareantes de distinciones y entre densas selvas de promulgaciones estatutarias, cerca y lejos, de 'síes' y 'peros', 'cuantos', 'sin embargos', hasta que todo se pierda al ojo común no acostumbrado a esta clase de exploración y, consecuentemente, no habituado al uso del teodolito del discernimiento lógico. Una gran parte de la administración pasa desapercibida para la mayoría del mundo,

⁵⁷. Wilson, Woodrow. "The Study of Administration". United States, **Political Science Quarterly**. Vol. 2, num. 2. 1887. p. 210.

⁵⁸. **Ibid**, pp. 210-211.

confundiéndose una vez en el 'manejo' [**management**] político y otra en el principio constitucional".⁵⁹

A pesar de este intríngulis, Wilson decantó al objeto de su estudio y afirmó que la administración pública es la ejecución detallada y sistemática del derecho público.⁶⁰ Cada aplicación particular de una ley es un acto administrativo, mas no la ley que está por encima de él. Los planes generales de acción gubernamental no son administrativos, la ejecución detallada de dichos planes es administrativa; esta no es una distinción entre voluntad y hecho, porque el administrador debe tener y tiene voluntad propia en la elección de medios para llevar al cabo su tarea. La administración no es ni debe ser mero instrumento pasivo, pues la distinción se plantea entre los planes generales y los medios especiales.⁶¹

Frank Goodnow es autor del primer tratado integral de ciencia de la administración pública en los Estados Unidos, bajo una tradición propiamente angloamericana: **Política y Administración (Politics and Administration)**. Este libro constituye la vía de conversión de la ciencia de la administración pública europea, en la teoría de la administración pública estadounidense. Es un puente a través del cual se comienza a abandonar a la ciencia de la administración pública del Viejo Continente, para dar paso a una nueva disciplina al estilo local. Es también el abandono parcial del derecho administrativo por un profesor del mismo, que en adelante iba centrando su atención en la ciencia política y la administración pública. Su **Política y Administración**, cuya edición príncipe data de 1900, tiene como propósito mostrar particularmente a partir de la consideración de las condiciones políticas que existían en

⁵⁹. **Ibid**, p. 211.

⁶⁰. **Ibid**, p. 212.

⁶¹. **Ibid**, pp. 212-214.

los Estados Unidos, que el sistema formal de gobierno establecido por el derecho no siempre coincide con el sistema real. Intenta asimismo demostrar que los cambios en el sistema formal deben ser hechos para que el sistema real se conforme más estrictamente a su tiempo, así como a las ideas políticas en las cuales el sistema formal está basado.⁶² Por lo tanto, se requiere del análisis de las operaciones del gobierno, así como de las relaciones entre las mismas.

Goodnow tendrá como tarea fundamental examinar las diferencias entre el gobierno formal y el gobierno real, lo que lo llevó a sus planteamientos fundamentales relacionados con las funciones primarias del Estado; a saber: la expresión y la ejecución de la voluntad del Estado, o como también las llama: la política y la administración. Por cuanto a la disociación entre la forma y el contenido del gobierno estadounidense, cree que los pensadores locales aún atienden los aspectos legales y la Constitución, pero de lo que se trata es de examinar la vida política real del pueblo.⁶³

El estudio del gobierno debe cambiar porque a menudo se da el caso de que las instituciones no jurídicas ejercen mayor influencia para dar su carácter a un sistema político, que la mera forma jurídica en la cual se encuentra situado.⁶⁴ Las fuerzas políticas que se gestan en el seno de un sistema formal actúan sobre él, y tienden a modificarlo y hasta consiguen desfigurarlo. Es absurdo, pues, que un investigador pase por alto a las instituciones no-jurídicas cuando examina al gobierno, pues la vida política se debe considerar como un todo, tomándose en consideración por igual a las instituciones jurídicas y a las no-

⁶². Goodnow, Frank. **Politics and Administration**. New York, Russell and Russell. 1900. p. 5.

⁶³. **Ibid**, p. 1.

⁶⁴. **Ibid**.

jurídicas. Tal fue el método empleado por su maestro Rudolf Gneist al examinar al sistema parlamentario británico, del cual dijo que era imposible su comprensión sin el estudio del sistema administrativo. Cuando se procede de este modo se encontrarán más semejanzas entre los gobiernos de los países, particularmente si se considera que la Constitución no puede entenderse sin el conocimiento del sistema administrativo.⁶⁵

La vida política del hombre está marcada por su condición humana. Cuando sus instituciones políticas se encuentran en una etapa de desarrollo igual, pueden encontrarse grandes semejanzas entre los pueblos. En última instancia, estas instituciones comparten fines y medios semejantes, de modo que es factible concebir al Estado como una abstracción debido a la semejanza entre los sistemas políticos reales de diferentes estados.⁶⁶ Tal abstracción se basa en la existencia de estados concretos. En su tiempo fueron puestas en tela de juicio las analogías entre el Estado y los seres vivos, pero se estaba aceptando la idea de la acción de las organizaciones políticas como el resultado del ejercicio de la voluntad real de la persona que tiene la facultad de mandar. Se hablaba de una mente y una voluntad social.

Esto propició que Goodnow formulara su teoría de las funciones primarias del Estado: las funciones oficiales se agrupan de conformidad con dos encabezados, que también se aplican a las acciones de las personalidades conscientes de sí mismas: "en otras palabras, la acción del Estado como entidad política consiste en las operaciones necesarias para la expresión de la voluntad estatal o en las operaciones necesarias para la ejecución de esa voluntad. La voluntad del Estado o soberanía debe estar conformada y formulada antes de que la acción política pueda llevarla al cabo. La voluntad del Estado o soberanía debe

⁶⁵. **Ibid**, p. 6.

⁶⁶. **Ibid**.

ser ejecutada después que ella ha sido formulada, si esa acción es resultado de la acción gubernamental".⁶⁷

La organización del Estado es la que expresa su voluntad o la ejecuta. En una monarquía son menos complejas esas actitudes que en una democracia, pero su naturaleza es la misma. Por consiguiente, la forma de gobierno modifica menormente tal naturaleza, salvo que en la monarquía se tiende a concentrar en la misma mano a la expresión y la ejecución de la voluntad. Sin embargo, la necesidad de la división del trabajo, incluso dentro de una monarquía, obliga a que se distingan.

Hay también causas psicológicas a favor de la distinción: se requiere la formulación de la voluntad antes de que sea ejecutada. En el seno del gobierno, incluso, ambas funciones las efectúan órganos diferentes por efecto del dictado de las condiciones políticas. Cada órgano se encarga exclusiva o fundamentalmente de una u otra función, esta ha sido la solución al problema del gobierno adoptada en términos generales por el ser humano.⁶⁸

Goodnow polemiza con Montesquieu por cuanto a la existencia de tres poderes, siendo dos las funciones del Estado. Ello obedeció a que el modelo del pensador político francés fue la Constitución inglesa, donde los jueces gozan de una amplia autonomía de acción. Atento a la tradición continental europea, Goodnow desecha al poder judicial como tal, asignándole un carácter ejecutivo. Volviendo a Montesquieu, le reclama el haber asignado sus tres poderes a tres autoridades diferentes, dificultando su funcionamiento. Para compensar esta deficiencia en las constituciones se estableció que cada órgano autorizado realizara en lo fundamental una función, pero no exclusivamente,

⁶⁷. **Ibid**, p. 9.

