

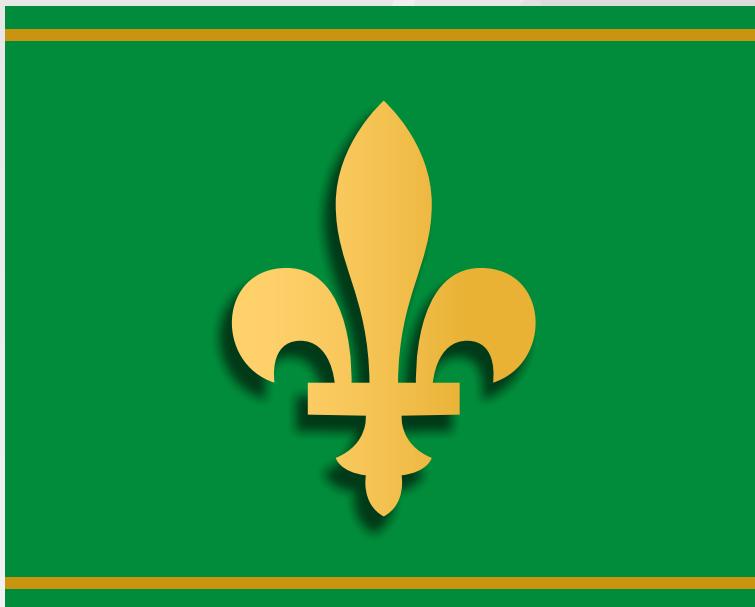


SECCIÓN MEXICANA DEL
INSTITUTO INTERNACIONAL
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.



PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



OMAR GUERRERO

OMAR GUERRERO

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



SECCIÓN MEXICANA DEL
INSTITUTO INTERNACIONAL
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.

64 Años
al servicio
de México

COMITÉ EDITORIAL

Diego Barria Traverso
Jorge Culebro Moreno
Mauricio Dussauge Laguna
Maximiliano García Guzmán
Roberto Padilla Domínguez
Adriana Plasencia Díaz
Diana Vicher García
Héctor Zamitz Gamboa

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Primera edición INAP: mayo de 2019

ISBN: 978-607-9026-92-9

© Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
Km. 14.5 Carretera México-Toluca No. 2151
Col. Palo Alto, C.P. 05110
Alcaldía Cuajimalpa, Ciudad de México
50 81 26 57
www.inap.org.mx

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra,
citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro

CONSEJO DIRECTIVO 2017-2020

Carlos Reta Martínez
Presidente

Luis Humberto
Fernández Fuentes
**Vicepresidente
para Asuntos
Internacionales**

Ricardo
Uvalle Berrones
Vicepresidente **Vicepresidente para los
IAPs de los Estados,
2019-2020**

José de Jesús
Jiménez Hernández

CONSEJEROS

José Ángel Gurría Treviño
Roberto Padilla Domínguez
Arturo Núñez Jiménez
Omar Guerrero Orozco
Carlos Almada López
Julián Alfonso Olivas Ugalde
Alejandro Romero Gudiño
Jorge Tamayo Castroparedes
Elena Jeannetti Dávila
Eber Omar Betanzos Torres
Soraya Pérez Munguía
María de Jesús Alejandro Quiroz
Jorge Francisco Márquez Montes
Fernando Pérez Correa Fernández del Castillo
Raúl Martínez Almazán
Manuel Quijano Torres
Alfonso Pérez Daza

CONSEJO DE HONOR

Luis García Cárdenas
Ignacio Pichardo Pagaza
Adolfo Lugo Verduzco
José Natividad González Parás
Alejandro Carrillo Castro
José R. Castelazo

IN MEMORIAM

Gabino Fraga Magaña
Gustavo Martínez Cabañas
Andrés Caso Lombardo
Raúl Salinas Lozano

FUNDADORES

Francisco Apodaca y Osuna
José Attolini Aguirre
Enrique Caamaño Muñoz
Antonio Carrillo Flores
Mario Cordera Pastor
Daniel Escalante Ortega
Gabino Fraga Magaña
Jorge Gaxiola Zendejas
José Iturriaga Sauco
Gilberto Loyo González
Rafael Mancera Ortiz
Antonio Martínez Báez
Lorenzo Mayoral Pardo
Alfredo Navarrete Romero
Alfonso Noriega Cantú
Raúl Ortiz Mena
Manuel Palavicini Piñeiro
Álvaro Rodríguez Reyes
Jesús Rodríguez y Rodríguez
Raúl Salinas Lozano
Andrés Serra Rojas
Catalina Sierra Casasús
Ricardo Torres Gaitán
Rafael Urrutia Millán
Gustavo R. Velasco Adalid

CONTENIDO

Presentación de la primera edición del INAP 11
Carlos Reta Martínez

Introducción de la primera edición del INAP 17
Omar Guerrero

Presentación de la edición colombiana 21
Hernando Roa Suárez

Prólogo de la edición colombiana 25
Jaime Antonio Quiceno Guerrero

Introducción de la edición colombiana 31
Omar Guerrero

Primera Lección LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Definición de Administración Pública	37
El Estado	42
Actividades Funcionales y Actividades Institucionales	43
Lo Administrativo	44
Lo Público	46

Segunda Lección CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN Y CIENCIAS SOCIALES

Economía Política y Ciencia de la Administración	52
Sociología y Ciencia de la Administración	54
Derecho y Administración Pública	59

Tercera Lección
ALREDEDOR DE LA POLIS

Política y Administración Pública	66
Política y Policy	72
Policy y Administración Pública	74

Cuarta Lección
TIPOLOGÍA DE LAS ADMINISTRACIONES DEL ESTADO

Diversificación de las Administraciones del Estado	86
Administración de lo Exterior	89
El Ministerio de lo Exterior	90
El servicio exterior	92
Administración de Justicia	93
Jurisdicción y administración	94
Concepto de administración de justicia	98

Quinta Lección
LA PRÁCTICA ADMINISTRATIVA

Definición del Servidor Público	104
La Carrera Administrativa	108
El servicio preparatorio	108
Desarrollo de la carrera administrativa	112
La escuela profesional de servicio público	117
El entrenamiento práctico	121
Diferencia entre la Carrera Administrativa y la Carrera en Administración Pública	127

Sexta Lección
**LA PROFESIÓN EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Significación Histórica	133
La Enseñanza de la Política	136

La Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública en América Latina	139
---	-----

Séptima Lección

LAS ADMINISTRACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

Administración de las Asociaciones Civiles y la Participación Administrativa de los Ciudadanos	149
Administración Pública y Administración Privada	154

FUENTES

Libros y Artículos	167
Legislación	173
Otros	174

Presentación de la Primera Edición del INAP

Con la reedición de los Principios de Administración Pública, el Instituto Nacional de Administración Pública busca poner a disposición de todo aquél que establece por primera vez contacto con la administración pública un medio idóneo de aprendizaje práctico, sintético y versátil que les permita acercarse al conocimiento de sus aspectos esenciales; al tiempo que constituya el eje o base cardinal para su posterior involucramiento o profundización de conocimientos, ya sea en la academia o en el servicio público. Pero, también, busca ser punto de referencia para quienes ya están familiarizados e inmersos en el estudio o ejercicio del servicio público, con la finalidad de renovar y continuar fortaleciendo sus conocimientos sobre la disciplina.

Uno de los aspectos más importantes de este libro es que no constituye un texto más, ya que en él se destila el conocimiento que durante más de cuarenta años ha acumulado Omar Guerrero para que, a partir de esta síntesis, todo aquél interesado en la administración pública pueda emprender un sólido rumbo en el conocimiento de la materia. Este texto se suma a la tradición de enseñanza que ha buscado ofrecer materiales de estudio para formar a los administradores públicos, incluso desde el cameralismo, práctica que han seguido los grandes maestros que van desde Justi, Bonnin, Stein, González, Oliván, hasta Waldo, Debbasch o Baena del Alcázar.

Siendo además que, sin duda, Omar Guerrero se puede considerar no sólo como un académico o investigador sino como el prohombre de la disciplina en nuestro país. Así es, nuestro ilustre y reconocido profesor es el que abrió brecha y ha reconstruido a la ciencia desde sus piezas dispersas en muchas bibliotecas públicas, centros documentales, fondos reservados y hasta en bibliotecas personales, para que hoy tengamos la teoría, la historia, la praxis y la ciencia de la administración pública como una disciplina sólida y diáfana.

OMAR GUERRERO

Como tan atinadamente se explica en la presentación de la edición colombiana, el espíritu del trabajo es acercar el estudio de la administración pública a todos aquellos que por primera vez tienen conocimiento de esta materia, lo mismo que propiciar la actualización de aquellos otros que ya están inmersos en el tema.

De allí que la primera lección “Administración Pública” inicie definiendo a la administración pública, de la mano de los más célebres próceres del pensamiento, desde los constructores de la disciplina como Charles-Jean Bonnin, Lorenzo von Stein o Woodrow Wilson, destacando aspectos centrales como las raíces de la palabra y las cualidades que describen sus atributos como son lo estatal, lo público.

También se hace referencia a la actividad que despliega la administración pública, al tiempo que se distinguen las actividades funcionales e institucionales, explicando su naturaleza y objetivos. Se alude la importancia de la administración pública y a cómo incluso lo que condiciona que un Estado sea poderoso es que esté bien administrado.

En la segunda lección, sobre la relación entre “la ciencia de la administración y las ciencias sociales”, se aborda la manera en que ha tenido lugar la relación de la administración pública con otras ciencias sociales afines como son la economía política, la sociología y el derecho. Resaltando los nobles propósitos que persiguen estas disciplinas, la forma en que se verificó su desarrollo histórico paralelo y la importancia que conlleva el considerar estas relaciones en la investigación, docencia y ejercicio profesional de la administración pública.

La siguiente lección sobre “Ciencia Política, la Ciencia de la Administración Pública y las Ciencias de *Policy*”, nos brinda explicaciones y conocimientos nodales para entender las claves de la “dicotomía” política-administración que, por ejemplo, más bien obedecieron en los Estados Unidos a la confusión entre apartidismo y apolítica. Aunque desde las comunidades científicas también ha obedecido a una distinción de campos

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

del saber; es crucial conocer los razonamientos que la han construido para comprender sus pormenores y dejar detrás las desacertadas confusiones generadas a su alrededor.

Esta lección comprende, asimismo, una magistral disquisición sobre la distinción entre política y *policy* (*politics* y *policy*), que nos permite, de manera muy abreviada y clara, conocer el campo de estudio de cada una, lo mismo que entender los pormenores de la confusión que se ha creado en torno a lo que abarca *policy* y su traducción, esto es, los problemas semánticos y conceptuales.

Cuando se aborda la relación *policy*-administración pública, podemos entender cómo es que la primera tuvo un amplio campo para su desarrollo primigenio en la segunda. Incluso constituyendo parte de su misma definición, como es visible en las ideas de Leonard White: “el alcance de la administración pública está determinado sólo por la necesidad de ejecutar las *policies* y propósitos del Gobierno”. También se examina la forma en que se desarrollaron los estudios de *policy*, cómo fue que se incorporaron a las universidades, destacando la “relación genética entre *policy* y administración pública”, que no hay que dejar de lado.

Llegamos así a la lección cuatro, que pone la atención en la “tipología de las administraciones del Estado”. Esta lección nos ilustra sobre la forma en que se ha dado la diversificación administrativa en el gobierno, como un fenómeno que dio inicio cuando la policía se transforma en administración pública, lo que detonó el surgimiento de formas de administración especializadas que inician con el trazado de la administración interior o administración civil, a la que siguieron formas de gestión singular como la de hacienda, justicia, defensa y asuntos exteriores. La administración central fungió como el eje de la administración pública en su conjunto, mientras que las administraciones especializadas asumieron un papel auxiliar, aunque no menos importante. La primera tiene como propósito “la sobrevivencia, la vida y el bienestar del hombre,

OMAR GUERRERO

en tanto que las administraciones especiales tienen un espacio permanentemente establecido”.

Pero además nos acerca a conocer aspectos puntuales relativos a lo que esta diversificación de las administraciones desprendida, sobre todo, de los problemas y necesidades que el Estado requería atender; en particular se enfatizan las relaciones exteriores (ministerio y carrera diplomática) y la administración de justicia porque antes de instaurarse la división de poderes, orbitaba en el ámbito de la administración pública.

La lección cinco se desarrolla en torno a la “práctica administrativa”, donde resalta la idea de actividad que conlleva la administración pública y que se desarrolla a partir de la configuración de una organización en la que se desempeñan servidores públicos que deseablemente lo hacen a partir de la carrera administrativa.

De este modo se define al servidor público, se explica qué determina y cómo surgen los centros de formación moderna en Alemania, a lo que se suman aspectos puntuales de las características del servicio público tanto en ese país como en Francia, para dar paso a la dilucidación de las diferentes denominaciones que se pueden otorgar al servidor público de acuerdo a la tradición administrativa y de derecho público a los que esté sujeto, lo mismo que a los determinantes históricos.

Con relación al servidor público, la carrera administrativa sin duda es el bastión que soporta su desarrollo profesional que iniciando con el proceso de formación previa al ingreso, continúa con el ascenso en la escala administrativa a partir del mérito y la formación continua, acompañada del entrenamiento práctico.

La carrera administrativa se ilustra tomando los tres casos más singulares: Alemania, Francia y Gran Bretaña. Así encontramos la explicación acerca del servicio preparatorio (dentro del sistema de preingreso), el desarrollo de la carrera administrativa, el papel de la escuela profesional de servicio

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

público, donde resalta la Escuela Nacional de Francia (ENA); asimismo, el apartado cierra con el entrenamiento práctico y los pormenores de la distinción entre carrera administrativa y carrera en administración pública.

Para continuar encontramos la sexta lección que contiene un análisis sobre “la profesión en ciencias políticas y administración pública” que nos lleva a conocer la forma en que se incorporó la licenciatura dentro de las universidades, demostrando que si bien su aprendizaje en la práctica es importante, la acumulación, creación y desarrollo del conocimiento son esenciales “para profesionalizar el ejercicio de una disciplina social”.

