

## INTRODUCCIÓN

### I

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

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

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

---

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

*Estado*, o lo que es lo mismo: el punto de vista administrativo del Estado.

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

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

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

---

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

## II

Este libro se encamina a resaltar la relevancia teórica de la administración pública en tres sentidos. En primer lugar, la tratamos como un conocimiento acumulado de antaño. Todavía a finales de la década de 1940, Robert Merton reconoció que la sociología sufría la carencia de capacidad acumulativa de conocimiento por parte sus cultivadores y que las aportaciones de fundadores del calibre de Comte o Spencer no sólo eran diversas, sino hasta antagónicas. En contraste con la sociología, la ciencia de la administración pública es acumulativa y existen más puentes de entendimiento entre sus fundadores, que puntos de divergencias. Tal es el motivo por lo cual, estando nosotros dedicados a mostrar una panorámica del estado del arte en la actualidad, no renunciamos a trazar el desarrollo de la ciencia de la administración pública desde sus orígenes.

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

Merton advertía sobre el hecho de que los sociólogos se ocuparan solamente de las funciones manifiestas, pues de tal modo su trabajo estaría fijado por hombres prácticos como los industriales o los líderes sindicales, y no los problemas teóricos de la disciplina. Atendiendo únicamente las funciones manifiestas, el sociólogo observaba como problema clave si una actividad o una institución alcanzaban sus objetivos, de modo que su trabajo científico se restringe a la práctica del registro de una norma de conducta que le es

---

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

familiar.<sup>4</sup> Su labor, en suma, era meramente la de estimar la implementabilidad de esa actividad u organización. Tal es hoy en día la labor de muchos estudiosos de la administración pública, cuya empleo está regido por finalidades prácticas que resuenan en voces tales como la economía o la eficiencia, ocupando más la labor de ingenieros que de científicos.

El desarrollo disciplinario más prometedor se orienta a la exploración de las funciones latentes, las cuales no interesan al ingeniero administrador, sino al científico que escudriña territorios ignotos, y de manera similar al pensador político alemán Arnold Clapmar activo en el siglo XVII, que indagaba en el mundo subterráneo de las arcanas de dominación, aquél penetra en las fronteras de lo que no está puesto a la simple vista, para develar sus misterios.

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

De tal modo se refuerza la idea de que la práctica no se debe desliniar de los valores, así como los valores no deben divorciarse de la práctica, estableciendo firmemente no sólo que el estudio y la acción son inseparables, sino el que en una sociedad democrática la administración por cuanto pública es ineludiblemente responsable ante el pueblo del que emana, y que está sujeta a la rendición de cuentas (**accountability**).<sup>6</sup> Como corolario, Sayre sentenció que el estudio de la administración pública del tal modo se elevaba

---

<sup>4</sup>. **Ibid**, pp. 75-76.

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

<sup>6</sup>. **Ibid**, p. 9.

más allá de ser una ciencia, para significar también una teoría del gobierno que el pueblo se ha dado a sí mismo.

### III

Este libro constituye la culminación de casi tres décadas de labor docente e investigación de quien escribe estas líneas, particularmente como profesor de la asignatura Teoría de la Administración Pública impartida en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. De hecho constituye la secuela de dos libros,<sup>7</sup> a los que ahora substituye, y cuya preparación obedeció a una generosa invitación hecha tiempo atrás por mi dilecto amigo el Dr. Leonel Perznieta Castro. Esas obras ya no serán editadas, pero creo que pervivirán en biblioteca, en librería de segunda mano y en las colecciones bibliográficas privadas.

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

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

---

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

#### IV

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

La voz inglesa **policy** por lo general es indebidamente vertida al español como "política", pues esta última semántica y conceptualmente corresponde al vocablo **politics**. Una traducción en la cual **policy** se vierte como "política" genera no sólo notables desarreglos idiomáticos y semánticos, además de notorios errores conceptuales. En los Estados Unidos y otros países anglófonos se utilizan las palabras **politics**, **policy** y **police** con significados diversos, y las traducciones al español de la primera y la tercera no causan problema: política y policía; pero no la segunda, que no tiene equivalente en nuestro idioma y obviamente "política" no es la adecuada. Por lo tanto, optamos por dejar las voces **policy** y **policies** en inglés en atención a sus raíces greco-latinas propias también del español, tal como lo explicamos y proponemos en otro lugar.<sup>8</sup>

La voz *implementación* se comenzó a utilizar en administración pública hacia principios de la década de 1970, pero el fenómeno que entraña ya había sido identificado previamente a través de otras nociones. Algunos autores usaban *aplicación* de *policy* o *ejecución* de *policy*, en tanto que otros optaron por *activación* de *planes*, o *subfase de sanción y control*. Unos más prefirieron mencionar *seguir a* través (**follow-through**) o *llevar a cabo* (**carrying-out**) las *policies*. Pero *implementación* es una categoría más precisa, pues entraña la idea de producir, hacer, llevar a cabo, ejecutar, desempeñar, realizar, completar, efectuar, realizar y aproximar. Igualmente, entraña llevar a cabo, acabar, cumplir con, dar efecto práctico a algo; o bien, asegurar la

---

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

realización real por medidas concretas.<sup>9</sup> Dentro del temario de implementación es frecuente que se traten temas referentes a la comprensión de los objetivos y la confianza puesta en el departamento, organización o persona identificada con él. Trata con el flujo de recursos financieros procedentes de asignaciones presupuestales o procedentes del mercado, y el aparato administrativo necesario para realizar cualquier actividad hacia los resultados. Igualmente, comprende la provisión de los servicios y el cumplimiento de las regulaciones.<sup>10</sup>

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

Por otro lado, en el idioma español el vocablo inglés **public management** ha sido trasladado de diversos modos: gerencia pública, gestión pública, dirección pública y administración pública; o simplemente deslizado dentro de nuestra lengua como *management público*. El autor de estas líneas ha propuesto su traducción por manejo público, pero es menester explicar que no dejamos de percibir un efecto chocante en esa voz manejo, tanto en su escritura como en su sonoridad. Sin embargo, el término así traducido tiene antecedentes dignos de mención que nos estimulan a seguir por este camino. Como muestra ofrecemos un conspicuo botón donde la categoría manejo es central en el uso del concepto de administración pública: "la Ciencia Administrativa es el conocimiento de los principios, en virtud de los cuales debe arreglarse la acción de las autoridades a quienes se encargue el **manejo** de los intereses y negocios sociales, que tengan el carácter de públicos" (...) "la administración pública es la acción de las autoridades sobre los intereses y negocios sociales, que tengan el carácter público, ejercida conforme a las reglas que se hayan establecido para **manejárlas**".<sup>11</sup>

---

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

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

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

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

V

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

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