⁶⁸. **Ibid**, p. 11.

de modo que pudieran efectuar alguna parte las otras dos. Esto fue ideado por James Madison, y se le ha conocido tradicionalmente como el sistema de frenos y contrapesos. Mediante dicho artificio político las funciones de expresión y ejecución de la voluntad del Estado, pudieron ser ejercidas por órganos diferentes de los cuales fue asignada preferentemente una de ellas.

Tal fue la manera de resolver el problema y se pudo superar el que cada función que se divide a su vez en operaciones imposibles de fraccionar, fueran ejercidas sin dificultad. La expresión de la voluntad del Estado es practicada por el pueblo cuando vota, por el legislativo cuando forma las leyes y por el ejecutivo cuando emite un decreto. Por su parte, la ejecución de la voluntad del Estado es llevada al cabo por las autoridades judiciales, por las autoridades ejecutivas, y naturalmente, por las autoridades administrativas.

Las funciones primarias del Estado son identificadas por Goodnow con la política y la administración sin mayor argumento: "estas dos funciones del gobierno pueden, por propósito de conveniencia, ser designadas respectivamente como política y administración. Política se relaciona con las **policies** o expresiones de la voluntad del Estado y administración con la ejecución de esas **policies**".⁶⁹ La administración no sólo es una función de la autoridad ejecutiva, sino también la función de ejecutar la voluntad del Estado. Esta identificación, para la cual Goodnow sólo reclamó su "conveniencia", es sin duda una licencia que se tomó sin haber expuesto las explicaciones mínimas requeridas.

Con William Willoughby se cierra la triplete de los fundadores del estudio de la administración pública en los

⁶⁹. **Ibid**, p. 18.

Estados Unidos, cuyo eje argumental fue la dicotomía política-administración. El mayor mérito de Willoughby, a decir de Marshall Dimock, consistió fundamentalmente en su concepción de la administración como un fenómeno universal.⁷⁰ Estuvo influido fundamentalmente por Woodrow Wilson, cuyas obras **El Estado** (**The State**) y **El Gobierno Congresional** (**Congressional Government**) están presentes en su trabajos.⁷¹

Fue un autor polifacético y buena parte de su tiempo lo dedicó precisamente a escribir. En 1919 publicó la **Introducción al Estudio de los Estados Modernos**, y en 1927 una de sus obras principales, **Principios de la Administración Pública** (**Principles of Public Administration**), que complementó posteriormente con dos libros sobre la administración judicial (**Principles of Judicial Administration**, 1929) y la administración legislativa (**Principles of Legislative Organization and Administration**, 1934). Fue autor de un artículo muy relevante titulado "La Ciencia de la Administración Pública" ("The Science of Public Administration", 1927). Posteriormente publicó una de sus obras más importantes: **El Gobierno de los Estados Modernos** (**The Government of Modern States**), que apareció en 1936 y ha dejado una honda huella en el estudio de la administración pública en los Estados Unidos. Los **Principios de la Administración Pública** fueron el segundo libro de texto estadounidense, luego de la **Introducción al Estudio de la Administración Pública** de Leonard White, publicado en 1926.

En el tiempo en que Willoughby estuvo activo el gobierno de los Estados Unidos había sido estudiado desde el punto de vista de los derechos de los particulares, y poca atención se había

⁷⁰. Dimock, Marshall. "W.F. Willoughby and Administrative Universal". United States, **Public Administration Review**. Num. 5. 1975. pp. 483-485.

⁷¹. Wilson, Woodrow. **Congressional Government**. Boston, Houghton Mifflin Co. 1900 (1884). Y **The State**. Boston, D.C. Heath & Co., Publishers. 1918 (1898).

puesto en el problema de la organización y la conducción de la rama administrativa como diversa del poder ejecutivo dentro del gobierno.⁷² Esto había ocurrido a pesar de que desde la conclusión de la Guerra Civil, las actividades de la administración pública se incrementaron enormemente. Esto obligó a que la tradicional división de poderes fuera revisada, ya que no se podía seguir sosteniendo como un mero principio que evite el ejercicio opresivo del poder. Los servicios públicos debían ser organizados en torno a la rama administrativa considerada en su carácter técnico, tanto por lo que se refiere a la información que maneja, como por el método de operación que emplea. Lo anterior justificó que los funcionarios del gobierno fueran tratados con tanto rigor, como lo eran los empleados de las empresas privadas.

Willoughby trabaja con una disciplina que merece un tratamiento riguroso, pues tal es la finalidad de su obra, pero está consciente de que se puede elevar una objeción sobre la designación de la administración como ciencia. Independientemente de que la objeción sea válida o no, la posición sostenida es que en administración hay ciertos principios fundamentales de aplicación general que son análogos a los que caracterizan toda ciencia y que pueden ser observados si el objetivo de la administración, que es la eficiencia de operación, se asegura. Estos principios existen y su significación es conocida sólo por la aplicación estricta del método científico en sus investigaciones.⁷³ Sin embargo, confiesa que tales principios no se siguen como guías de la conducción de los negocios administrativos, ni gozan de aprobación universal y sólo aspira a que los fines del gobierno sean alcanzados con razonable satisfacción.

⁷². Willoughby, William. **Principles of Public Administration**. Baltimore, The John Hopkins Press. 1927. p. VII.

⁷³. **Ibid**, p. IX.

La obra aquí referida fue escrita especialmente para consulta de estudiantes y funcionarios públicos, pero concibiendo a la administración como una rama de la ciencia política.⁷⁴ Por consiguiente, "el término administración pública puede ser empleado en ciencia política en dos sentidos. En sentido amplio, denota el trabajo en la conducción de los negocios gubernamentales, observada desde la rama particular del gobierno implicada. Es así que propiamente se habla de la administración de la rama legislativa del gobierno, de la administración de justicia o asuntos judiciales, o la administración del poder ejecutivo, así como de la administración de los asuntos de la rama administrativa del gobierno, o la conducción de los negocios del gobierno en general. En su sentido estricto, denota sólo las operaciones de la rama administrativa. En este último, en su sentido restringido, es como se emplea en esta obra".⁷⁵

Su tesis sobre la distinción entre la ejecución y la administración fue desarrollada con profundidad en la obra **El Gobierno de los Estados Modernos**. El trabajo gubernamental es muy complejo y diversificado, lo que exige la creación de órganos adecuados que conjuguen la especialización y la definición de responsabilidades. La distribución de los poderes gubernamentales está basada en el derecho, tanto en lo que se refiere a la organización, como en lo que corresponde a su operación. Es reconocido universalmente que desde el punto de vista funcional, el principio sobre el cual deben clasificarse los poderes gubernamentales reside en la naturaleza del poder tal como es determinado y ejercido por su relación con el derecho.⁷⁶ En él se fundamentó la clasificación tradicional de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial y, por lo tanto, se

⁷⁴. **Ibid**, p. XI.

⁷⁵. **Ibid**, p. 1.

⁷⁶. Willoughby, William. **The Government of Modern States**. New York, Appleton-Century Company. 1936. p. 217.

establecieron tres ramas del gobierno. Sin embargo, la división tripartita no resiste el examen científico ni la prueba de la práctica cotidiana. El defecto de este sistema radica en que no hace distinción alguna ni prevé en forma separada las funciones del electorado y de la administración pública.⁷⁷ He aquí su célebre teoría de la división quíntuple de las ramas del gobierno, donde la administración pública asume un carácter distintivo con respecto a la ejecución, y propone la elevación del sistema electoral como un poder del Estado.