Es así que la necesidad de la existencia de la enseñanza de la administración pública en Universidades, Escuelas, Institutos o Centros, se confirma con el perfeccionamiento y multiplicación de estas instituciones que originalmente surgen en Europa y tienen un interesante auge en América Latina, tal como se muestra en esta lección, cuando se analiza la Escuela Superior de Administración Pública de Colombia, la Licenciatura en Administración Pública y Ciencia Política en Argentina, la Carrera de Ciencias Políticas y Administrativas en Chile; mientras que sobre México se relatan todos los antecedentes de esta enseñanza, hasta que en 1959 se crea la licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública.

Sin duda, esta lección nos da cuenta de los nobles pergaminos que patentizan la importancia de la formación de administradores públicos en todo el orbe y nos ofrecen una panorámica de su interesante trayectoria en México.

Llegamos así a la lección siete, donde se aborda un tema de gran actualidad, “las administraciones de la sociedad civil”, que engloban las acciones dentro de la vida pública, en la cual no existe injerencia del Estado. Ese ámbito comprende un amplio espacio en el que tiene lugar, en diferentes modalidades, la colaboración entre los ciudadanos y los gobiernos.

OMAR GUERRERO

En esta lección encontramos lo relativo a la administración de las Asociaciones Civiles que han crecido en la medida en que se ha incrementado la intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos. Pero, aquí también es importante el significado de lo cívico para entender lo que comprende la participación social, ciudadana, comunitaria y popular, en el ejercicio de la democracia que lleva implícita la militancia cívica y el ejercicio de derechos políticos que permiten consolidar la comunidad ciudadana.

Otro punto muy importante que se aborda en la lección se refiere a la administración pública y la administración privada, apartado en el que se emprende la tarea de clarificar las razones a que ha obedecido el que erróneamente se haya pretendido hacer una teoría para ambas, o bien, a considerar que se rigen bajo principios similares cuando, como señala nuestro autor, “la clave de la distinción de esfera de naturaleza entre la administración pública y la administración privada, se encuentra en la relación entre los intereses generales y los intereses particulares”.

Como ya se ha señalado, lo notable de este texto es que contiene temas que el autor ha desarrollado a profundidad en sus magnas obras, por lo que este libro ofrece un “ensamblaje temático unitario y sintético” que extracta los principios nodales del conocimiento de la administración pública en sus dos vertientes, como ciencia y praxis.

Lo que se encontrará en el libro son los atributos fundamentales de los asuntos que tienen que ver con la administración pública, emanados del conocimiento y experiencia del académico más conocedor del tema, así que los exhorto a leer con mucho interés, cuidado y atención este libro que debe constituirse como el texto de cabecera de todo administrador público.

Carlos Reta Martínez
Presidente del INAP

Introducción de la Primera Edición del INAP

I

El periodo transcurrido entre la primera y segunda edición de esta obra, está caracterizado por la maduración de la ciencia de la administración pública en América Latina. Es decir, es una época marcada por la autoconciencia de los académicos latinoamericanos como protagonistas decisivos en el desarrollo de nuestra disciplina. A este suceso ha contribuido la labor de muchos académicos activos hoy en día, así como decisivamente la publicación de obras clásicas del pensamiento administrativo universal y la nueva edición de autores latinoamericanos de gran alcance intelectual en el siglo XIX.

En el primer caso descuellan la publicación de obras de tres eminencias del pensamiento administrativo mundial. Destaca, en primer lugar, Charles-Jean Bonnin, cuyos Principios de Administración Pública fueron publicados en México por el Fondo de Cultura Económica, cuando corría el año de 2004 (1808). Como es sabido, Bonnin, es el fundador universal de nuestra disciplina. Otro gran acierto del Fondo de Cultura Económica fue la publicación de la obra de un autor de gran alcance, pero cuyo acceso en el idioma alemán es difícil. Estamos hablando de Lorenz von Stein y su Tratado de Teoría de la Administración y Derecho Administrativo, editado en 2016 (1870). En fin, uno de los padres del Estado social de derecho, Carlo Ferraris, ahora puede ser consultado en su libro *Ensayos sobre la Ciencia de la Administración*, gracias a la publicación hecha por la Universidad de Sonora en 2017 (1879).

Un lugar principal lo merecen dos pensadores administrativos latinoamericanos del siglo XIX, que testifican la ocupación temprana en la vida académica de los intelectuales de la América del sur. Se trata, en efecto, de dos casos de orgullo para todos nosotros. El primero es el pensador chileno Hermógenes Pérez de Arce, autor del libro *El Administrador*

OMAR GUERRERO

Público: Principios Generales de Administración, publicado en México por el Instituto Nacional de Administración Pública y el Colegio de Administradores Públicos de Chile, en el año 2015 (1884). Discípulo de Bonnin, Pérez de Arce es autor de la obra que, posiblemente, sea la primera en definir al administrador público y su labor profesional. El profesor chileno Diego Barría tiene el enorme mérito de haber descubierto la obra y ofrecer su mejor esfuerzo en pro de su divulgación. El segundo personaje es Cerbeleón Pinzón, de cuya pluma emanó el texto Principios sobre la Administración Pública, publicado en Colombia por la Escuela Superior de Administración Pública en el año 2016 (1847). La obra fue posible merced a la labor destacada de Jairo Díaz Pinzón, profesor de ese plantel.

II

Desde su primera edición, esta obra fue planeada como un texto introductorio de los estudios en administración pública, principalmente orientada a alumnos de primer ingreso en la licenciatura. Asimismo, se diseñó para iniciar a los alumnos de posgrado provenientes de carreras diversas a la administración pública, que desearan adquirir los conceptos esenciales de nuestra disciplina. Parece que la obra ha cumplido con estos propósitos, como lo constata las referencias de la misma en trabajos de colegas de profesión.

Esta nueva edición, corregida y aumentada, surge merced a la necesidad de seguir prestando un servicio a los interesados en su consulta y estudio. Particularmente destacan las referencias de Charles-Jean Bonnin, cuya incorporación contribuye a los aspectos conceptuales de la disciplina.

III

En la actualidad los planteles de administración pública se han multiplicado en su número y calidad, tanto en licenciatura, como en posgrado, y este hecho patentiza la necesidad de

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

textos introductorios a la disciplina. Así lo ha considerado el Instituto Nacional de Administración Pública, por iniciativa de su Presidente, el Maestro Carlos Reta Martínez, quien dio los pasos necesarios con el propósito de hacer posible una nueva publicación de la obra. Patentizo aquí mi gratitud a mi gran amigo y colega de estudios, don Carlos Reta.

También expreso mi gratitud a Héctor Sandoval y Oscar Ortega por su apoyo en la corrección del manuscrito, así como de las planas finas.

Extiendo mi agradecimiento a Diana Vicher e Iván Lazcano por el gran apoyo brindado a la publicación de esta obra.

Omar Guerrero
Ciudad Universitaria
Primavera de 2019

Presentación de la edición colombiana

Entre los obstáculos más serios que ha venido afrontando la disciplina de la Administración Pública durante los últimos decenios, se encuentra la permanente discusión en torno a la definición de su campo de estudio. En nuestros días, y gracias al impulso dado al proceso de modernización y reforma del Estado, el campo de la disciplina de la Administración Pública ha incorporado elementos contemporáneos que alimentan su validez epistemológica y ayudan a establecer su objeto.

Hoy más que nunca se hace imprescindible una disciplina capaz de estudiar sistemáticamente las decisiones y procedimientos ejecutados por la burocracia al servicio del Estado, para mantener y/o dinamizar su carácter, en una formación social determinada, con visión prospectiva. Notemos que, como disciplina social, la Administración Pública tiende a estar conformada por un conjunto de conocimientos científicos, metodológicos y técnicos, orientados hacia la comprensión e intervención en los aspectos políticos de las estructuras, los procesos y el comportamiento administrativo. Esta tendencia se presenta a la luz de la interdisciplinariedad que se da en las ciencias sociales contemporáneas. En virtud de ella, los análisis de la Administración Pública deben apoyarse en los aportes provenientes de la política, la economía, el derecho, la sociología, la antropología, la psicología, el psicoanálisis, la ecología y la lingüística.

Cada una de estas disciplinas sociales se han desarrollado vertiginosamente y han incorporado en sus análisis, estudios sobre los problemas recientes de lo público y lo político-administrativo. De allí que la Administración Pública, no se encuentra como rueda suelta, sino que se ve rodeada de otras disciplinas sociales que comparten su objeto de estudio, y desde cada uno de sus ámbitos y con sus particulares desarrollos inciden o promueven el desenvolvimiento del campo de la Administración Pública y coadyuvan a definir su objeto.

OMAR GUERRERO

Los cambios y nuevas tendencias tecnológicas, científicas, políticas y sociales demuestran el acelerado dinamismo y a veces el difuso proceso de desarrollo social que colocan al Estado, y por ende a sus administradores, frente a nuevos y diferentes retos como regulador de la sociedad actual.

Por lo anterior, teniendo en cuenta el amplio espectro de temas apropiados para la Administración Pública, me es muy grato presentar a la comunidad universitaria la obra *Principios de Administración Pública*, elaborada por el maestro Omar Guerrero Orozco. En primer lugar, porque esta obra refleja de manera sintética, y con gran sentido pedagógico, el vasto recorrido intelectual de su autor, quien se ha distinguido por sus importantes aportes a la discusión sobre el campo de estudio de la Administración Pública en América Latina y por el rescate de la historiografía de la disciplina. En segundo lugar, porque a través de ella se incentiva a nuestros estudiantes y egresados para que se interesen por los asuntos éticos y epistemológicos de su profesión.

Gracias a la acertada y valiosa colaboración del profesor Omar Guerrero Orozco, con esta obra la Dirección Nacional de la Escuela Superior de Administración Pública lanza el Programa de Administración Pública Contemporánea, que tiene como misión la investigación, la enseñanza y la extensión de los nuevos enfoques de la Administración Pública; con el fin de fortalecer la capacidad de liderazgo en gerencia pública, docencia e investigación de los estudiantes y egresados de la Escuela, mediante el fortalecimiento de una comunidad académica en torno a los problemas que enmarcan el desarrollo de la disciplina de la Administración Pública a nivel nacional e internacional.

Así pues, esta obra contiene un amplio conjunto de los principios esenciales que conforman el campo del saber de la Administración Pública, sabiamente organizados y sintetizados por quien ha dedicado su vida a la docencia e investigación de la disciplina en América Latina. Considero que la obra que hoy se presenta a la comunidad universitaria, ha de convertirse

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

en documento básico para todo administrador de lo público,
pues recoge los principales conocimientos sobre los cuales se
ha edificado la disciplina de la Administración Pública.

Hernando Roa Suárez

Director Nacional
Escuela Superior de Administración
Pública de Colombia
Bogotá, 1997

Prólogo de la edición colombiana

La Administración Pública, como campo del conocimiento, estudia sistemáticamente los procesos y la actividad gubernamental oficial, conjugada con los trazos determinados por la sociedad en su desarrollo histórico, tendente a proponer modelos y teorías para racionalizar, administrar, proteger y distribuir adecuadamente el bien y los asuntos públicos. Entendiendo como público, todo bien o servicio de amplia cobertura, de interés general y necesario para el desarrollo integral de la sociedad en su conjunto. En tal sentido, se tiende a superar el antiguo paradigma en donde la Administración Pública era taxativamente la suma de la ciencia política más la administración general; demostrando su campo teórico particular que, aunque compartido con otras disciplinas sociales, permite encontrar los elementos propios de la disciplina científica, garantizan su desarrollo epistemológico, y a su vez, encuentra efectiva aplicación rigurosa en las organizaciones públicas.

No obstante, en la mayoría de los países latinoamericanos, ha existido una marcada incertidumbre en torno a la validez de la Administración Pública como disciplina específica, evidenciada en la predominante confusión que se presenta alrededor de la definición de su objeto, en la clarificación y clasificación de sus paradigmas y su campo de estudio, así como en el agotamiento de enfoques dominantes; que junto con la incidencia de modelos de la administración privada, incorporados al corpus académico de la Administración Pública y a la falta de un currículo adecuadamente definido para la formación en Administración Pública, debilitan su progreso disciplinar autónomo.

Sumado a lo anterior, también repercuten las escasas o poco conocidas investigaciones y aportes de rigurosidad realizadas en América Latina, particularmente en nuestro país, consecuentemente acompañadas de una información importada, de manera imprecisa de realidades diferentes a la

OMAR GUERRERO

propia dinámica y tradición socio-política latinoamericana, por parte de investigadores y expertos extranjeros que no alcanzan a percibir y comprender las precisas particularidades del modelo público de los países latinoamericanos.

Así pues, consecuente con lo anterior, la Escuela Superior de Administración Pública de Colombia, pretende, a través del Programa de Administración Pública Contemporánea formar, actualizar y profundizar en los conocimientos sobre los enfoques, tendencias, modelos, teorías y conceptualizaciones contemporáneas en Administración Pública; como campo de estudio reconocido a nivel mundial, clarificando su objeto de estudio y facilitando la apropiación de algunas herramientas que podrían impulsar el desarrollo de la Administración Pública como campo de pensamiento autónomo y preciso, de manera tal, que colabore con el aporte de elementos para la solución de los problemas que afronta el Estado y el gobierno en la discusión que hoy se perfila en el ámbito de las ciencias sociales en América latina, y de manera particular aplicarlos al caso colombiano.

En nuestros días las tendencias contemporáneas de la disciplina se han visto abonadas y cultivadas por cuatro razones válidas, que catalizan el actual proceso de investigación en Administración Pública:

1. La apremiante necesidad de precisar y desarrollar la Administración Pública como disciplina, tanto en los países desarrollados como en los subdesarrollados. De manera tal que la sociedad cuente con una fuente de aportes rigurosos que den luces sobre el nuevo papel del Estado frente a la problemática contemporánea mundial, en el marco de la modernización, globalización, regionalización y descentralización.
2. La vertiginosa evolución de las ciencias sociales y la proliferación de estudios sobre los nuevos problemas entre lo público/lo privado y lo político/lo administrativo. De allí que la Administración Pública, como disciplina social no

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

se encuentra como rueda suelta, sino que se ve rodeada de otras disciplinas sociales que comparten su objeto de estudio, en una matriz disciplinaria, que desde cada uno de sus ámbitos y con sus desarrollos, inciden o promueven el desarrollo de la misma como efecto colateral de sus objetos de estudio. Entre las más conocidas se encuentran el derecho, la economía, la sociología, la psicología política, la antropología, la administración, la ciencia política, etc.

3. El surgimiento de nuevos paradigmas de análisis sobre el papel del Estado y sus nuevas relaciones con la sociedad y la consecuente interpretación de la dinámica social. Los cambios y nuevas tendencias tecnológicas, científicas, políticas y sociales demuestran el acelerado dinamismo y a veces el difuso proceso de desarrollo social que colocan al Estado, y por ende a sus administradores, frente a nuevos y diferentes retos como regulador de la sociedad.
4. El movimiento revisionista que está cuestionando los desarrollos anteriores a 1970. Hecha la respectiva evaluación, se hace necesario impulsar el desarrollo de una disciplina científica de la administración de lo público, claramente diferenciada de la administración privada por su ámbito y objetivos, por su particularidad determinada en las características de cada organización estatal y por el proceso histórico que marca el desarrollo de la sociedad contemporánea.

En este sentido, la Administración Pública contemporánea debe salirse de la racionalidad legal, como racionalidad instrumental específica, para solucionar de manera dinámica los procesos de cambios vertiginosos evidenciados en los cambios políticos, sociales, económicos y culturales en los sistemas políticos contemporáneos; y trata de proponer soluciones ingeniosas, basadas en el liderazgo, la aplicación de conocimiento al estudio administrativo de lo público, a la productividad en el desempeño de sus funcionarios y a la gerencia pública para la solución de los problemas sociales. Puesto que la racionalidad legal, solamente basada en las normas jurídicas, no alcanza

OMAR GUERRERO

a solucionar los diferentes problemas aturdiendo los procesos socio-políticos que no admiten lazos sino impulso, desarrollo e investigación. Esta racionalidad ha llevado a negar la propia disciplina científica, puesto que la gestión se ausenta como proceso histórico y la Administración Pública se pierde dentro del imperialismo del derecho impidiendo observar su objeto mismo.

Los estudiantes y egresados de la ESAP, integrantes de una comunidad académica específica, están llamados a desarrollar lo que se constituye como el inmenso patrimonio que la Escuela Superior de Administración Pública tiene para el Estado colombiano: “Las ciencias y técnicas concernientes a la Administración Pública, se constituyen como pilar de la formación, la capacitación, la asesoría y la investigación, funciones misionales y razón de ser de la Escuela Superior de Administración Pública, en el contexto universitario y en el ámbito del gobierno nacional colombiano” (PDI-ESAP 1995-8).

Los recientes cambios socio-políticos y económicos, nacionales e internacionales; los procesos de modernización y reforma de los Estados contemporáneos; las recientes transformaciones políticas, económicas y sociales; las reformas estructurales del aparato público; el replanteamiento de los modelos de desarrollo económico; los procesos de acentuación y profundización de la economía de mercado capitalista y de la democracia liberal, en sus componentes de legitimidad, representatividad y gobernabilidad; la irrupción de la sociedad civil en los procesos de gestión. En fin, el desarrollo de la sociedad postcapitalista, la transformación del megaestado, el desarrollo de la sociedad del conocimiento, entre otros fenómenos, inciden en un replanteamiento de la acción gubernamental de manera tal que canalice y dinamice el proceso de desarrollo social hacia el siglo XXI, aprovechando las nuevas tendencias de modernización de la sociedad y reforma del Estado, expresadas en los procesos de democratización, regionalización, descentralización y planificación en los Estados contemporáneos.

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Lo anterior demuestra las múltiples, extensas y diferenciadas funciones y misiones que debe enfrentar la disciplina de la Administración Pública contemporánea, para dar coherencia, rigurosidad y actualidad a su cuerpo de principios, leyes y modelos, de manera que orienten el mejor desempeño de las organizaciones y funcionarios al servicio del Estado contemporáneo, a partir de los cambios en los valores sociales dominantes, producto de los procesos de transformación productiva, tecnológica, educativa, política y social.

De acuerdo con todo lo anterior, la Administración Pública se alimenta del desarrollo social que determina la actividad estatal y el administrador público; consecuente con ello, deberá asumir su rol como agente de cambio, como agente que debe desarrollar la disciplina y criticar los modelos a través de su capacidad cognoscitiva -como integrante de una comunidad académica- sensibilizando la acción gubernamental paralelamente con la acción social, y descubriendo las características y particularidades de su propio sistema socio-político, administrativo y económico. Asimismo deberá asumir su papel como gerente público, agenciendo los procesos de cambio, orientados a la satisfacción de las necesidades básicas de la mayoría de la población de manera eficiente, competitiva, productiva y rentable socialmente; con capacidad para liderar procesos de investigación y de práctica docente en su disciplina, área del conocimiento de valor incalculable para el próximo siglo. Si el administrador público cumple ese rol estará en capacidad de desarrollos teóricos, metodológicos y técnicos como base de una ciencia para la Administración Pública.

Por todo lo anterior, y con la valiosa cooperación del maestro Omar Guerrero, a partir de la presente obra Príncipios de Administración Pública, el Programa de Administración Pública Contemporánea busca estimular a los estudiantes y egresados de la ESAP, para que retomen e impulsen la discusión que sobre la disciplina de la Administración Pública se adelanta en el mundo actual; y que, a su vez, permita el desarrollo de nuevas propuestas académicas, científicas y metodológicas apropiadas para los sistemas político-administrativos de América Latina y

OMAR GUERRERO

el Caribe, y particularmente aplicarlos al modelo colombiano, para beneficio de la sociedad en el marco del proceso de modernización de la sociedad y la reforma del Estado.

Jaime Antonio Quiceno Guerrero

Coordinador del Programa
Administración Pública Contemporánea
Escuela Superior de Administración
Pública de Colombia
Bogotá, 1997

Introducción de la edición colombiana

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

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

Parafraseando a Charles-Jean Bonnin, en su libro *Abrégé des Principes d'Administration* (*Compendio de los Principios de Administración*):

“Trataré de la administración como ciencia, en lo relativo a la teoría de los principios generadores de las cosas administrativas”.¹

II

Esta obra fue editada por una deferencia enorme que me brindó la Escuela Superior de Administración Pública de

¹ Bonnin, C.J.B. *Abrégé des Principes d'Administration*. Daprs la troisième édition. Paris, Amable-Costes, Libraire-Éditeur. 1829. pp. XVIII-XIX.

OMAR GUERRERO

Colombia, bajo la atinada conducción del Dr. Hernando Roa Suárez, a quien extiendo mi reconocimiento y afecto.

III

Finalmente deseo extender una explicación que considero necesaria. No hay mucho lugar en esta obra para referirnos extensamente a los problemas de traducción de la voz inglesa *policy*, indebidamente vertida al español como “política”; esta última, semántica y conceptualmente corresponde más bien al vocablo *politics*. Una traducción como ésta, en la cual *policy* se vierte como “política”, genera no sólo notables desarreglos idiomáticos y semánticos, sino también notorios errores conceptuales. En los Estados Unidos -y otros países anglófonos- se utilizan las palabras *politics*, *policy* y *police* con significados diversos, y las traducciones al español de la primera y la tercera no causan problema: *política* y *policía*, no así la segunda, que no tiene equivalente en nuestro idioma y, obviamente “política”, no es la adecuada.

Por consiguiente, dejamos las voces *policy* y *policies* en inglés, en atención a sus raíces greco-latinas, propias también del español, como lo explicamos y proponemos en otro lugar.²

Omar Guerrero
Ciudad Universitaria, verano de 1997

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

Mientras que hasta ahora se ha fomentado la idea de que cada ciudadano ha de tener conciencia de la constitución política de su Estado, en el futuro diremos que la verdadera justificación para tomar parte en la vida pública por lo menos radica en igual medida en una conciencia clara de la administración, de sus principios y sus tareas y su derecho.

Lorenz von Stein
Tratado de Teoría de la Administración
2016 [1870]



Primera Lección

❖ LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ❖



Primera Lección

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



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

DEFINICIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

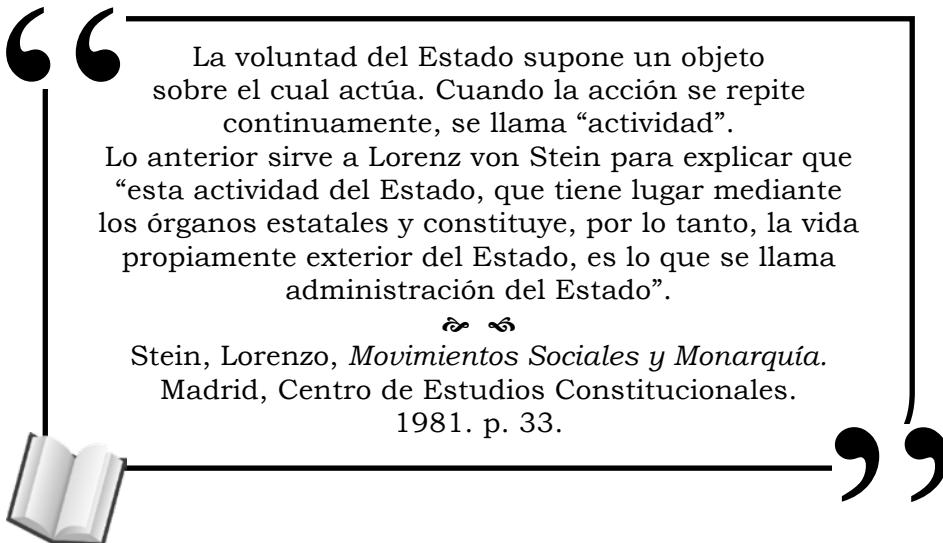
La administración pública está caracterizada por atributos propiamente estatales. Dicha administración, por principio, es una *cualidad* del Estado y sólo se puede explicar a partir del Estado. Tal aseveración es aplicable a todas las organizaciones de dominación que se han sucedido en la historia de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

La índole de esa cualidad del Estado es el movimiento, de modo que la administración pública consiste en la *actividad del Estado*. Como es observable a lo largo del pensamiento administrativo, esta idea de administración pública ha sido

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

OMAR GUERRERO

extraordinariamente consensual, tanto en el tiempo, como en el espacio. En Alemania, Karl Marx se refirió a la *actividad organizadora del Estado* y Lorenz von Stein a la *actividad del Estado*; en tanto que en los Estados Unidos, Woodrow Wilson discernía sobre el *gobierno en acción*, Luther Gulick sobre el *trabajo del gobierno* y Marshall Dimock al *Estado como constructor*.⁴



La voluntad del Estado supone un objeto sobre el cual actúa. Cuando la acción se repite continuamente, se llama “actividad”.

Lo anterior sirve a Lorenz von Stein para explicar que “esta actividad del Estado, que tiene lugar mediante los órganos estatales y constituye, por lo tanto, la vida propiamente exterior del Estado, es lo que se llama administración del Estado”.

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

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

La actividad del Estado entraña una gran variedad de expresiones, lo cual no ha facilitado que el Estado se defina

⁴ Marx, Carlos. “Notas Críticas al Artículo ‘El Rey de Prusia y la Reforma Social’, por un Prusiano”. Marx, Carlos. *Manuscritos de París y Anuarios Franco-Alemanes*. México, Editorial Grijalbo. p. 236. Stein, Lorenzo. *Movimientos Sociales y Monarquía*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales. 1981. p. 33. Wilson, Woodrow. “The Study of Administration”. Los Estados Unidos, *Political Science Quarterly*. Vol. 2. 1887. p. 197. Gulick, Luther. “Politics, Administration and ‘The New Deal’”. Los Estados Unidos, *The Annals of American Academy of Political and Social Sciences*. Núm. 169. 1933. p. 60. Dimock, Marshall. “The Meaning of Principles in Public Administration”. Gaus, John et al. *The Frontiers of Public Administration*. New York, Russell and Russell. p. 14.

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

por *lo que hace*. Max Weber, atento a esta dificultad, optó por conceptualizar al Estado con base no en sus funciones o finalidades, sino con fundamento en su medio específico: la fuerza física territorialmente monopolizada.⁵ Sin embargo, la administración pública desafía esa imposibilidad, y encuentra su definición agrupando las acciones primigenias y principales que el Estado realiza para dar continuidad y desarrollar a la sociedad.

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

Los elementos constitutivos de la sociedad son de dos tipos: colectivos e individuales. Dentro de la sociedad moderna, ambos elementos deben ser potenciados de manera conjunta para estimular su continuidad y estimular su prosperidad. De hecho, como lo adelantamos, la administración pública existe solamente en función de la sociedad, de modo que es conveniente que atendamos la siguiente exposición:

“¡Qué no debe esperarse de la administración! Por sus cuidados y vigilancia se aseguran los derechos comunes y personales, la tranquilidad reina en las familias y la paz entre los ciudadanos; las propiedades están preservadas de la violencia o de la astucia, la fuerza pública contribuye al mantenimiento del orden, la industria nacional se aumenta con la industria particular, se sostiene el espíritu público, el hombre puede gozar en seguridad de cuanto ama y posee, los individuos se ilustran recíprocamente, y todos disfrutan de aquella seguridad que aumenta a la existencia y de la felicidad objeto de sus deseos y trabajos”.⁶

El Estado es una asociación de dominación obligatoria y consensual. Esta paradoja supone un punto de equilibrio donde la coerción y el consenso se concilien y coadyuven al

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

6 Bonnin, *Abrégé des Principes d'Administration*, p. 4.

OMAR GUERRERO

desenvolvimiento de una sociedad, cuya continuidad esté fundada en la vida cívica. Thomas Hobbes alegaba que los hombres se habían establecido en sociedad por temor a la muerte violenta, y que ello auspició que cedieran parte de su libertad y se sometieran a una coacción libremente aceptada.⁷ Sin embargo, el ser humano espera mucho más que estar a salvo de la amenaza violenta de portadores privados que detentan fuerza y aspira a que la vida asociada contribuya a su convivencia y bienestar.