En la división tripartita la administración pública se encuentra confundida y se le trata como una parte de la función ejecutiva, e indistintamente se habla de ejecución o de administración. Pero ambas son diferentes: "la función ejecutiva es la que representa al gobierno como un todo y vigila que sus diferentes partes cumplan las leyes. La función administrativa es la que administra realmente la ley, tal como ha sido declarada por la rama legislativa del gobierno e interpretada por la judicial".⁷⁸ La primera tiene un carácter político, se relaciona con la determinación de las **policies** generales e implica el ejercicio del juicio en su aplicación, en tanto que la administración pone en acción a esas **policies**.

Con toda razón se ha detectado influencias de las instituciones y las ideas británicas en el pensamiento de Willoughby, especialmente provenientes del parlamentarismo y su división entre jefe de Estado y jefe de gobierno, noción que se trasluce en la separación entre ejecución y administración. Willoughby fue el último pensador administrativo en el cual se observan rastros de la ciencia de la administración pública europea, huellas que desaparecen casi completamente a partir de los trabajos de Leonardo White.

⁷⁷. **Ibid**, pp. 217-218.

⁷⁸. **Ibid**, p. 220.

La dicotomía política-administración también atrajo en los Estados Unidos a los cultivadores del positivismo lógico, que en la persona de Herbert Simon emprendió el estudio del comportamiento administrativo a través de la exploración de los procesos decisorios en las organizaciones. Discrepando de la idea de que el estudio de la administración -indiferenciada, ni pública ni privada- sólo se había ocupado de ahondar en los problemas inherentes a conseguir que se hagan las cosas, Simon se encaminó alternativamente a explorar la elección que preludia a la acción, penetrando más en lo que hay que hacer, que en la acción misma.⁷⁹ Toda actividad está integrada por los elementos del resolver y el hacer, por lo que no hay motivo para soslayar a los procesos decisorios de la acción. El proceso decisorio no es igual a la hechura de un lineamiento y tampoco termina cuando este se formuló, pues ese proceso abarca a la organización como un todo. Por lo tanto, la teoría de la administración debe ocuparse tanto de los principios de cómo se realiza una acción correcta, así como de aquellos otros que se refieren a la toma correcta de las decisiones.

El esquema central de esta perspectiva es la diferencia entre valores y hechos, pues hay comportamientos en las organizaciones que están orientados a la selección de sus finalidades últimas y se llaman juicios de valor; en tanto que cuando se refieren al logro de esas finalidades se denominan juicios de hecho.⁸⁰ Esta distinción explica el criterio de correctividad de las acciones y las decisiones administrativas, y colabora a esclarecer los asuntos de política y los asuntos de administración.

⁷⁹. Simon, Herbert. **El Comportamiento Administrativo**. Madrid, Editorial Aguilar. 1970 (1947). p. 3.

⁸⁰. **Ibid**, p. 6.

Frank Goodnow ha sido severamente enjuiciado por separar a la política y la administración, y sentar bases para una virtual identificación de la primera con la decisión, y la segunda con la acción. Pero reconociendo que la administración entraña procesos decisorios propios, Goodnow creyó que en ella existían criterios de corrección interiores. Con base en esta idea, Simon sugiere que ese criterio de corrección interna coincide con el canon de corrección fáctica, que deben distinguirse de los criterios de corrección ética.⁸¹ Los valores, de este modo, tienden a identificarse con la política y los hechos con la administración, sin que haya sido reconocido de tal modo por Simon, que así concede ser en esto un discípulo de Goodnow y un continuador de la dicotomía política-administración.

La administración queda de tal modo ceñida a una mera tarea aplicada, que consiste en edificar un ambiente organizativo en el cual el individuo tenga las facilidades para formular decisiones racionales, en tanto que "la teoría de la administración debe ocuparse de los límites de la racionalidad y de la manera en que la organización afecta a estos límites para la persona que toma la decisión".⁸²

En los Estados Unidos, el estudio de la administración pública nació preñado de la dicotomía política-administración, de modo que su origen y desarrollo no se puede explicar al margen de ella. Y es la dicotomía política-administración precisamente su talón de Aquiles. La dicotomía es descriptiva, no explicativa; es incapaz de traslucir el fondo real sobre el que descansa la falsedad de la división entre política y administración.

Pero no se trata de un problema finiquitado, pues actualmente esa dicotomía persiste como elemento medular de su cultura política estadounidense, y es parte de lo que André

⁸¹. **Ibid**, p. 53.

⁸². **Ibid**, pp. 226 y 227.

Sigfried llamo "genio administrativo" de los pueblos. En efecto, todavía en nuestro tiempo la dicotomía política-administración ha dado de qué hablar y lo seguirá dando.

Bajo la inspiración de esa antinomia, una variedad de autores han inaugurado una nueva era en el estudio de la administración pública en los Estados Unidos, que se caracteriza por un ánimo a favor del re: re-construir, re-fundar y re-inventar.⁸³ Quizá la más célebre re sea la formulada por David Osborne y Ted Gaebler, a los cuales David Rosenbloom ubica en la línea sucesoria de la dicotomía política-administración, pues su idea de separar el "timón" y los "remos" en el gobierno empresarial tiene allí su fuente.⁸⁴ Empero, estas ideas tienen el propósito de servir al régimen establecido, cuya comunidad política domesticada en calidad de clientes se mueven en el mercado, no en la arena del poder.

Rosenbloom compara el esquema de Frank Goodnow sobre la antinomia entre la expresión de la voluntad del Estado y su ejecución, con la separación del "timón" y los "remos" propuesta por Osborne y Gaebler, pero esta es una analogía desproporcionada. El grado de complejidad del discurso del discípulo de Rudolf Gneist, no es comparable con la simplona idea de esos autores.⁸⁵

La dicotomía también sirve de contexto lejano a las propuestas de desregulación, privatización, mercado libre y orientación al cliente, toda vez que el gobierno "reinventado" hoy en día constituye una nueva ortodoxia. Empero, su distancia

⁸³. Rosenbloom, David. "Have an Administrative Rx? Don't Forget the Politics;". United States, **Public Administration Review**. Vol. 53. num. 6. 1993. pp. 503-507.

⁸⁴. Osborne, David y Ted Gaebler. **El Nuevo Modelo de Gobierno: cómo Transforma el Espíritu Empresarial al Sector Público**. México, Ediciones Gernika. 1994 (1992).

⁸⁵. Rosenbloom, obra citada, p. 506.

con los problemas del poder la esterilizan por principio, pues como lo hizo saber Dwight Waldo hace más de medio siglo, existe una teoría política de la administración pública, del mismo modo que Aaron Wildavsky afirmó que toda prescripción administrativa es también una prescripción política. Rosenbloom cree que "esta es una vieja lección: si nosotros queremos mejor gobierno, necesitamos mejor hablar de política".⁸⁶

Razones como las señaladas han hecho considerar a James Svra, que si bien es cierto que la dicotomía sirvió para establecer las fronteras del estudio de la administración pública en los Estados Unidos, como modelo ha constituido una "aberración".⁸⁷ Lo más preocupante es que no se trata sólo de un modelo sujeto al trabajo académico, sino de una guía de diseño de las actividades de algunos funcionarios locales en el país. El estudio de la administración pública merece un mejor paradigma como guía de investigación, instrucción y enseñanza, "pues reconociendo que la dicotomía fue una aberración se contribuirá a un mejor entendimiento de los verdaderos orígenes del campo y cómo se ha desarrollado".⁸⁸

Interdependencia entre la Política y la Administración

No todos los argumentos administrativos se encaminaron a la exploración de aquello que distingue a la política y la administración, pues otros pensadores se inclinaron por enfatizar sus modos de interacción y mutua dependencia. Para John Gaus, uno de los profetas de esta perspectiva, la teoría de la administración pública significaba en su tiempo, también una

⁸⁶. **Ibid.**

⁸⁷. Svra, James. "The Politics-Administration Dichotomy Model as Aberration". United States, **Public Administration Review**. Vol. 58, num 1. 1998. pp. 51-58.