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

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

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

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

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

“La administración pública no es meramente una máquina inanimada que ejecuta irreflexiblemente el trabajo del gobierno. Si la administración pública tiene relación con los problemas del gobierno, es que está interesada en conseguir los fines y los objetivos del Estado. La administración pública es el Estado en acción, el Estado como constructor”.



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



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

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

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

OMAR GUERRERO

EL ESTADO

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

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

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

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

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

¹¹ *Ibid*, pp. 307-309.

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

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

ACTIVIDADES FUNCIONALES Y ACTIVIDADES INSTITUCIONALES

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

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

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

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

OMAR GUERRERO

Las actividades institucionales, por su parte, son aquellas que están involucradas en *policies* específicas, la seguridad y mantenimiento de la planta física, el reclutamiento y manejo de personal, así como la contabilidad y la información. Todas estas actividades, que tienen un carácter esencial, son distintas sustancialmente de las actividades funcionales no sólo por cuanto a clase, sino por el hecho que no son realizadas como un fin en sí mismo, sino como medios para alcanzar los propósitos a cargo de aquellas otras.

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

“La administración pública está relacionada con el *qué* y el *cómo* del gobierno. El *qué* es el objeto, el conocimiento técnico de un campo que capacita al administrador para realizar sus tareas. El *cómo* son las técnicas de dirección, los principios de acuerdo a los cuales se llevan al cabo exitosamente los programas cooperativos. Cada uno es indispensable; juntos forman la síntesis llamada administración”.

❖ ❖

Dimock, Marshall, “The Study of Administration”,
The American Political Science Review.
1947. p. 31.



LO ADMINISTRATIVO

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

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

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

En su origen y hasta el siglo XVII, *lo administrativo* estuvo confundido con otras materias gubernamentales tales como la justicia, la economía, las finanzas y los asuntos políticos en general. Por este motivo, cada organización del gobierno tenía una índole plurifuncional y realizaba al mismo tiempo actividades administrativas, jurisdiccionales y financieras. Quizá el antecedente más antiguo de la personificación de un ente propiamente administrativo, lo sea la *Secretaría del Despacho* de España establecida en 1621 para la “resolución de consultas y el manejo de papeles”.¹³ Hay que destacar que el concepto mismo de *Despacho* surgió del propio oficio, más que de disposiciones formales previstas de antemano, debido a la exigencia de implementación de los asuntos corrientes de la administración pública. Se trata de una dependencia esencialmente administrativa, con un fuerte acento gestionador.

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

“Administrando se lleva con regularidad los servicios públicos. Estos servicios determinan la materia administrativa (...) los servicios públicos que determinan a la materia administrativa corresponden a las diversas necesidades sociales colectivas o sociales”.¹⁴

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

¹³ Escudero, José Antonio. *Los Secretarios de Estado y del Despacho*. Madrid, Instituto de Estudios Administrativos. Cuatro tomos. Tomo I, p. 254.

¹⁴ Oliván, Alejandro. *De la Administración Pública con Relación a España*. Madrid, Instituto de Estudios Administrativos. 1954. p. 79.

OMAR GUERRERO

“RAÍCES ETIMOLÓGICAS DE LA VOZ ADMINISTRACIÓN”

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

❖ ❖

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



LO PÚBLICO

Los asuntos administrativos del Estado entrañan una índole inherentemente pública, por la naturaleza social de las funciones que realiza. La administración pública hunde sus

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

raíces en el seno de la sociedad y está, por así decirlo, preñada de naturaleza social.

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

Con base en estas ideas, Charles-Jean Bonnin estableció desde el inicio del siglo XIX, los *principios de la administración pública*:

- 1) Que la administración ha nacido con la comunidad;
- 2) que la conservación de la comunidad es el principio de la administración;
- 3) que la administración es el gobierno de la comunidad;
- 4) que la acción social es su carácter, y la ejecución de leyes de interés general su atribución.¹⁵

En sus cometidos, la administración pública relaciona a la comunidad con los individuos, además de todo aquello que tiene que ver con su vida, goces y actividades. A ella corresponde atender las necesidades públicas, tiene una índole propiamente pública.

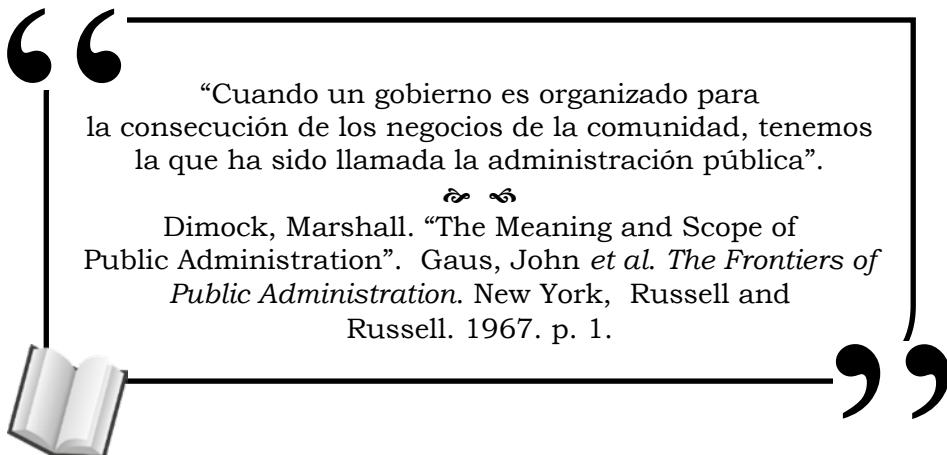
La voz *pública*, igual que el vocablo *política*, tienen la misma raíz etimológica e histórica: ambas palabras derivan de la raíz *pul* (multiplicidad, amplitud); de ella derivó en el griego la palabra *polis* (ciudad, Estado), origen del concepto *política*, y en el latín, *populus* (pueblo), que es un sustantivo producido por la reduplicación de la voz *pul*. El sustantivo *populus* se adjetivó en *puplicus* y luego en *publicus*, de donde derivó la palabra *público*. Así, política y pública, además de este parentesco etimológico, tienen un significado conceptual común: ambas se refieren a

¹⁵ Bonnin, *Abrégé des Principes d'Administration*, p. 14.

OMAR GUERRERO

lo colectivo, lo comunitario. Es muy significativo que entre los griegos y los romanos se identificara el Estado por su carácter comprensivo y colectivo: *Polis* y *República*.

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



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

Dimock, Marshall. “The Meaning and Scope of Public Administration”. Gaus, John *et al.* *The Frontiers of Public Administration*. New York, Russell and Russell. 1967. p. 1.

Por consiguiente, la administración pública es más que una técnica y dirección eficientes, se interesa primordialmente por los problemas de la sociedad. La asociación de voluntades para la solución de un problema en común, es la que forja los rudimentos de la administración pública. Esta no es un fin en sí mismo, sino un instrumento del gobierno y una servidora de la comunidad. “La administración pública, desde el principio hasta el final, tiene relación con los problemas sociales y económicos concretos, tales como la salud, obras públicas, planeación regional y todos aquellos campos relacionados con la actividad gubernamental”.¹⁶

¹⁶ *Ibid.*



Segunda Lección

❖ LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN Y LAS CIENCIAS SOCIALES ❖



Segunda Lección

LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN Y LAS CIENCIAS SOCIALES



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

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

OMAR GUERRERO

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

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

ECONOMÍA POLÍTICA Y CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN

La Economía Política tiene raíces hondas. Además de otros precursores que participaron en su gestación, comenzó a ser cultivada por Adam Smith en 1763, cuando profesaba cátedra sobre justicia, policía, ingresos y armas. En ese curso, dictado en la Universidad de Glasgow, Smith trató una materia usual en aquellos tiempos: la policía. En Europa continental, como lo explicamos páginas atrás, la policía significaba lo que hoy entendemos -*mutatis mutandis*- por gobierno, y así lo entendió originalmente Smith.

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

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

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

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



La Economía Política nació en Gran Bretaña como rama del mismo tronco: la policía, que en Alemania había inspirado desde 1727 el cultivo intenso de las *Ciencias Camerales*, que constituyan el conjunto de las Ciencias de la Administración en la época del Estado absolutista. Adam Smith redactó “un conjunto de recetas para el estadista”,¹⁷ lo que se corrobora por palabras del propio economista escocés, cuando argumentaba que son dos los objetos de la Economía Política que debe cultivar el estadista: proveer al pueblo de abundante subsistencia, y suministrar al Estado suficientes rentas. En Gran Bretaña, la policía quedó confinada a economía, desechándose el tratamiento de la salubridad y seguridad.

Una visión disímil es observable en la obra de Friedrich List, quien dedicó breves pero profundos análisis a la relación entre economía y administración pública. Su propuesta comienza con un comentario sobre Jean-Baptiste Say, quien en su opinión expresó juicios tan rotundos cuanto equivocados al reprochar a los alemanes que mezclaran la Economía Política con la teoría de la administración pública. Es más: debido a que Say no dominó el alemán, y ninguna obra de economía nacional

¹⁷ Schumpeter, Joseph. *Historia del Análisis Económico*. México, Fondo de Cultura Económica. 1984. Dos tomos. Tomo I, pp. 179-182.

OMAR GUERRERO

germánica había sido traducida al francés, sus conocimientos sobre la materia “le han debido ser procurados por algún genial viajante parisense”.¹⁸ Esta discriminación de ámbitos científicos, que dieron lugar hasta la época de List a muchos equívocos y contradicciones, significa que los alemanes percibieron mucho antes que los franceses la existencia paralela de una economía cosmopolita y una Economía Política, llamando a la primera *economía nacional* y a la segunda *ciencia de la policía*.¹⁹

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

SOCIOLOGÍA Y CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN

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

La Fisiología Social había sido formulada como ciencia de la organización colectiva, como una disciplina que estudiaba la génesis y el desarrollo histórico de los sistemas sociales. En

¹⁸ List, Federico. *Sistema de Economía Nacional*. México, Fondo de Cultura Económica. 1942. pp. 23-24.

¹⁹ Johann Heinrich von Justi explica que “la ciencia de la policía consiste en arreglar todas las cosas relativamente al estado presente de la sociedad, en afirmarla, mejorarla y fortalecerla, que todo concurra a la felicidad de los miembros que la componen”. Justi, Juan Enrique, *Elementos Generales de Policía*. Barcelona, por Eulalia Piferrer, Viuda, Impresora del Rey nuestro Señor. 1784. p. XII.

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1820, Saint-Simón produjo su obra más célebre: *El Sistema Industrial*, después vendrían los trabajos de Comte y la nutrida corriente de sociólogos que fluye hasta nuestros días.

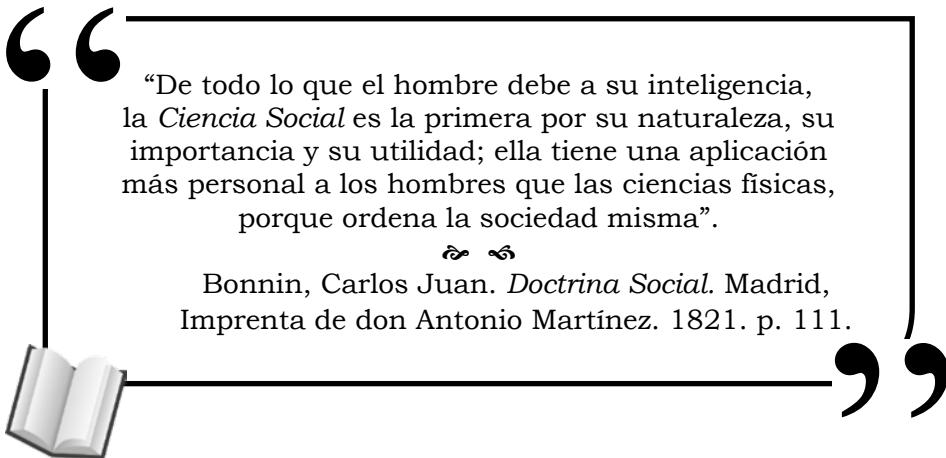
Adam Smith no fue el único fundador de la Economía Política, pero si quien le dio la forma y el patrón sobre el cual se ha desarrollado. En 1615, Antonio Montcheretien había escrito su *Tratado de Economía Política*, acuñando el término que enunciaría a la nueva disciplina: Economía Política, pero su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

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

Existe una relación estrecha entre la Sociología y la Ciencia de la Administración, como se puede percibir en Charles-Jean Bonnin y Lorenz von Stein, quienes estuvieron activos en París durante períodos de tiempo muy próximos. En la época en la cual Saint-Simón produjo su obra: *El Sistema Industrial*, Bonnin había hecho una breve y fructífera incursión, única por cierto, en el naciente campo de la Sociología. Escribió su libro *Doctrina Social* en 1820, consistente en un catálogo político-constitucional relativo a la ciudadanía integrado por 91 aforismos que enuncian los derechos del hombre y el ciudadano.

OMAR GUERRERO

La obra constituye un manifiesto de la existencia autónoma de la sociedad y propone el alumbramiento de la *Ciencia Social*, como la denominó antes que lo hiciera Comte. Bonnin visualizó a la Ciencia Social como una disciplina aplicada que instruye al hombre y regula sus derechos, y que dividió en política y moral.



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

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

Además de esta fugaz incursión en la Ciencia Social, Bonnin ya la había cultivado dentro del estudio de su materia preferente, que redituó en su obra magna: *Principios de la Administración Pública*, preparada 12 años antes que la *Doctrina Social*. Los *Principios* aparecieron en 1808, pero su edición más completa fue la de 1812, donde elaboró categorías sociológicas muy relevantes tales como: *relaciones administrativas públicas* y *relaciones administrativas civiles*. Bonnin, con base en esas categorías, afirmaba: “la Ciencia de la Administración puede ser considerada como el conocimiento de ciertas relaciones sociales”.²⁰

Lorenz von Stein, otro prohombre de la Ciencia de la Administración del siglo XIX, fue “el primer autor que estudió a la sociedad como concepto independiente”.²¹ Aunque su

²⁰ Bonnin, Charles-Jean. *Principes de l'Administration Publique*. París, chez Renaudiere Imprimeur-Libraire, 1812. Tres tomos. Tomo I, p. XV.