⁸⁸. **Ibid**, p. 57.

teoría de la política;⁸⁹ en tanto que para Wallace Sayre, la administración pública es en última instancia un problema de la teoría política.⁹⁰ Por consiguiente, como objeto y estudio científico, la administración pública tiene una relación filial con la ciencia política.

Cuando todavía Luther Gulick militaba en las filas de la ciencia política escribió un artículo donde exploró las relaciones entre la política y la administración pública.⁹¹ El ensayo, implicado en los problemas de la política estadounidense a principio de los años de 1930, se orientó a situar sus relaciones con la administración al margen de cualquier idea de su separación o antinomia. Definió la política como "la acción relacionada con el control de los gobernantes".⁹² Esta forma de concepción de la política no es un logro moderno, se remonta a las revoluciones y las reformas del pasado, pero es en la democracia moderna donde ha adquirido su significación superior, más especialmente como autogobierno. En este sentido realista, la política no puede retirarse de la administración ni alejarse, porque nadie desea abandonar el control y dejar a los gobernantes las manos libres para hacer lo que desean.⁹³ De ocurrir esto, la historia daría un paso hacia atrás.

⁸⁹. Gaus, John. "Trends in the Theory of Public Administration". United States, **Public Administration Review**. Vol. 10, num. 3. 1950. p. 168.

⁹⁰. Sayre, Wallace. "Premises of Public Administration: Past and Emerging". United States, **Public Administration Review**. Vol. 18. 1958. p. 105.

⁹¹. Gulick, Luther, "Politics, Administration, and 'The New Deal'". United States, **The Annals of American Academy of Political and Social Sciences**. Num. 169. 1933. pp. 55-66.

⁹². **Ibid**, p. 59.

⁹³. **Ibid**.

Hacer política es determinar las decisiones generales, influir en los actos de los funcionarios y participar en su nombramiento. Se trata de los actos que influyen o alteran la efectiva voluntad del Estado, que modifican la dirección de la **policy** y que ejercen el control de los gobernantes. El gobierno está constituido por el grupo de hombres formalmente organizado y reconocido, que ejerce el poder efectivo para forzar la realización de servicios y convocar conformidad ciudadana, así como para conducir los diferentes servicios de la comunidad. "En estos mismos términos, lo que los gobernantes hacen, esto es, el trabajo del gobierno, el desarrollo y refuerzo de los controles, el establecimiento y manejo de los servicios, todo ello, entendido en su conjunto, es la administración pública".⁹⁴ Este pasaje señala con meridiana claridad la más pura concepción politológica de la administración pública.

En 1940, uno de los más acreditados politólogos norteamericanos de siempre, Charles Merriam, preparó un artículo para colaborar al desarrollo de la teoría de la administración pública.⁹⁵ Tradicionalmente se había observado a la administración pública como un arte que ha desenvuelto aptitudes y técnicas que permiten mediciones precisas, y que pueden lograr pronósticos exactos. Pero ya aparecían en el horizonte muchos tipos de generalizaciones abriéndose paso al través de la capa de la tradición, hacia la luz de la organización racional.⁹⁶ Hay relaciones estrechas entre la administración pública y la política, incluso concibe a la primera como un espacio dentro del campo más general de la ciencia política. Ciertamente la administración pública "presupone la existencia de **policies** y

⁹⁴. **Ibid**, p. 60.

⁹⁵. Merriam, Charles. "The Development of the Theory for Administration". United States, **Advancement Management Journal**. Num. 5. 1940. pp. 130-138.

⁹⁶. **Ibid**, p. 132.

objetivos generales, su tarea es su aplicación en una sociedad política determinada".⁹⁷

Además de que tiene relación con todas las ciencias sociales, en particular está vinculada con la ciencia política porque se encuentra limitada por las categorías propias del Estado. La administración pública tiene legítimas aspiraciones teóricas, porque "es claro que el manejo (**management**) es un aspecto de las relaciones sociales que contiene un conjunto de personas, prácticas y procesos; una serie de datos que a menudo se pueden observar con mucha precisión y que son materias disponibles de análisis, interpretaciones e inferencias con respecto a esquemas generales y continuos del comportamiento de un campo especial de la conducta".⁹⁸

Quizá la más célebre cruzada a favor de esta visión politológica la haya emprendido Paul Appleby a mediados de los años de 1940, cuando señaló con toda nitidez que "el gobierno es diferente". La índole diferencial del gobierno dentro de la sociedad no es fácilmente identificable, pero ella existe, y ciertamente es mayor que aquellas otras distinciones que hay entre otras organizaciones humanas. Por consiguiente, "si no existe la voluntad de reconocer este hecho, nadie puede comenzar a estudiar los asuntos públicos con provecho ni con seriedad de propósitos".⁹⁹

Una de las razones por las cuales el gobierno existe, es porque otras organizaciones de la sociedad se empeñan primariamente en sus objetivos corporativos. Por ejemplo, una firma industrial prioriza su interés mercantil sobre el interés

⁹⁷. **Ibid.**

⁹⁸. **Ibid**, p. 133.

⁹⁹. Appleby, Paul. "Government is Different". Shafriz, Jay and Albert Hyde (eds.). **Classics of Public Administration**. Oak Park, Moore Publishing Co. 1978. p. 101.

público y esto no puede observarse como necesariamente malo, sino como la expresión del interés de cuerpo que naturalmente detenta una organización singular. El gobierno existe, entonces, porque es necesaria una institución que esté a cargo del cuidado de los intereses públicos. Y son estos mismos intereses los que señalan a grandes rasgos los atributos propios del gobierno, ante otras organizaciones de la sociedad. Estos atributos son la amplitud de alcance, el impacto y la consideración, y la rendición de cuentas públicas (**public accountability**).¹⁰⁰

Ninguna institución social tiene más responsabilidad pública que el gobierno, ninguna está tan sometida al calor del debate político y ninguna tiene un interés tan general para todos los ciudadanos. Y aunque otras organizaciones de la sociedad no son ajenas a la política, el gobierno se diferencia de ellas porque es política.¹⁰¹ La administración gubernamental es diferenciable de otras formas de administración si se observa desde fuera, porque se encuentra sometida al escrutinio ciudadano y al clamor popular, en atención a su naturaleza pública.

El arte del gobierno difiere de otras profesiones por la amplitud de su carácter y porque su actividad se extiende más allá que cualquier otra organización social. En suma: "el gobierno es diferente porque debe considerar todos los deseos, necesidades, acciones y pensamientos de ciento cuarenta millones de personas. El gobierno es diferente porque es política".¹⁰²

La perspectiva política de la administración pública tiene entre sus principales prosélitos a Dwight Waldo, quien aspiró la necesaria conciencia para rescatar en los Estados Unidos las

¹⁰⁰. **Ibid**, p. 105.

¹⁰¹. **Ibid**.

¹⁰². **Ibid**, p. 107.

raíces políticas de la administración pública.¹⁰³ Esta orientación se ha centrado en el establecimiento de la administración pública como una disciplina específica, pero ubicada junto la ciencia política. En la obra de Waldo se percibe esa necesidad disciplinaria porque su objeto, el gobierno en acción, también es uno de los aspectos esenciales del objeto de la ciencia política: el poder. Es necesario considerar el estudio de la acción gubernamental en forma diferenciada, dado que el desarrollo del Estado entonces había derivado en el concepto del "Estado administrativo". Los sistemas políticos habían desarrollado a grado tal su capacidad funcional, que ellos determinaban e intervenían en las diferentes esferas de la sociedad. La administración pública obtiene legitimidad académica por cuanto que su emergencia como disciplina politológica se fundamenta en la necesidad intelectual de que un objeto de estudio específico requiere ser descrito, explicado y evaluado de manera singular, pero sin ser desprendido del universo político empírico en el que se encuentra inmerso.

La situación especial que guarda la administración pública como del saber fraternalmente relacionado con la ciencia política, es explicable desde una perspectiva disciplinaria si se considera esencialmente la unidad del objeto de su estudio. La ciencia política trata con los problemas relacionados con el poder, su obtención, conservación y ejercicio. Históricamente, el gobierno de las sociedades ha sido el centro cimero donde el poder se acumula y se ejerce afectando a todos los miembros del Estado. Tal es la razón por la cual la ciencia política y la administración pública son inseparables en la realidad y en la teoría, y reincidir en la dicotomía es establecer dos disciplinas carentes de base empírica. Un objeto puede ser parcelado con fines analíticos, pero no dividido en aras de la especulación.

¹⁰³. Waldo, Dwight. **Teoría Política de la Administración Pública**. Madrid, Editorial Tecnós. 1961 (1948). La edición en inglés se titula **The Administrative State**.

Fred Riggs ha sido uno de los académicos estadounidenses más comprometido con el concepto de la administración pública, desde el campo de interés de la ciencia política. Creía que un enfoque del profesionalismo para la administración pública implicaba el desarrollo de un mero arte y permanecía en el ámbito de la enseñanza y la práctica de la administración, pero no en el plano superior de la teoría, el conocimiento y la investigación científica. Por consiguiente, "la ciencia política es la única capaz de contribuir a la comprensión de la administración pública y aunque otras disciplinas puedan y deban contribuir al adiestramiento de administradores profesionales, ninguna puede o quiere hacer la contribución crucial que es necesaria para que la crisis de identidad [de la administración pública] sea resuelta".¹⁰⁴

La desvinculación de la administración pública con la ciencia política es doblemente negativa. Como una paráfrasis de Gaus, quien había declarado que la teoría de la administración pública significaba una teoría política, Riggs afirmó que "una teoría política significa en nuestro tiempo, también una teoría de la administración pública".¹⁰⁵ Esta es un estudio importante para la comprensión de los medios de acción no sólo del gobierno, sino de otras organizaciones políticas tales como partidos y los grupos de presión. Obstinar en la escisión política-administración es dejar sin medios de acción a la política y mermar la capacidad teleológica de la administración.

El problema de las relaciones entre la política y la administración, cuyo origen más remoto se halla en la obra de von

¹⁰⁴. Riggs, Fred. "Professionalism, Political Science and the Scope of Public Administration". Charlesworth, James (ed.) **Theory and Practice of Public Administration**. Philadelphia, The American Academy of Political and Social Sciences. 1968. pp. 32 y 33.

¹⁰⁵. **Ibid**, p. 34.

Justi a mediados del siglo XVIII cuando distinguió a la policía y la política (**staatskunst**), sigue ocupando a los pensadores administrativos y creemos que lo seguirá ocupando por muchos años más. En efecto, Nicholas Henry apreció que a principios de los años de 1990 se había tomado conciencia de que la administración pública tenía dos parientes cercanos: su madre, la ciencia política, y su hijo, el manejo público.

También Marcia Whiker, Ruth Ann Strickland y Dorothy Olshfski volvieron a ocuparse de esas relaciones, comenzando por recordarnos el célebre aforismo de John Gaus ya señalado.¹⁰⁶ Buena parte de la disertación está orientada a demostrar que la ciencia política, mejor que cualquier otra disciplina, es la más apta para apoyar a la teoría de la administración pública. Por principio, se debe razonar que la ciencia política jamás concedió al manejo público ser el foco primario de la administración pública, por cuanto sede de dotación de habilidades ejecutivas.¹⁰⁷ Paralelamente, es la ciencia política la que acerca a la administración pública al estudio del poder, la justicia, el conflicto y la **policy**, conceptos organizadores del pensamiento social. Estas variables no son aplicadas, pero sirven de base al ejercicio profesional en administración pública por cuanto que desarrollan capacidades analíticas.

Del poder se ha dicho mucho, de modo que baste con que recordemos que desde Maquiavelo hasta Harold Lasswell, ha consistido en una categoría central de la ciencia política. La justicia no sólo es una disciplina propia de los juristas, sino una categoría que se relaciona cotidianamente con la actividad de los servidores públicos de siempre, toda vez que a ella se debe

¹⁰⁶. Gaus, obra citada, p. 168.

¹⁰⁷. Whiker, Marcia, Strickland, Ruth and Dorothy Olshfski. "The Troublesome Cleft: Public Administration an Political Science". United States, **Public Administration Review**. Vol. 53, num. 6. 1993. p. 533.

el tardío e inacabado abandono de la dicotomía política-administración en los Estados Unidos y la crítica sobre el uso de la eficiencia como un criterio de las decisiones gubernamentales.¹⁰⁸ Las autoras recuerdan que los promotores de la *Nueva Administración Pública* a finales de los años de 1970, advirtieron que los servidores públicos tendrían que dedicarse más al sistema judicial, si la política fracasara en producir justicia para la ciudadanía.¹⁰⁹

El conflicto ha sido una categoría de organización para la investigación en política de tiempo atrás, principalmente para las relaciones internacionales, así como para comprender la guerra, y es útil para entender a la administración pública en las nuevas etapas de globalización planetaria. **Policy** es una categoría organizadora en ciencia política desde que David Easton la sugirió como referente de los productos del sistema político,¹¹⁰ en tanto que Theodore Lowi la hizo el eje de su célebre tipología de **policies** regulatorias, distributivas y redistributivas.¹¹¹

Recientemente se ha desarrollado un nuevo enfoque en el cual se vincula a la ciencia política y la teoría de la organización, donde conviven los politólogos y los economistas. Su fuente son los muy conocidos trabajos de Herbert Simon sobre el comportamiento administrativo, y en especial la obra de Richard

¹⁰⁸. **Ibid**, p. 534.

¹⁰⁹. Marini, Frank (ed.). **Toward a New Public Administration**. Scranton, Chandler Publishing, 1971.

¹¹⁰. Easton, David. **Política Moderna**. México, Edit. Letras. 1968 (el título original es: **The Political System**, 1953).

¹¹¹. Lowi, Theodore. "American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory". United States, **World Politics**. Vol. XVI. 1964. pp. 677-715.

Cyert y James March, donde visualizan a la empresa privada como una organización.¹¹²

Las autoras concluyen que, en adelante, la ciencia política y la administración pública caminarán unidas a través de campos de interés común. Esos campos se basan en el suministro que ofrece la ciencia política de un conocimiento detallado acerca de las vinculaciones entre diversos actores e instituciones del sistema político, en los cuales laboran los manejadores públicos. Si estos manejadores navegan sin tal conocimiento, son como viajeros sin un mapa de caminos que transitan bajo la fórmula de la prueba y el error.¹¹³

POLICY

El desarrollo primigenio de la noción **policy** es un mérito del estudio de la administración pública en los Estados Unidos. Sin embargo, dentro de su seno no llegó a madurar plenamente como una categoría central en su desarrollo disciplinario. Esto explica por qué el merecimiento corresponde al politólogo Harold Lasswell, quien convirtió a esa noción en una categoría científica y fundó a las ciencias de **policy**, desde las cuales se ha enriquecido el progreso actual de la administración pública.