²¹ Runciman, W.G. *Ensayos de Sociología y Política*. México, Fondo de Cultura Económica. 1966. p. 49.

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

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

Von Stein declaró que en su tiempo aparecieron fenómenos que antes no tenían lugar en la vida corriente y en la ciencia. Hasta esa fecha, su estudio se había confinado al seno de la Ciencia Política, pero en adelante consistiría en un campo autónomo de la “*Ciencia Social*” y tomaría lugar junto a la Ciencia del Estado. Discernió que la sociedad es “una forma autónoma de la vida humana” y tiene su principio en el interés como “foco de la actividad vital de todo individuo en relación a otro individuo y, por tanto, de todo movimiento social”.²²

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

❖ ❖

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



²² Stein, *Movimientos Sociales y Monarquía*, 1981. pp. 10 y 40.

OMAR GUERRERO

Sin embargo, von Stein cultivó la Sociología de manera preliminar, y como Bonnin, aplicó sus categorías al estudio de la administración pública, que fue su campo de trabajo principal.²³ Es una paradoja que quien contribuyó decisivamente al estatuto autónomo de la Sociología no la haya cultivado autónomamente; pero esto no resta mérito a las aportaciones sociológicas que sirvieron de base a la confección de su obra monumental: *La Teoría de la Administración*, publicada en diez volúmenes entre 1865 y 1868. Dentro de dicha obra tiene un amplio tratamiento la administración de la vida social, que junto con la administración de la vida económica y la administración de la vida individual, constituyen lo que Stein define como la *administración interior*.

La administración de la vida social constituye un magno universo en el cual incide la actividad del Estado, pues trata de la policía social, la política social, la policía de la medicina, la asistencia pública, la administración del trabajo y el sistema de capitalización social. Esta categoría conserva la riqueza de sus concepciones sociológicas. Dentro del prólogo del libro *La Teoría de la Administración*, una frase resume dicha concepción: la constitución no debe considerarse como un mero ordenamiento político abstracto, sino como resultado de la “organización económica y social, que cuando se modela sobre la división de bienes materiales, hunde su historia en las posiciones recíprocas de las clases dominantes y las clases trabajadoras”.²⁴ Esta concepción sirve de fundamento a la definición que brinda von Stein de la administración como la actividad del Estado de cara a la sociedad, y que la visualiza como un elemento autónomo de vida.

Fue de este modo que, durante el siglo XIX, se fueron estableciendo relaciones sociales con un carácter general, que se

²³ Carlos Maya, prologuista del libro *El Sistema Industrial* de Enrique de Saint-Simón (Madrid, Ediciones de la Revista del Trabajo, 1975, pp. XLIV), declara que von Stein detectó agudamente el nacimiento de la sociología en el marco de la lucha de clases de la sociedad industrial, pero no la desarrolló más por su concepción hegeliana preferente del estudio del Estado. Así es como la investigación de los problemas del Estado y su administración, fue el campo más cultivado por von Stein.

²⁴ Stein, Lorenzo. *La Scienza della Pubblica Amministrazione*. Torino, Unione Tipografico-Editrice. 1897, pp. 3-4.

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

habían desligado de la *inmediatez* de lo tradicional, lo estamental y lo local. Esta socialización suprimió las ordenaciones particulares que mantenían al hombre atado a vínculos sociales próximos e inmediatos, dando paso a relaciones entre hombres, que desde entonces, tienen un carácter general cuyos ámbitos son la industrialización, el tráfico, el mercado, el trabajo y la opinión pública, ya no la profesión, el estamento ni la aldea.²⁵

Antes meramente particular, después lo social se convierte en una ordenación colectiva dominante. En efecto, antaño la sociedad no era sino la suma de formaciones especiales, particulares y locales. Desde entonces el ser humano es primariamente un hombre, y luego un artesano, soldado o campesino, pues en el siglo XIX no sólo se crea la sociedad, sino también a la conciencia social. Todavía en el siglo XVIII la sociedad era un “vacío político” dentro del Estado administrativo, un ente algo arisco que pugna por sustraerse a la regulación administrativa, y que así permanece todavía en el pensamiento hegeliano desde lejanas fuentes cameralistas.²⁶

DERECHO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Tocó a los juristas fungir como portadores del Derecho Romano, sobre cuya base se construyeron la Administración Pública y la Administración Judicial. Los centros educativos que revolucionaron a la organización de los gobiernos absolutistas de entonces, fueron las Universidades de Bolonia, en Italia, Leipzig, en Alemania y Salamanca, en España.²⁷ Aunque la tradición imperante establecía que los juristas se desempeñaran en la organización judicial, a principios del siglo XVI ocurrió uno de los cambios más trascendentales en la cultura política occidental: los hombres de leyes comenzaron a ser reclutados preferentemente para la administración pública, en especial para los Consejos, las Cancillerías y las Secretarías.

²⁵ Mannheim, Ernst. *La Opinión Pública*. Madrid, Revista de Derecho Privado. 1936. p. 9.

²⁶ *Ibid*, pp. 10-11.

²⁷ Hintze, *Historia de las Formas Políticas*, pp. 113-115.

OMAR GUERRERO

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

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

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

Como lo propuso un autor a finales del siglo XIX, por administración debe entenderse una “expresión opuesta a la constitución o a la ley, dado que designa la actividad concreta y variada del Estado, considerada en detalle, por oposición al orden público y jurídico general y permanente”.²⁸ Esto establece por qué la constitución determina la forma de gobierno, en tanto que la administración se expresa, por ejemplo, en el nombramiento de un ministro. Puede afirmarse así, que en tanto la constitución plantea los principios de la representación nacional, la administración convoca a las elecciones. “En realidad, la ley y la administración se oponen como la voluntad general y la voluntad particular; como el orden general y la disposición especial: la ley fija los principios y los límites de

²⁸ Bluntschli, Gaspar. *Derecho Público Universal*. Madrid, J. Góngora Impresor. 1880. Dos tomos. Tomo II, p. 247.

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

la administración, la cual se mueve libremente en este cuadro legal, no siendo una simple aplicación de la ley”.²⁹

La distinción entre el derecho y la administración no solamente comprende el marco constitucional, sino también a las faenas de aplicación que atañen al Poder Judicial: “la administración propiamente dicha, se opone también a la justicia civil, penal y administrativa; la una protege al derecho perturbado, la otra busca y realiza la utilidad”.³⁰

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

²⁹ *Ibid*, p. 248.

³⁰ *Ibid*.



Tercera Lección

❖ ALREDEDOR DE LA POLIS ❖



Tercera Lección

ALREDEDOR DE LA POLIS



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

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

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

Como los fenómenos políticos reclaman la convergencia de una variedad de disciplinas, es patente que las contribuciones

OMAR GUERRERO

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

La idea de Lorenz von Stein, en el sentido de que la actividad del Estado integra un *Sistema Positivo de Ciencias Políticas*, es muy útil para comprender un prospecto multidisciplinario para abordar a los fenómenos políticos.³¹ El Sistema precedió el concepto de *Ciencias del Estado*, que formuló Holtzendorff a finales del siglo XIX y que comprendían la Teoría del Estado, el Derecho Político, el Derecho Internacional, la Economía Política, la Hacienda y la Ciencia de la Policía.³²

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

POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

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

³¹ Stein, *La Scienza della Pubblica Amministrazione*.

³² Posada, Adolfo. *Tratado de Derecho Político*. Madrid, Librería General de Victoriano Suárez. 1835. Dos tomos. Tomo I, pp. 15-16.

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Sin embargo, la distinción entre política y administración constituye una de las metodologías más socorridas entre los estudiosos de la administración pública, en una diversidad de países.³³ Quizá el más representativo de ellos sea Gaspar Bluntschli, quien afirmaba que “la administración se opone también a la política; ésta comprende entonces la alta dirección general del Estado; aquella la actividad detallada inferior; la una es la misión del hombre de Estado; la otra de los funcionarios técnicos”.³⁴ El gobierno decide sobre la paz y la guerra, y la administración organiza y regula los detalles de estos actos. Sin embargo, Bluntschli hizo una aclaración inmediata: “esta oposición es naturalmente muy elástica”. La política es incapaz de caminar sin el auxilio de la administración, en realidad, “muchos actos administrativos toman un carácter político, por su importancia general”.³⁵ Así, los actos administrativos también reclaman la atención del estadista.

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

El afán de definir los campos relativos a la Ciencia Política y de la Ciencia de la Administración, efectuada por comunidades científicas cada vez más especializadas y diferenciadas, fortificó un espíritu de cuerpo que demandaba un campo del saber privativo. En paralelo, se constituyeron asociaciones especializadas en cada ámbito de estudio, con sus propios agremiados, cuya actividad se realiza a través de publicaciones

³³ La lista de los estudiosos del tema es larga, toda vez que ha congregado a varios de los especialistas más acreditados: Vivien, A. *Études Administratives*. Paris, Editions Cujas. 1974. Dos volúmenes. La edición original es de 1845. Colmeiro, Manuel. *Derecho Administrativo Español*. Madrid y Santiago, Librerías de don Ángel Calleja. 1850. Wilson, Woodrow. “The Study of Administration”. Los Estados Unidos. *Political Science Quarterly*. Vol. 2. 1887. Willoughby, W.F. *Principles of Public Administration*. Baltimore, The John Hopkins Press. 1927. Goodnow, Frank. *Politics and Administration*. New York, Russell and Russell. 1900. Riggs, Fred. “Professionalism, Political Science and Scope of Public Administration”. En Charlesworth, James (ed.). *Theory and Practice of Public Administration*. Philadelphia, The American Academy of Political and Social Sciences. 1968.

³⁴ Bluntschli, *Derecho Público Universal*, II, p. 247.

³⁵ *Ibid.*

OMAR GUERRERO

igualmente especializadas, ya se trate de revistas, libros o antologías. Se establecieron carreras universitarias distintas, con profesores y estudiantes diferentes, y por lo tanto, se crearon profesiones diversas. Este proceso ocurrió por igual en Europa y los Estados Unidos, así como en algunos países iberoamericanos.

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

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

En los Estados Unidos, la división de poderes formulada por Montesquieu no sólo significó una separación del trabajo del gobierno, sino también un principio de segmentación del trabajo académico de los estudiosos norteamericanos. Tanto lo primero como lo segundo, han sido el origen de problemas y deficiencias de interpretación del gobierno como totalidad. Por cuanto al gobierno, las líneas generales y los principios de la división de poderes se han esforzado en hacerse realidad, a veces de manera arbitraria y artificial. Por cuanto a lo segundo, dicha división ha determinado que la mente de los catedráticos no divida sus objetos de investigación con arreglo a principios científicos, sino en concordancia con instituciones establecidas. “La división del trabajo entre los pensadores se convirtió en una clase de separación de poderes”.³⁶

³⁶ Appleby, Paul. *Policy and Administration*. Birmingham, University of Alabama Press. 1949. p. 2.

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

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

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

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

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

OMAR GUERRERO

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

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

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

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

política o la administración pública, pues estaban conjuntadas en la unidad de los fines del Estado e integradas en las Ciencias Camerales como disciplinas referentes a los asuntos políticos.

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

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

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

A partir del siglo XIX, debido a la independencia disciplinaria de las ciencias que estudiaban al Estado, el nuevo esquema de vinculación sentó bases en la colaboración multidisciplinaria. Por consiguiente, la especialización de campos entre la política

OMAR GUERRERO

y la administración pública no impidió que ambas materias fueran profesadas y desarrolladas por las mismas comunidades científicas. Por ejemplo, en la Escuela de Administración de Madrid, fundada en 1842, se sustentaba cátedra para los funcionarios públicos sobre bases políticas, de manera similar a como se hizo en la Escuela de Administración de París en 1848. Tanto en España como en Francia, se desarrolló una Ciencia de la Administración autónoma con un profundo sentido político.

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

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

POLÍTICA Y POLICY

Hoy en día la gran novedad en el temario político, la constituyen las Ciencias de Policy (*Policy Sciences*). Se trata de un conjunto de disciplinas que tienden a universalizarse, pero que principalmente se desarrollan en los Estados Unidos. Estas disciplinas tienen como materia la *policy*, que debe ser

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

distinguida conceptual y semánticamente de la *politics*, que es el objeto de la Ciencia Política. Como es observable, los problemas inherentes a las relaciones entre la Ciencia Política y las Ciencias de Policy comienzan con la definición y traducción de *policy* a idiomas distintos al inglés.

Los problemas semánticos y conceptuales de la voz *policy*, cuando es traducida en español por “Política”, han sido identificados y discutidos por los especialistas en la materia. Incluso, hay problemas referentes al término mismo, como lo hace constar William Dunn, cuando explica que la voz *policy* deriva del griego, del latín e incluso del sánscrito, y que existe un notorio parentesco entre *politics* y *police*, como se usaba en la Inglaterra medieval. Dunn cree que esta circunstancia ha sido fuente de confusión entre los campos relativos a la Ciencia Política y la Administración Pública, por un lado, y Política y las Ciencias de la *Policy*, por el otro, pues las primeras estudian a la política y las segundas a la *policy*.³⁷ Más allá del inglés, sin embargo, el problema se complica, como en el ruso, por ejemplo, donde la voz *Politika* se refiere tanto a “política”, como a *policy*.

Yehezkel Dror ha externado también su preocupación, haciendo ver que “la falta de una diferencia entre ‘politics’ y ‘policy’ en un gran número de idiomas, crea un gran problema en el desarrollo del análisis de políticas en muchos países. Al mismo tiempo, la falta de esta diferencia señala realidades y percepciones descuidadas en el análisis de políticas provenientes del idioma inglés”.³⁸

Estos problemas conceptuales y semánticos son patentes en el español, como lo hace constar Joan Subirats, quien juzga que la traducción de *policy* por “política” significa el empleo de un término equívoco y polivalente. Sin embargo, comprensiblemente, el autor catalán omite el empleo de

³⁷ Dunn, William. *Public Policy Analysis: an Introduction*. Englewood Cliffs. Prentice-Hall, N.J. 1981. pp. 7-8.

³⁸ Dror, Yehezkel. “Análisis de Políticas para Gobernantes”. *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo*. Núm. 1. Enero, 1982. p. 33.

OMAR GUERRERO

cualquier otro término y continúa usando el de “política” para referirse a *policy*.³⁹

Ante una situación semántica y conceptual como la narrada, en otros trabajos he propuesto el empleo de la voz *policy*, como se hace en inglés. Además de conservar sus raíces greco-latinas, ya está en uso desde varios años atrás.⁴⁰

Tanto la Ciencia Política, como las Ciencias de *Policy*, cuentan con cultivadores propios, así como con agremiaciones y medios de divulgación también privativos. Cada cual tiene libros especializados, usuarios diferentes, y alumnos y catedráticos diversos. Por su lado, la Ciencia Política se ha abocado al estudio del sistema político, las relaciones de poder y la conducta política; por el suyo, las Ciencias de *Policy* se centraban originalmente en el estudio del Gobierno, pero cada vez más se extienden al estudio del público y de los públicos particulares en los que incide la *policy*.⁴¹

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

POLICY Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Antes de la irrupción de los progresos políticos que arribaron con la Revolución francesa, la policía abrazaba todo aquello

³⁹ Subirats, Joan. *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1989. pp. 40-41. El problema de traducción al español es de tal relevancia, que es insuficiente con que nos lamentemos que en la versión castellana de la *Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales*, se traduzca un artículo de Harold Lasswell titulado “Policy Sciences”, por “Ciencias Praxiológicas”. Ver tomo II, pp. 372-379. Madrid, Ediciones Aguilar. 1976. Más recientemente ha sido publicada en México un antología de Yehezkel Dror, en la cual el editor y prologuista propone la traducción de *policy* por “curso de acción política”; es decir, sugiere no la traducción de la palabra, sino de su significado, lo cual no supera su confusión con “política”, pero da cuenta del problema. Dror, Yehezkel. *Enfrentando al Futuro*. México, Fondo de Cultura Económica. 1990. Prólogo, selección y notas de Samuel Schmidt. p. 11.

⁴⁰ Nuestra sugerencia no es novedosa, Manuel García-Pelayo la está usando desde 1987, como lo hace en una de sus obras cuando se refiere a las “policies del Estado”. García-Pelayo, Manuel. *Las Transformaciones del Estado Moderno*. Madrid, Alianza Universidad. 1987. p. 35.

⁴¹ May, Peter. “Reconsidering Policy Design: Policies and Publics”. *Journal of Public Policy*. Vol. II, núm. 2. April-June, 1991. pp. 187-206.

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

que hoy conocemos como administración pública, pues era la expresión completa de la administración del Estado. A partir de esta Revolución, Policía fue sustituida en Francia por la voz *administración pública* y esta fórmula se diseminó rápidamente entre los pueblos iberoamericanos. En contraste, entre los alemanes, la sustitución fue más lenta pero inexorable,⁴² y sólo en los países anglosajones se mantuvieron ambas palabras para significar dos objetos distintos, y además de *policy* se usaba el vocablo *police*.

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

Como lo adelantamos en la lección precedente, Adam Smith profesaba una cátedra sobre *police*, junto con otras materias, y se apoyaba en el *Diccionario* de Johnson publicado en 1755. Decía que Johnson definía a la “police” como una palabra que provenía originalmente del francés, en tanto que “policy” emanaba de *Politeia*. Definía a la “police” como “la regulación y gobierno de la ciudad o país, así como el cuidado de los habitantes”; y a “policy” como “el arte del gobierno, principalmente con respecto a los poderes externos”.⁴³

También existen fuertes diferencias de campos de conocimiento debidos a la actividad de las comunidades académicas, que están activas en la administración pública y las Ciencias de Policy. El resultado ha sido una diferenciación

⁴² Robert von Mohl fue el último gran cultivador de la vieja Ciencia de la Policía germánica. En alemán, la obra se denomina: *Die Policey-Wissenschaft* (fue publicada en Tübingen, en 1866). Lorenz von Stein fue el primer tratadista de Ciencia de la Administración en Alemania.

⁴³ Smith, Adam. “Lectures on Justice, Police, Revenue and Arms”, delivered in the University of Glasgow for Adam Smith, reported by a Student in 1763”. Oxford, Clarendon Press. 1896. pp. 154-259.

OMAR GUERRERO

de ámbitos mediante la construcción conceptual, los cuales sin embargo están traslapados, pues entre ellos existen fronteras extraordinariamente tenues y se ha desarrollado una concurrencia de trabajos académicos sobre el mismo punto.

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

La primera proposición conceptual de *policy* como centro de la definición de la administración pública, fue formulada en 1926. Su autor, Leonard White, la sugirió en el primer libro de texto de la materia en los Estados Unidos: *Introducción al Estudio de la Administración Pública*.⁴⁴ Posteriormente, en un antiguo y muy consultado artículo preparado originalmente a mediados de los años de 1930, Marshall Dimock se refirió a que “el alcance de la administración pública está determinado sólo por la necesidad de ejecutar las *policies* y propósitos del Gobierno”.⁴⁵ John Pffifner y Robert Presthus, por su parte, definieron a la administración pública como un “proceso relacionado con la ejecución de las *policies* públicas, abarcando innumerables habilidades y usando técnicas que ordenan los esfuerzos de muchos miembros del pueblo”.⁴⁶

El desarrollo de la administración pública como disciplina científica en los Estados Unidos, estuvo fuertemente influenciado por las relaciones entre los temas políticos y los temas administrativos. Debido al fuerte prestigio germánico, principalmente a través de Gaspar Bluntschli, el desenvolvimiento primigenio de la Ciencia de la Administración tendió a centrarse en la separación entre política y administración. Aunque

⁴⁴ White, Leonard. *Introducción al Estudio de la Administración Pública*. México, Compañía General de Ediciones. 1964.

⁴⁵ Dimock, Marshall. “The Meaning and Scope of Public Administration”. Gaus, John *et al*, *The Frontiers of Public Administration*. New York, Russell and Russell. 1967.

⁴⁶ Pffifner, John and Robert Presthus. *Public Administration*. New York, The Ronald Press Company. 1967.

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Bluntschli distinguía a la administración con respecto al derecho público, la administración privada y la política, fue esta última distinción la que llamó poderosamente la atención en los Estados Unidos.

A partir de los trabajos de Woodrow Wilson y Frank Goodnow, proliferaron una gran cantidad de contribuciones cuya definición de la administración pública se basaba en su extrañación con la política. Esta tendencia fue predominante hasta mediados de los años 50. Sin embargo, como lo adelantamos, desde la década de los 20, se comenzó a configurar una interpretación diversa cuya postura era la acentuación de los aspectos comunes de la administración y la política, teniendo como factor mutuo a la *policy*. Esta tendencia, a la que definimos como el *Enfoque de la Política Pública* en una obra anterior,⁴⁷ concebía a la administración pública como uno de los protagonistas de los procesos políticos que concurrían en el gobierno y, particularmente, la definía como la ejecución de la “política pública”. Leonard White se refería a la administración pública como las “operaciones que tienen por objeto la realización o la observancia forzosa de la *política pública*”.⁴⁸ En el mismo sentido, Marshall Dimock la definía como la “coordinación de esfuerzos colectivos para realizar la política pública”.⁴⁹

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

De tal modo, si la dicotomía política-administración pecaba de defecto, este “Enfoque” pecaba de exceso, y aunque

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

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

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

OMAR GUERRERO

hoy en día aún hay pensadores que están inscritos en su línea teórica, lo cierto es que gradualmente se fue estrechando en su desarrollo.

En 1937, se introdujo el estudio de *policy* en la Escuela Graduada de Administración Pública de la Universidad de Harvard, y hacia 1940, con base en esta experiencia, se formó un Comité Interdisciplinario dedicado al desarrollo curricular de la nueva disciplina. Uno de sus más fructuosos productos fue el libro *Administración Pública y Policy Pública (Public Administration and Public Policy)* de Harold Stein, que comenzó a utilizarse como libro de texto en el año de su publicación: 1948.⁵⁰

Possiblemente la contribución más relevante de esa Escuela, sea una antología preparada en 1940 por Carl Friedrich y Edward Mason. Esta contribución, que desde la época en que se formuló podría ser comparada con el aporte posterior de Harold Lasswell, padre de las Ciencias de *Policy*, significó un esfuerzo de síntesis de los aportes de los especialistas en administración pública al campo de aquella disciplina.⁵¹ Hay que enfatizar que Friedrich era un autor reconocido, se había formado en Alemania, su país de origen, donde abrevó en la teoría del Estado germánico y las disciplinas administrativas que allí se cultivaban.

El objeto de la antología fue publicar expresamente una obra de *policy*, como una nueva empresa alterna ante las tradicionales series editoriales en ciencias sociales, pues existía una necesidad práctica y teórica.⁵² El temario de los once artículos que integran a la obra, presentados por igual número de autores, están dedicados a una variedad de campos de acción de la *policy*, tales como el empleo, mercado, control industrial, precios, presupuestos, moneda y regulación económica, entre otros.

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

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

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

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

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

Los editores aseguraban que raramente los asuntos de *policy*, si no es que jamás, se habían tratado con esmero dentro de alguno de los campos de estudio cultivados en la tradicional división del trabajo de las ciencias sociales. Y, por el contrario, estos asuntos se oponían a la fragmentación y reclamaban la colaboración de disciplinas vinculadas. Para ambos, la trascendencia del cambio por cuanto a la visualización de las *policies* consistía en aplicar todos los enfoques posibles rompiendo las barreras entre los análisis teóricos y prácticos, y entre los puntos de vista meramente jurídicos, económicos y administrativos.

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

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

OMAR GUERRERO

La contribución más importante, con la que comienza la antología, es obra de la pluma de Friedrich.⁵³ Como está destinada al tema de las relaciones entre la *policy* y la responsabilidad administrativa, buena parte de su objeto se dedica a definir a la primera. El punto de arranque es su polémica contra la distinción entre la política y la administración formulada por Frank Goodnow, de la que explica que las concibe como cajas aisladas mutuamente excluyentes, cuando ambas juegan un papel continuo en la hechura y ejecución de la *policy*, aunque como lo aclara, haya más de política en la formulación y más de administración en la ejecución. El punto de enlace está en la *policy* como un continuo de hechura y ejecución, como un proceso inseparable.

Cuando los individuos o los grupos ganan o pierden poder en un ámbito determinado, hay política; cuando un acto o propuesta de acción de un funcionario se orienta al interés público, hay administración. Esta misma situación, desde otro ángulo, deriva en la definición de *policy* como “el significado común del término referido a las decisiones acerca de lo que se hace o no se hace en situaciones dadas”.⁵⁴ Las funciones legislativas constituyen decisiones de *policy*, de modo que la hechura de *policy* se considera cada vez menos como parte de la administración pública, pero una parte al fin, al tiempo que la ejecución le corresponde plenamente.

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

Otra opción fructuosa al “Enfoque de la Política Pública” fue ofrecida por Paul Appleby en su obra *Policy y Administración* (*Policy and Administration*), publicada en 1949. Aquí encontramos también el énfasis de los vínculos existentes entre la *policy* y la administración pública.

Appleby se ciñe al estudio del gobierno en los Estados Unidos, que fue dividido en atención a la separación constitucional de

⁵³ Friedrich, “Public Policy and Nature of Administrative Responsibility”, pp. 3-23.

⁵⁴ *Ibid.*

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

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.⁵⁵

Incluso, el Presidente de los Estados Unidos fue reconocido como una excepción a esa idea, pero esto ocurrió más en términos personales que en el orden institucional. Su condición de hacedor de *policy* se concibió más en su carácter de individuo, que de jefe del Poder Ejecutivo.

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

“Los administradores públicos participan en la hechura de *policy* para el futuro, de otro modo: ellos formulan recomendaciones para la legislación, y esta es una función de la hechura de *policy*”. En tanto los cuerpos legislativos hacen la *policy* en general, toca a los administradores públicos hacer la *policy* a través de una aplicación gradualmente menos abstracta. “La hechura de *policy* en administración pública, consiste en el ejercicio de la discreción con respecto a cada acción”.

❖ ❖

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



⁵⁵ Appleby, *Policy and Administration*, pp. 1-25.

OMAR GUERRERO

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

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



Cuarta Lección

❖ TIPOLOGÍA DE LAS ADMINISTRACIONES DEL ESTADO ❖



Cuarta Lección

TIPOLOGÍA DE LAS ADMINISTRACIONES DEL ESTADO



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

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

OMAR GUERRERO

DIVERSIFICACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES DEL ESTADO

Cuando la policía se convirtió en administración pública, su núcleo existencial sustentó un tipo general de gestión que a partir de entonces se denominó *administración interior* o *administración civil*. Este suceso, que estuvo presente en los albores del Estado de derecho, propició paralelamente el perfeccionamiento de ciertas formas de administración especializadas cuyo desenvolvimiento se había ido gestando a la sombra de la policía. Tales formas de gestión especiales gradualmente constituyeron focos de profesionalización administrativa, por lo cual durante la primera mitad del siglo XIX también se denominaron administraciones *profesionales*. Ellas estuvieron dedicadas, desde principio del siglo anterior, al perfeccionamiento de la gestión singular, la hacienda, la justicia, la defensa y los asuntos exteriores.⁵⁶ Finalmente, una vez que el Estado de derecho se consolidó hacia la primera mitad del siglo XIX, la administración interior fungió plenamente como el pivote de la administración pública en su conjunto, jugando las administraciones especializadas un papel auxiliar, pero no menos relevante.

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

⁵⁶ Oliván, Alejandro. *De la Administración Pública con relación a España*, pp. 8-9.

⁵⁷ *Ibid.*

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

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

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

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

⁵⁸ Stein, *La Scienza della Pubblica Amministrazione*, pp. 36-37.

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

OMAR GUERRERO

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

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

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



Es muy importante destacar que la unidad de acción de esta variedad de administraciones, una como fundamental y las

⁶⁰ *Ibid*, pp. 100-101.

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

otras como auxiliares, está incentivada por la noción de unidad estatal: en última instancia, la administración interior y las administraciones especializadas trabajan para el único fin de activar al Estado.

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

ADMINISTRACIÓN DE LO EXTERIOR

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

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

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

⁶¹ Oliván, *De la Administración con relación a España*, pp. 81-82.