Esta voz ya se usaba en los tempranos escritos de Woodrow Wilson y Frank Goodnow, pero sin rigor conceptual. Por ejemplo, Wilson la utilizó como un sinónimo de política cuando transcribió algunos pasajes de la obra de Bluntschli, o bien, como una simple palabra sometida al contexto de un párrafo singular.¹¹⁴ Igual

¹¹². Cyert, Richard y James March. **A Behavioral Theory of the Firm**. Englewood Cliffs, Prentice Hall. 1963.

¹¹³. Whiker, Strickland y Olshfski, obra citada.

¹¹⁴. Wilson, "The Study of Administration", pp. 210, 215, 216 y 220.

trato le otorgó Goodnow, primero como sinónimo de política cuando distingue a la política y la administración, pues habla de la política como guía o la influencia sobre la **policy** gubernamental ("governmental policy") y de la administración como la ejecución de esa **policy** ("execution that policy"). Luego la utiliza como mera palabra cuando se refiere a la "**policy** de los cuerpos representativos del pueblo".¹¹⁵

Un poco más ceñida a las exigencias del rigor conceptual, ese vocablo fue referido como nutriente de la actividad administrativa, de modo que Leonard White concibió la idea de una **policy** acerca de la administración.¹¹⁶ En efecto, los negocios públicos trabajaban deficientemente debido a una laguna de **policy** -o falta de un plan de administración-. White creía que habiéndose soslayando un programa o un estándar en su labor, los legisladores juzgaban como natural cualquier propósito de afectar al manejo de los asuntos públicos a la luz de sus intereses profesionales. No fueron muy cautos al considerar los efectos a largo plazo en los diseños de una ley. Tampoco ha sido favorable la relación entre la administración pública y la justicia, donde la laguna de **policy** se ha hecho patente en la revisión judicial de los actos administrativos y en el alcance de la discreción administrativa.

Sometida al vasallaje conceptual de la categoría administración pública, la voz **policy** se empleaba para culminar alguna explicación o señalar cierto punto de interés para aquella. Esto es perceptible en una obra de John Gaus, la cual constituye uno de los desarrollos más nítidos de la **policy** dentro del estudio de la administración pública. El sustento de la administración pública lo constituye una ciudadanía que confiere

¹¹⁵. Goodnow, **Politics and Administration**, pp. 19-20 y 91.

¹¹⁶. White, Leonard. "Legislative Responsibility". Varios. **New Horizons in Public Administration**. University of Alabama Press. 1949. pp. 9-10.

el peso de los asuntos públicos al gobierno, cuyas funciones deben ser percibidas en un concepto "ecológico" que contemple los aspectos físico, natural y social, pues a partir de esta visión se entiende a la "ciencia de la administración como la parte de la ciencia, que describe e interpreta por qué actividades específicas son realizadas a través del gobierno, y por qué los problemas de **policy**, organización y manejo, generalmente tienen aquí su origen".¹¹⁷ Es más, los cambios en la distribución del pueblo en una unidad gubernamental en cuanto al tiempo, la edad y el lugar, es lo que da luz sobre el origen de la **policy** y de la administración.

En administración pública, el problema real consiste en relacionar a los administradores que cotidianamente aplican la ley en el espacio vital de la comunidad, y las recomendaciones de un ejecutivo cada vez más responsable dentro del proceso legislativo. Este es el problema central de la administración pública cuando mira al gobierno, que incluye a la **policy**.¹¹⁸ También es deseable observar al ciudadano como un participante en el proceso administrativo, más precisamente en la "**policy** política" ("political policy") de la aplicación de las leyes, toda vez que no podemos dejar de observar que los servidores públicos trabajan con problemas de consultoría, explicación y relaciones legislativas, en cualquier organización gubernamental.

Incluso el ejercicio de la planeación no es un mero trabajo técnico, sino una faena difícil y necesaria, toda vez que constituye una labor participativa local, regional y nacional. La planeación implica un proceso de **policy** donde los ciudadanos, los partidos, los legisladores y los ejecutivos, asumen decisiones que ejercitan los acuerdos fraguados en ese proceso. La

¹¹⁷. Gaus, John. **Reflexions on Public Administration**. Alabama, University of Alabama Press. 1965 (1947). pp. 9-10.

¹¹⁸. **Ibid**, pp. 35-37.

definición de la **policy** y el escrutinio del modo como la administración es aplicada, así como dicha **policy** redefinida, es también una tarea atribuida a las instituciones y procedimientos tales como el *referendum*, los partidos y las legislaturas. En suma: este análisis destaca como conclusión, que la administración pública está mezclada en el proceso integral del gobierno, así como con el contexto en el cual las personas son afectadas por su acción.¹¹⁹

No siempre se tuvo en los Estados Unidos una idea en la cual la **policy** estaba subordinada a la administración, por cuanto esquemas de concepción y explicación de los sucesos del gobierno, sino que algunos pensadores invirtieron esa relación asimétrica y supeditaron la administración a la **policy**. Fue de tal modo que esta noción se desenvolvió dentro de una cálida réplica a la dicotomía política-administración, pero moviéndose hacia el extremo rebasó las expectativas de los pensadores administrativos estadounidenses que pugnaban por el carácter político de la administración pública. Se erigió como lo que años atrás llamamos "el enfoque de la política pública".

Este enfoque, lo mismo que la orientación politológica de la administración pública tratada en la sección precedente, detenta una perspectiva política de la administración pública pero discrepa en la metodología de su estudio. El primero no distingue entre ciencia política y administración pública, se trata de la misma disciplina, mientras que la segunda reconoce a la administración pública como una disciplina o campo dentro de la ciencia política. La diferencia radica en el grado de integración y diferenciación de la administración pública con respecto a la ciencia política, en el enfoque de política pública evaporadas, pero en la orientación politológica conservadas.

¹¹⁹. *Ibid*, pp. 61, 101 y 124-125.

El enfoque referido tenía un alcance omnicomprendivo sobre las múltiples y variadas manifestaciones del poder gubernamental, como con referencia a las respuestas políticas de las organizaciones sociales afectadas por el impacto de ese poder. Bajo esta perspectiva, una de las primeras definiciones de la administración pública la concibió como las "operaciones que tienen como propósito la realización o la observancia forzosa de la **policy** pública."¹²⁰ El estudio del contenido de la **policy**, del cual depende toda administración, no consiste necesariamente en la exploración técnica de los procedimientos como tales. El éxito o fracaso de la administración pública descansa parcialmente en el carácter de la **policy** y el modo como ella es formulada en la legislación".¹²¹

Para Leonard White la diferenciación hecha por Goodnow entre política (**politics**) y administración, concibe realmente a la primera en términos de **policy**.¹²² Hacia principios de los años de 1940, Marshall Dimock planteó una perspectiva opuesta a la de Goodnow, a la que se adhirió Leonard White, que argumentaba que los servidores públicos estaban involucrados tanto en la hechura, como en la ejecución de **policy**. Esto es perceptible en el conjunto de ordenes ejecutivos, reglas y regulaciones emitidas por el jefe del ejecutivo, así como en sus decisiones en casos individuales. De hecho, esos servidores participan en la hechura de **policy** dentro de la amplia orientación que fija la ley. Por consiguiente, "no hay razón para creer que la administración es incompetente para hacer una importante contribución a la **policy**", pues los servidores públicos aportan a su hechura los conocimientos de planeación, la habilidad técnica y la

¹²⁰. White, Leonard. **Introduction to the Study of Public Administration**. New York, The McMillan Co. 1939 (1926). Edición revisada. p. 3.