OMAR GUERRERO

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

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

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

El Ministerio de lo Exterior

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

⁶² Donato, Nicolás. *El Hombre de Estado*. México, Tipografía Popular. 1904. Tres tomos. Tomo I, pp. 46-53.

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Desde principio del siglo XVIII, en Francia ya existían cuatro Secretarías: Negocios Extranjeros; Marina y Colonias; Guerra y Casa Real; y Asuntos Eclesiásticos, además del Contralor General, a cuyo cargo estaba la hacienda pública. España, por su parte, en 1700 estableció una Secretaría del Despacho Universal, que se desdobló en 1705 en las Secretarías de Guerra y de Hacienda. Un paso decisivo hacia el desarrollo administrativo fue dado en 1714, cuando se estableció un sistema gubernamental diversificado e integral, cuyos componentes eran el Ministerio de Estado, y las Secretarías de Justicia y Negocios Eclesiásticos; Guerra; Indias y Marina, así como el Veedor General. Como es notorio, se había asumido cabalmente el modelo francés.

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

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

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

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

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

OMAR GUERRERO

interiores, fue transformándose en una entidad administrativa propiamente diplomática.

De manera similar, en México las tareas diplomáticas estuvieron mezcladas organizativamente con otras materias dentro de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores, que fue establecida en noviembre 8 de 1821.⁶⁶ El objeto de esta institución de la administración pública era atender los siguientes negocios públicos: relaciones diplomáticas con las cortes extranjeras; Dirección General de Correos y compostura de caminos, calzadas, puentes y demás; todo lo demás que sea puramente de Estado; todos los ramos económicos y políticos del Reino, como son jefes políticos de las provincias, ayuntamientos constitucionales, mayordomías de propios y arbitrios, y la provisión general de todos los empleados de estos ramos.

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

El Servicio Exterior

En años más recientes se llevó a cabo una reforma del *servicio exterior* mexicano, que configura su organización hacia el presente. Por principio, fue suprimida la confusión existente entre la Secretaría de Relaciones Exteriores y el servicio exterior, toda vez que esta categoría funcional ya no fue definida como un *órgano*, sino como “el cuerpo permanente de funcionarios

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

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

de Estado, encargado específicamente de representarlo en el extranjero y responsable de ejecutar la política exterior”.⁶⁷ Se ratifica que dicho servicio depende del Poder Ejecutivo Federal, es decir, que es un elemento de la administración pública cuya dirección y administración están a cargo de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

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

ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

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

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

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

⁶⁸ *Ibid.*

OMAR GUERRERO

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

Jurisdicción y Administración

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

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

La confusión entre jurisdicción y administración emanaba, pues, de que los organismos administrativos ejercían la jurisdicción y los tribunales ejercitaban la administración pública, bajo el influjo de la idea de magistratura. En la

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

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

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

Para asegurar la aplicación de los principios del Estado de derecho, se tenía que separar a la jurisdicción y la administración, pero la tarea no fue sencilla aunque solamente se visualizara desde el aspecto organizativo y funcional, porque el proceso de implementación jurisdiccional-administrativo estaba enraizado tanto en un comportamiento burocrático ancestral, como en el *modus operandi* de los cuerpos administrativos y judiciales de larga existencia.

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

En la tradición hispano-mexicana, el Ministerio de Justicia nació dentro del primer cuarto de la mencionada centuria bajo el poderoso influjo francés, separándose de las faenas propiamente jurisdiccionales. Sin embargo, desde mediados del siglo XVI comienzan a emerger los gérmenes de la disociación

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

OMAR GUERRERO

entre administración y jurisdicción, pero que es más visible en 1571, cuando los negocios de justicia se restringen a lo *contencioso entre partes y los pleitos*.⁷¹

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

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

“ “El objeto que se propone la *administración de justicia*, es impedir los medios de hecho o violencias que ocasionan las diferencias que los súbditos pueden tener entre sí, y mantener la quietud y tranquilidad en el interior del Estado”.

❖ ❖

Justi, Juan Enrique. *Elementos Generales de Policía*.
Barcelona, Eulalia Piferrer, Impresora de nuestro
Señor. 1784. p. 170.



⁷¹ González, “De la Acumulación de Funciones a la División de Poderes”, pp. 14-15.

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

⁷³ Justi, *Elementos Generales de Policía*, p. 173.

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Johan Heirich von Justi discernía que “el mantenimiento de la justicia (...) pertenece a los tribunales establecidos por el soberano, y la policía tiene el simple cuidado de hacer observar las leyes y los reglamentos que de ellos emanen”.⁷⁴

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

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

Bajo las nuevas circunstancias, la herencia administrativa absolutista fue usufructuada por los gobiernos constitucionales,

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ Bluntschli, Gaspar. *La Politique*. Paris, Librairie Guillaumin. 1879. p. 301.

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

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

OMAR GUERRERO

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

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

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

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

Pero, ¿qué es la administración de justicia?

Concepto de Administración de Justicia

Ella puede definirse de varios modos; por ejemplo, von Justi la identificó a partir de su objeto, explicando que debe ayudar a la tranquilidad de los súbditos, evitando la violencia entre

⁷⁸ Sáinz de Andino, *Exposición sobre la Situación Política del Reino y medios de su Restauración*, pp. 62-63.

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

ellos. En contraste, el profesor Raúl Carrancá y Trujillo se refería a las cualidades que deben adornarla, pues administrar justicia requiere *competencia*, en el sentido que el derecho es una técnica fina al servicio de la convivencia humana; exige *probidad moral* porque el derecho es el fundamento de la justicia; reclama, igualmente, *capacidad laboriosa, expedición y eficacia*, porque una justicia tardía es “siempre injusticia”.⁷⁹ También podemos abordarla por las materias que trata, como lo manifiesta el profesor Héctor Fix Zamudio en un lúcido trabajo sobre la administración de justicia.⁸⁰

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

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

Uno de los rasgos significativos de esta condición de potestad pública del Poder Judicial, es la capacidad de crear su propio *cursus honorum* de servicio público: la carrera judicial. En la mayor parte de los países se garantizó de tal modo la inamovilidad de los magistrados y jueces, que no podrán ser

⁷⁹ Carrancá y Trujillo, Raúl. “La Administración de Justicia”. México: Cincuenta Años de Revolución. México, Fondo de Cultura Económica, 1961, Tomo III, pp. 147-148.

⁸⁰ Fix Zamudio, Héctor. “La Administración de Justicia”. Varios autores: Temas y Problemas de la Administración de Justicia en México. México, UNAM. 1985. pp. 143-177.

⁸¹ Beneyto, Historia de la Administración Española e Hispanoamericana, p. 558.

⁸² Arrazola y otros, Enciclopedia Española de Derecho y Administración, p. 625.

OMAR GUERRERO

depuestos de sus empleos, tanto los temporales o perpetuos, y mediando causa legalmente probada y sentenciada; ni tampoco suspendidos, sino por acusación legalmente fundada.

Un método adecuado para dar mayor precisión conceptual a la administración de justicia, como lo propuso Alejandro Oliván, consiste en invocar la distinción entre administración y jurisdicción como acciones.⁸³ De la diferencia de las relaciones de los individuos entre sí, y entre ellos y la sociedad, brotan las dos grandes divisiones que explican la competencia del Poder Ejecutivo, por un lado, y del Poder Judicial, por el otro. La primera se refiere a la acción ejercitada sobre el campo de las relaciones y necesidades generales de la sociedad, la segunda al espacio de la acción que juzga y aplica la ley en los casos particulares.⁸⁴

⁸³ Oliván, *De la Administración con relación a España*, p. 533.

⁸⁴ *Ibid*, p. 536.



Quinta Lección

❖ LA PRÁCTICA ADMINISTRATIVA ❖



Quinta Lección

LA PRÁCTICA ADMINISTRATIVA



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



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



Anónimo. *Memoria sobre las Secretarías del Despacho*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1982. pp. 158-159.



OMAR GUERRERO

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

DEFINICIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO

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

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

En la antigua Alemania Federal, el personal de los servicios públicos se dividía en dos categorías: los funcionarios regidos por el derecho público y los agentes sometidos al régimen de convenios colectivos de derecho privado. Son funcionarios los que ejercen *permanentemente* las atribuciones que entrañan a la soberanía del Estado o que, por razones de su seguridad o por motivos de interés de la vida pública, no pueden confiarse a personas sometidas a relaciones laborales de derecho privado.⁸⁷

⁸⁵ Hintze, *Historia de las Formas Políticas*, p. 224.

⁸⁶ *Ibid.*, p. 220.

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

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Son *funcionarios*, por consiguiente, quienes ejercen funciones de mando y coerción, así como de protección ciudadana y civil, previsión social o educación. En contraste, las actividades equiparables a las que realiza el sector privado, especialmente las actividades económicas, las ejercen servidores que se encargan de ellas con un estatuto propio de derecho privado.

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

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

La noción británica de lo equivalente al *funcionario* en Alemania y Francia, es diferente del concepto que prevalece en la mayor parte de los países de Europa continental, además de que no existe un concepto preciso del *servidor civil* (*civil servant*). El servidor civil es, en esencia, un agente de la corona, aunque no es indispensable el real nombramiento para adquirir esta condición. Según el Acta de Procedimiento de la Corona (*Crown Proceeding Act*) de 1947, además del nombramiento por la corona,

⁸⁸ *Ibid.*

OMAR GUERRERO

el servidor público se define por obtener su sueldo de los fondos públicos, pero solamente en el campo de su responsabilidad. Esta imprecisión emana de que en Gran Bretaña no hay, como en Francia y Alemania, un estatuto general de los funcionarios.

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

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

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

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

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

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

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

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

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

OMAR GUERRERO

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

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

LA CARRERA ADMINISTRATIVA

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

El Servicio Preparatorio

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

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

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

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

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

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

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

OMAR GUERRERO

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

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

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

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

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

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

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

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

Por fin, luego de 64 meses de formación, el novicio está en la antesala de asumir el carácter de funcionario público.

El examen final se presenta cuando agoniza la práctica en los entes públicos. Nuevamente el novicio presenta dos pruebas, una escrita y otra oral. A diferencia del primer examen de Estado, en Baviera la prueba escrita se divide en dos secciones, una para asuntos jurídicos, otra para los administrativos. En la primera sección se pregunta sobre derecho comercial y empresarial, así como sobre derecho privado, y procedimientos; en el segundo, sin embargo, también abundan temas sobre derecho constitucional, administrativo, laboral y hasta derecho canónico, pero también hay materias de economía, finanzas y ciencia política.

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

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

OMAR GUERRERO

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

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

Desarrollo de la Carrera Administrativa

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

En ese país el servidor público se reclutaba originalmente entre los universitarios, pero más recientemente la administración pública ha tendido a desarrollar y perfeccionar sus propios moldes de formación. La enseñanza universitaria, que está orientada a la producción y transmisión de conocimiento, constituye una formación muy abstracta para el desempeño de tareas prácticas.⁹² Tal es el motivo por el cual a la universidad se le confía la dotación de un nivel general de conocimiento y a la escuela profesional el aprendizaje práctico.

La organización del servidor público francés se inició con la expedición de disposiciones especiales para ciertos sectores de la administración gubernamental, tales como la ley de mayo 19 de 1834, por la cual se normó la actividad del servicio exterior.⁹³

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

⁹² Debbasch, *Ciencia Administrativa: Administración Pública*, p. 356.

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

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En mayo 19 de 1853 se aprobó una primera disposición general, a través de la cual se estableció un régimen de jubilaciones. Sin embargo, a pesar de sensibles progresos a favor de la estabilidad de cargo y la fijación de los derechos de los servidores públicos, fue hasta la época de la Segunda Guerra Mundial cuando se decretó el primer *Estatuto General de Funcionarios*, merced a la ley de septiembre 4 de 1941, decretada por el gobierno de Vichy. Habida cuenta del colaboracionismo patentizado por este gobierno con la ocupación alemana, tal disposición fue anulada tras la liberación.

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

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

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

Hoy en día Francia está renovando la organización de la carrera administrativa a partir de la expedición del *Estatuto General de Funcionarios del Estado y de las Colectividades Territoriales*. Tal disposición está integrada por tres leyes que están formalmente separadas, pero que constituyen un conjunto articulado.⁹⁴

⁹⁴ Álvarez Álvarez, Julián. “La Carrera Administrativa en España”. Quito, varios, *Administración de Personal y Carrera Administrativa en América*. 1986. pp. 155-156.

OMAR GUERRERO

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

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

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

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

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

de ocupar los puestos más importantes de la administración pública francesa.

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

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

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

⁹⁵ Haro, *Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México*, p. 200.

OMAR GUERRERO

También las promociones de grado se realizan continuadamente, de un grado inferior al grado inmediatamente superior. Sin embargo, excepcionalmente, el ascenso puede realizarse por medio de pruebas o exámenes de idoneidad. En suma, los ascensos entre grados se realizan opcionalmente a través de las siguientes fórmulas promocionales: por nombramiento realizado por una autoridad competente, a través de la publicación en un cuadro de ascensos anual que es formulado con base en el informe de una comisión administrativa paritaria, tomando como fundamento la capacidad profesional de los funcionarios; a través de la inscripción en un cuadro anual de ascensos formulado por una comisión semejante a la anterior, cuyo sustento es el resultado de un examen de tipo profesional; finalmente, a través de una nominación basada exclusivamente mediante concurso.

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

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

⁹⁶ *Ibid*, p. 195.

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

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

La Escuela Profesional de Servicio Público

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

Mundialmente hablando, el plantel de formación de funcionarios más importante es la Escuela Nacional de Administración de Francia, establecida en octubre 9 de 1945 mediante una ordenanza del gobierno provisional.⁹⁷ La Escuela comenzó sus actividades en noviembre 22 del año antes mencionado, aunque oficialmente fue inaugurada por el General Charles de Gaulle en diciembre 15.