¹²¹. **Ibid**, p. 7.

¹²². **Ibid**, p. 13.

imparcialidad necesaria, para facilitar su configuración.¹²³ La administración pública, incluso, puede ser una rama del gobierno que haga una **policy** genuina que esté libre del favoritismo y las inclinaciones hacia los grupos de presión.

Marshall Dimock creía que la administración pública es parte de la administración general; pero "también es parte del campo de la política, trata con la determinación de la **policy** pública en un proceso que comienza con el electorado y continúa a través de los partidos políticos y la legislación, hacia la administración misma".¹²⁴ Esta condición de ser parte de la administración general y parte del estudio de la política, a decir de Dimock, no es un asunto fortuito, sino un problema central porque la política no solamente está fundada en el gobierno, sino que se extiende por todas las instituciones públicas y privadas. Ellas están influenciadas por lo que el gobierno hace, porque en la democracia moderna los partidos y los grupos de presión están legalizados y porque el gobierno es la autoridad final en materia de **policy**.¹²⁵

Con base en la política, la administración pública es concebida como el estudio de lo que el pueblo quiere a través del gobierno y cómo lo puede lograr. El término política es polivalente, pero principalmente se usa en un sentido muy amplio para referir cualquier cosa que se relaciona con la determinación de la **policy**.¹²⁶ El administrador es político cuando contribuye a la formulación de la ley, cuando se desempeña en las organizaciones públicas que ejecutan la **policy** y cuando trata con

¹²³. **Ibid.**

¹²⁴. Dimock, Marshall and Gladys Dimock. **Public Administration**. New York, Rinhart and Co. 1953. p. 1.

¹²⁵. **Ibid.**

¹²⁶. **Ibid**, p. 4.

los grupos de presión que cotidianamente lo pretenden de influir. Él es político tanto en la hechura de **policy**, lo mismo que después, cuando la ejecuta. La administración pública también fue definida como el estudio y la práctica de aquellas cuestiones cuya realización está a cargo del derecho y la política.¹²⁷

En una edición posterior de la obra citada, Dimock señaló que muchas de las discusiones teóricas en la administración pública tratan con **policy**; es decir, se refieren a las decisiones que en cualquier lugar y tiempo, ellas entrañan los objetivos y las medidas sustantivas que se eligen para tratar problemas, resultados o innovaciones, así como las razones que les dieron origen. **Policy** trata con objetivos, decisiones e implementación en áreas específicas tales como la tierra, el agua, las relaciones exteriores o la educación, en las cuales el gobierno tiene el interés de proveer un servicio.¹²⁸

Policy es un concepto que encierra la actividad total del sistema político, porque entraña la conciliación y cristalización de los intereses encontrados de muchas personas y grupos (...) de diversos intereses en el interés público.¹²⁹ Es una categoría que borra las fronteras entre la política y la administración; por política se "entiende todo lo que hace el gobierno en el sentido de determinar la política pública", concibiéndose por administración lo "que tiene que ver con el 'qué' y con el 'cómo' del gobierno".¹³⁰

¹²⁷. **Ibid.**

¹²⁸. Dimock, Marshall and Gladys Dimock. **Public Administration**. New York, CBS College Publishing. 1983. p. 40.

¹²⁹. Referido por Landau. Dimock y Dimock, obra citada, p. 22.

¹³⁰. **Ibid**, pp. 22 y 42.

El concepto de **policy** así formulado entrañó por principio una estructura tautológica. A excepción del proceso político generado en el seno de los grupos que integran la sociedad, todas aquellas actividades orientadas a dirigir o influir en la dirección del Estado conllevan el significado público inherente de la política.

No nos debe asombrar que esta perspectiva no derivara en una concepción rigurosa de **policy**, pues al mismo tiempo que disipó la singularidad fenoménica de lo administrativo dentro de lo político, no se diferenció de este último. Finalmente **policy** ocupó los lugares comunes de la ciencia política, sin beneficiar al estudio de la administración pública en los Estados Unidos.

Estas proposiciones sobre la **policy** como eje de las concepciones de la administración pública, fueron rechazadas por propiciar la evaporación de su singularidad como categoría y disciplina. Al subsumirse en la noción de **policy**, la administración pública reconocía su naturaleza política, pero se le llevó al extremo de su absorción dentro la ciencia política. Esto derivó en la confusión del campo de la administración pública con el de la ciencia política y en la evaporación del centro conceptual; la política, como corazón de la disciplina, no coincidía *strictu sensu* con la función administrativa en el sentido de realización de la **policy**. Al propugnarse que la administración pública se ocupa del estudio y la práctica de aquellas cuestiones cuya realización está a cargo del derecho y la política, con base en la **policy**, se sobrevaloró el papel de los poderes legislativo y judicial, así como de los partidos y los grupos de presión como hacedores y ejecutores de dicha **policy**. Martin Landau explicó que "el campo de la administración pública queda entonces con una base imprecisa y vacilante, no es posible distinguirlo de la ciencia política".¹³¹

¹³¹. Landau, Martin. "El Concepto de Toma de Decisiones en el Campo de la Administración Pública". En Malick, Sidney y Edward

Hay pensadores que juzgan que el fuertemente criticado Frank Goodnow no había hecho tan mal su trabajo en la dicotomía política-administración, pues propuso una clara distinción entre ambas, no su identificación. Esta afirmación, fuente para las más crudas críticas a su persona, no suponía la distinción en el plano de la realidad, sino en el de la formulación teórica.¹³² "Olvidamos, sin embargo, que Goodnow estaba empeñado en realizar la 'diferenciación por abstracción'. No establecía distinciones concretas; es decir, no distinguía ramas del gobierno, no equiparaba determinada operación con determinado organismo (...) establecía diferencias de conducta. Sus formulaciones originarias hacían cortes transversales en las instituciones concretas de gobierno, abstraían ciertas series de operaciones, y hacían de ellas la base de un estudio".¹³³

La dicotomía política-administración había pecado de defecto, en tanto que el "enfoque de política pública" lo había hecho de exceso. En los Estados Unidos una ni la otra ofrecieron soluciones trascendentales al pensamiento administrativo, dejando problemas latentes cuya solución hoy en día siguen insolutos.

Los aportes serían ofrecidos sin sacrificar la singularidad conceptual de la administración pública. En efecto, hacia 1937 se introdujo el estudio de **policy** en la Escuela Graduada de Administración Pública de la Universidad de Harvard, y en 1940, con base en esta experiencia, se formó un Comité

van Ness (eds.): **La Conducta Administrativa**. Buenos Aires, Editorial Hobbs-Sudamericana. 1966. p. 21.

¹³². Goodnow, **Politics and Administration**, ya citada. Al respecto ver a Waldo, Dwight. **Teoría Política de la Administración Pública**. Madrid, Editorial Tecnós. 1961 (1948). Cap. 7; Simon, Herbert. **El Comportamiento Administrativo**. Madrid, Edit. Aguilar. 1970. cap. 3.

¹³³. Landau, obra citada, p. 28.

Interdisciplinario dedicado al desarrollo curricular de la nueva materia. Uno de sus más fructuosos productos fue el libro **Administración Pública y Policy Pública (Public Administration and Public Policy)** de Harold Stein, que comenzó a utilizarse como libro de texto en el año de su publicación: 1948.¹³⁴

Pero posiblemente la contribución más relevante brindada por dicha Escuela sea una antología preparada en 1940 por Carl Friedrich y Edward Mason. Esta contribución, que desde la época en que se formuló podría ser históricamente equiparable con el aporte posterior de Harold Lasswell, padre de las ciencias de **policy**, significó un esfuerzo de síntesis de los aportes de los especialistas en administración pública al campo de aquella materia.¹³⁵ Hay que señalar que Friedrich era un autor reconocido que se había formado en Alemania, su país de origen, donde abrevó en la teoría del Estado germánico y las disciplinas administrativas que allí se cultivaban. El objeto de la antología fue publicar expresamente una obra de **policy** como una empresa alterna ante las tradicionales series editoriales en ciencias sociales, pues existía una necesidad práctica y teórica.¹³⁶ El temario de los once artículos que integran a la obra, presentados por igual número de autores, están dedicados a una variedad de campos de acción de la **policy**, tales como el empleo, mercado, control industrial, precios, presupuestos, moneda y regulación económica, entre otros.

Los editores aseguraban que raramente los asuntos de **policy**, si no es que jamás, se habían tratado con esmero dentro de alguno

¹³⁴. Stein, Harold. **Public Administration and Public Policy**. New York, Harcourt, Brace and Company. 1948.

¹³⁵. Lasswell, Harold. "Policy Orientation". Lerner, Daniel and Harold Lasswell (eds.). **The Policy Sciences**. Stanford University Press. 1951. pp. 3-15.

¹³⁶. Friedrich, Carl and Edward Mason (eds.). **Public Policy**. Harvard University Press. 1940.

de los campos de estudio cultivados en la tradicional división del trabajo de las ciencias sociales. Y, por el contrario, estos asuntos se oponían a la fragmentación y reclamaban la colaboración de disciplinas vinculadas. Para ambos, la trascendencia del cambio por cuanto a la visualización de las **policies** consistía en aplicar todos los enfoques posibles rompiendo las barreras entre los análisis teóricos y prácticos, y entre los puntos de vista meramente jurídicos, económicos y administrativos.

Además, las distinciones disciplinarias de estas ciencias no estaban contribuyendo al estudio integral de **policies** cuyo importancia, debida principalmente a la expansión de las actividades del gobierno, era patente. En suma, muchos de los progresos más significativos de las ciencias sociales estaban entonces, y lo estuvieron de antiguo, determinados por problemas de **policy** cuya presión reclamaba soluciones. En todo caso, estas mismas disciplinas requerían del análisis de las condiciones que determinaban el éxito o el fracaso de aquello que los gobiernos modernos emprendían.

Esta fue una interpretación sustancialmente distinta del "enfoque de la política pública", que precedió y anunció el nacimiento de las ciencias de **policy** encabezado por Lasswell años después. Se trató de una sugerencia multidisciplinaria a partir del concurso de las ciencias sociales en su conjunto. Pero el concepto de **policy** estaba lejos de ofrecer una panacea, o decir al público o al gobierno lo que debían hacer. Su objeto era mostrar cómo el trabajo de los académicos y los practicantes de la administración pública pueden atraer en una estrecha y fructuosa colaboración, toda vez que la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Harvard se proponía presentar anualmente los de los resultados de esta colaboración.

La contribución más importante es obra de la pluma de Friedrich.¹³⁷ Como está destinada al tema de las relaciones entre la **policy** y la responsabilidad administrativa, buena parte de su objeto se dedica a definir a la primera. El punto de arranque es su polémica contra la dicotomía entre la política y la administración formulada por Frank Goodnow, de la que explica que las concibe como cajas aisladas mutuamente excluyentes, cuando ambas juegan un papel continuo en la hechura y ejecución de la **policy**, aunque haya más de política en la formulación y más de administración en la ejecución. El punto de enlace es la **policy** como un *continuum* de hechura y ejecución, como un proceso inseparable.

Cuando los individuos o los grupos ganan o pierden poder en un ámbito determinado, hay política; cuando un acto o propuesta de acción de un funcionario se orienta al interés público, hay administración. Esta misma situación, desde otro ángulo, deriva en la definición de **policy** como "el significado común del término referido a las decisiones acerca de lo que se hace o no se hace en situaciones dadas".¹³⁸ Las funciones legislativas constituyen decisiones de **policy**, de modo que su hechura se considera cada vez menos como parte de la administración pública, pero una parte al fin, al tiempo que la ejecución le corresponde plenamente.

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

Otra colaboración fructuosa fue ofrecida por Paul Appleby en su obra **Policy y Administración (Policy and Administration)**,

¹³⁷. Friedrich, Carl. "Public Policy and Nature of Administrative Responsibility", Friedrich y Mason, Obra citada, pp. 3-23.

¹³⁸. **Ibid.**

publicada en 1949. Aquí encontramos también el énfasis de los vínculos existentes entre **policy** y administración pública. Appleby se ciñó al estudio del gobierno en los Estados Unidos, que fue dividido en atención a la separación constitucional de poderes. Uno de los efectos negativos fue que a mediados del siglo XX, la ciencia política se había convertido en una disciplina individualizada: buena parte de su literatura aceptaba tácitamente la división de poderes y había excluido a la administración pública de los procesos de hechura de **policy**. Del mismo modo, dicha separación sirvió de sustento para la aceptación y justificación del servicio civil.¹³⁹ Incluso, el Presidente de los Estados Unidos fue reconocido como una excepción, pero esto ocurrió más en términos personales que en el orden institucional. Su condición de hacedor de **policy** se concibió más en su carácter de individuo, que de jefe del poder ejecutivo.

La situación real, sin embargo, era diversa: efectivamente el Congreso y las legislaturas locales hacen **policy** para el futuro, pero no monopolizan esta función. De manera similar, el poder judicial determina lo que es la ley pero no tiene su monopolio, pues constantemente la administración pública expide las reglamentaciones para el futuro y está continuamente determinando lo que es la ley y lo que significa en términos de acción. Del mismo modo, los cuerpos legislativos conservan buena parte de poder sobre la administración pública.

Ciertamente los administradores públicos participan en la hechura de **policy** para el futuro, pues ellos formulan recomendaciones para la legislación y esta es una función de la hechura de **policy**.¹⁴⁰ En tanto los cuerpos legislativos hacen la

¹³⁹. Appleby, Paul. **Policy and Administration**. University of Alabama Press. 1949. pp. 1-25.

¹⁴⁰. **Ibid**, p. 1.

policy en general, toca a los administradores públicos formularla a través de una aplicación gradualmente menos abstracta; "la hechura de **policy** en administración pública, consiste en el ejercicio de la discreción con respecto a cada acción".¹⁴¹

La hechura de **policy** no puede ser situada únicamente en un punto o sector del régimen político, porque donde exista una acción afectando al público, hay hechura de **policy**. Ella es hecha a través de todo el gobierno y a lo largo del proceso político. La administración pública, en su más amplio sentido, está involucrada con la hechura de **policy** por cuanto le corresponde su ejecución. Ella es un proceso de entremetimiento entre la hechura de **policy** y el manejo (**management**) por debajo de las determinaciones emanadas de los poderes legislativo y judicial, así como de los entes populares-electorales.

Hay que enfatizar que existe una relación estrecha entre **policy** y administración pública que conviene no olvidar, para tener una idea cabal de sus complejas relaciones dentro de los asuntos de Estado. No se puede dejar de constatar aquí una contribución al estudio de **policy**, con beneficios paralelos a la administración pública. Sin embargo, el trabajo más fructuoso no se ha hecho entre los estudiosos de la administración pública; se ha debido a los propios militantes de la disciplina fundada por Lasswell. A ella nos referiremos más adelante.

¹⁴¹. **Ibid**, p. 25.