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

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

Hasta 1945, la formación de los funcionarios era segregativa e incompleta, pues la antigua Escuela Libre de Ciencias Políticas de París, donde estudiaban, era un centro

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

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

OMAR GUERRERO

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

Por cuanto a la administración francesa, ella denotaba la indiferenciación de tareas, desperdicio de energías, gestión torpe de los servidores encargados de la ejecución cotidiana de las decisiones y la marcha normal de los asuntos, y el confinamiento de los jóvenes redactores a funciones a las cuales no aplicaban su cultura y aptitudes. El nuevo sistema reorganizó de raíz a la función pública, creó los Institutos de Estudios Políticos (IEP) en Francia -el de París sustituyó a la Escuela Libre de Ciencias Políticas-, estableció a la ENA y fundó al Centro de Altos Estudios Administrativos.

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

El sistema de formación imperante en Francia gira alrededor de la Escuela Nacional de Administración, un centro gubernamental de estudios aplicados cuyo propósito

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

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

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

es complementar la formación precedente de los programas universitarios y preparar a cursantes a través del entrenamiento práctico. Al mismo tiempo, corrige los defectos del reclutamiento administrativo y democratiza las oportunidades de empleo en el país. En suma: la ENA ofrece a los funcionarios públicos una formación humanística, pero con sentido administrativo de Estado. Su misión es, brevemente hablando, mejorar a la administración pública francesa a través de la educación administrativa del servidor público.¹⁰¹

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

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

Todos los candidatos deben tener como base de su solicitud una formación universitaria, con preferencia en economía, derecho, y ciencias políticas y sociales. Los concursos son generosos, pues los aspirantes que evidencian deficiencias en

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

OMAR GUERRERO

su formación universitaria pueden subsanarlas estudiando durante el primer año de ingreso a la ENA, en programas diseñados *ex profeso*.

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

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

La ENA es una institución post-universitaria. Su método de formación se sustenta esencialmente en la pasantía (*estadia, stage*), cuyo objeto es la capacitación práctica del funcionario, así como en seminarios y conferencias. Su currícula de formación agrupa a las materias que antaño eran

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

impartidas mediante la clasificación de las cuatro secciones, que integraba el plan de estudios de 1946. Adicionalmente se impartían asignaturas sobre contabilidad, estadística, gestión de empresas públicas, y organización y métodos, además de lenguas vivas. Como su antecesora, la Escuela de Administración de 1848-1849, un principio inmaculado de la Escuela es la imparcialidad política, pues la formación se ciñe a una enseñanza administrativa que contribuye a entender el papel del funcionario público dentro del Estado. En ella no se efectúan labores de investigación, ni se realizan cursos de perfeccionamiento ni de actualización, que corresponden al mencionado Centro de Altos Estudios.

El Entrenamiento Práctico

En las escuelas profesionales de servicio público, como la ENA, se reciben a los graduados universitarios para ser introducidos en la *enseñanza administrativa*: esta consiste en la capacitación práctica para el despacho de los asuntos públicos. Empero, hay países donde de manera excepcional se confía dicha capacitación en el servicio público mismo. El país típico de esta metodología de preparación administrativa es Gran Bretaña, donde prevalece la idea a favor de una formación basada en la experiencia dentro del servicio civil.¹⁰² Su mejor prenda es la cúspide de dicho servicio: la Clase Administrativa, muestra ejemplar de un cuerpo de funcionarios públicos y del modo como es formado a través de un sistema no-escolarizado.

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

¹⁰² *Ibid*, p. 60.

OMAR GUERRERO

como una facultad innata, la cual se niega a quienes no hayan sido agraciados con ella al nacer”.¹⁰³

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

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

❖ ❖

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



¹⁰³ La referencia es de Muñoz Amato, obra citada. Harvey Walker escribió una obra dedicada íntegramente a la formación del servicio público en Gran Bretaña, publicada en Nueva York en 1935, que sirvió de fuente a Muñoz Amato.

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Esta visualización del funcionario que aún es vigente en el Reino Unido, en realidad implica una visión del ser humano que impregna del todo al servicio público. En el servicio civil predomina la convicción de que el especialista es un hombre con perjuicios y con una óptica sesgada que imprimirá su parcialidad a los asuntos públicos: se prefiere, más bien, al “*amateur*, sin conocimientos y experiencia en otras actividades. La administración es un arte y se aprende con la práctica”.¹⁰⁴

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

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

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

¹⁰⁴ Laso Vallejo, Gregorio. *La Función Pública en Inglaterra*. Madrid, Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios. 1965. p. 108.

OMAR GUERRERO

posteriores de naturaleza académica en el campo de la administración pública".¹⁰⁵

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

El examen de ingreso al servicio público efectuado en 1945 muestra con absoluta nitidez, la expectativa sobre el perfil deseable del servidor civil hoy en día aún vigente: "el candidato ideal ha de poseer una gran agilidad mental, capacidad de discernir y analizar lo esencial de asuntos delicados, y facilidad para expresarse con claridad, así de palabra como por escrito".¹⁰⁶ Igualmente, debe ser hábil para tratar a todo tipo de personas, adaptarse a distintas situaciones, y ser apto para prever y estar dotado de perseverancia. Debe ser enérgico de carácter, y contar con aptitudes para mandar de modo responsable. Deberá tener imaginación práctica para trazar estrategias de trabajo, y sobre todo, estará dotado de buen juicio y sentido común.

La exploración de las cualidades prominentes de la personalidad humana, fueron aquilatadas por uno de los científicos británicos de la administración pública: William Robson. Lisonjeándose del gran progreso que había significado la introducción del *Método II* para el ingreso a la Clase Administrativa, Robson exaltaba sus virtudes para detectar las cualidades intelectuales de los candidatos, particularmente para escribir y desarrollar sus capacidades mentales. Provenientes de las universidades británicas, donde se graduaron con honores, los aspirantes al servicio civil eran también preparados para lidiar con problemas administrativos hipotéticos. Un método de selección tal, hace que las pruebas "develen el poder intelectual *en acción*, y hacen posible distinguir el hombre o la mujer que construya perspectivas a partir de tipos negativos, indiferentes

¹⁰⁵ Muñoz Amato, *Introducción a la Administración Pública*, pp. 62-63.

¹⁰⁶ Laso Vallejo, *La Función Pública en Inglaterra*, p. 101.

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

o excépticos".¹⁰⁷ Tal es el modo como en Gran Bretaña se detectaba a hombres con cualidades innatas de liderazgo, con capacidad de cooperación, previsores ante contingencias, rápidos de aprendizaje de los hechos, y que contaban con lucidez y habilidad de persuasión; seres humanos aptos para comprender las implicaciones políticas y administrativas de un problema, y darles solución. En fin, personas competentes para trabajar en equipo y ejecutar con fluidez los negocios públicos.

Una óptica tal se aplica por igual al Asistente Principal, base de la pirámide del servicio civil, y a los conspicuos miembros de la cima de la Clase Administrativa. Sin embargo, entre más se eleva en la escala administrativa, más se atenúan los requisitos de formación académica y más se pondera el papel de la experiencia práctica.¹⁰⁸

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

A mediados de los años de 1950, el examen típico que se aplicaba a los postulantes a la Clase Administrativa se centraba en el conocimiento de materias tales como historia, derecho, filosofía, política y economía, así como en matemáticas y ciencias, además de idiomas e historia de las civilizaciones. Las

¹⁰⁷ Robson, William. "Recent Trends in Public Administration". Gran Bretaña, *The Political Quarterly*. Vol. 25. 1954. p. 343.

¹⁰⁸ Muñoz Amato, *Introducción a la Administración Pública*, pp. 62-63.

OMAR GUERRERO

entrevistas a los candidatos estaban encaminadas a apreciar su historial, inteligencia y cualidades personales. Además, se les practicaba una prueba escrita que incluía conocer el inglés, realizar un ensayo y demostrar conocimientos sobre asuntos contemporáneos.¹⁰⁹

También la Comisión Fulton criticó este sistema, que confía la dirección de la administración pública a *amateurs*, a generalistas que no tienen una formación profesional específica. Los llamó, propiamente, “los profanos inteligentes” y recomendó que se les brindara una formación más técnica en asuntos administrativos. Sin embargo, a principio de la década de 1970, los concursos de ingreso se mantenían sustentados en una cultura general y ratificaban el valor principal de estudios universitarios basados en el latín, griego y matemáticas.¹¹⁰ Así, aunque las ciencias sociales y la administración pública pudieran implicar un sentido especializado refractario al carácter generalista exigido a la Clase Administrativa para el ingreso -debido a que en esta etapa se requieren otras cualidades de formación fundamental-, es inconveniente ignorarlos cuando ya la selección se efectuó y la carrera profesional dio inicio. Ciertamente hubo un grupo de pensadores administrativos británicos que no ignoraron lo dicho, como William Robson, quien propuso que las ciencias sociales tuvieran un valor de unidad para que los servidores civiles consideraran los fundamentos sociales, económicos y políticos en su trabajo.¹¹¹

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

¹⁰⁹ *Ibid*, p. 63.

¹¹⁰ Debbasch, *Ciencia Administrativa: Administración Pública*, p. 355.

¹¹¹ Robson, “Recent Trends in Public Administration”, p. 344.

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

DIFERENCIA ENTRE LA CARRERA ADMINISTRATIVA Y CARRERA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

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

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

La distinción anterior no significa que exista una antinomia entre la escuela profesional de servicio público y el sistema

OMAR GUERRERO

universitario, sino solamente una distinción de índoles, papeles y campos de actividad. Normalmente ambas entidades operan íntimamente relacionadas, por necesidad de la interdependencia que nutre sus vinculaciones.

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



Sexta Lección

❖ LA PROFESIÓN EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ❖



Sexta Lección

LA PROFESIÓN EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



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

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

OMAR GUERRERO

visualizadas atendiendo la necesidad y deseabilidad de sus relaciones.

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

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

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

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

SIGNIFICACIÓN HISTÓRICA

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

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

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

- 1) Disociación de la vida pública y la vida privada, con la consecuente ampliación gradual de la primera a costa de las relaciones sociales estamentales;

OMAR GUERRERO

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

Max Weber sintetizó el movimiento hacia la profesionalización de la política, al describir la formación de cinco clases de políticos: el clero, los literatos, la nobleza cortesana, los patricios y los juristas universitarios. Todos ellos habían trabajado como aliados de los príncipes contra los estamentos y se profesionalizaron como políticos durante la contienda. Al mismo tiempo, la complejidad de actividades del Estado en campos tales como el servicio exterior, la guerra, las finanzas y la justicia, propició que desde el siglo XVII se comenzaran a requerir funcionarios expertos en cada uno de estos ramos.¹¹² La diplomacia y los consejos habían sido una actividad política cultivada de tiempo completo. Todo este proceso, que culminó en el siglo XVIII, se manifestó doblemente por la formación de consejeros profesionales -los consejeros de príncipes- y la entronización de los comisarios regios que habían sustituido a los oficiales estamentales.

¹¹² Weber, Max. "La Política como Vocación". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Núms. 16 y 17. 1959. pp. 243-274 y 453-475.

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La construcción del Estado moderno estuvo acompañada por la formación del político y el administrador público profesionales. Pero, junto con ellos se había desenvuelto una tercera profesión: la de los consejeros de estadistas, cuyas tareas consistían en prepararlos para acceder y conservar el poder. Estos fueron los primeros tecnólogos del arte del gobierno, que en su etapa más brillante formaron la escuela de la *Razón de Estado*. Nicolás Maquiavelo, Juan Botero y Arnold Clapmar, fungieron como estudiosos de las tecnologías del poder y de los diversos medios gubernativos que proyectan la racionalización de la actividad política, y derivaron cínicamente en el desarrollo de las *arcanas de imperio* y *arcanas de dominación* como fórmulas defensivas del Estado y del portador del poder.¹¹³ La política, hasta ese momento, consistía en lo que entonces se conocía como *arte del gobierno*.

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

¹¹³ Maquiavelo, Nicolás. *El Príncipe. Obras Políticas*. La Habana, Editorial de Ciencias Sociales. 1971. Botero, Giovanni. *La Razón de Estado y otros Escritos*. Caracas, Instituto de Estudios Políticos. 1983. Arnold Clapmar es autor del libro *De Arcanis Rerum publicarum* (De los Misterios de la República), publicada en 1605, un año después de su muerte. Sobre su obra, ver: García-Pelayo, Manuel. Estudio Introductorio al libro *La Razón de Estado y otros Escritos* de Botero. pp. 188-189.

OMAR GUERRERO

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

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

LA ENSEÑANZA DE LA POLÍTICA

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

Hasta el siglo XVII, los consejeros dedicaron su empeño al desarrollo de tecnologías de gobierno que posibilitaran a los príncipes el acceso al poder. Gaetano Mosca ha sostenido que estos autores enseñaban como se “podría obtener el poder supremo en una sociedad determinada y obstaculizar los esfuerzos de otros individuos o grupos que intentaran

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

sustituirlos”.¹¹⁴ Aún no se ocupaban de examinar las tendencias constantes de las sociedades humanas, “que regulan la organización de los poderes públicos”. Ambas cuestiones son muy distintas, como es observable en la Economía Política, que estudia las tendencias de una sociedad humana relativas a la producción y distribución de la riqueza, no el arte de amasar y conservar la riqueza.¹¹⁵ Un economista capaz puede ser inepto de hacer fortuna y un banquero podría ser inhábil para comprender las leyes de la economía y con su dominio hacer progresar su negocio. Ello quiere decir que hasta el siglo XVII, la política era concebida como una técnica del poder.

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

Parece que la Ciencia Política adquirió esta denominación en el último cuarto del siglo XIX, particularmente entre los pensadores germánicos. Pero, si Gaetano Mosca tiene razón, fue en el siglo XVIII cuando asumió un significado científico y superó el período tecnológico. La primera cátedra de política y retórica se estableció en la Universidad de Uppsala, Suecia, en 1655, y fue impartida por el profesor Johan Skyle. La Ciencia Política fue introducida en la Universidad de Michigan a partir 1811, cuando se fundó la Escuela de Ciencia Política. En Italia se instituyó su enseñanza en octubre de 1885, en tanto que en Francia lo fue hasta 1954.¹¹⁶ Iberoamérica inició la enseñanza de la Ciencia Política en el siglo XX, la profesaba Emilio Rabasa en 1928 dentro de la Escuela Libre de Derecho.¹¹⁷

¹¹⁴ Mosca, Gaetano. *Elementi di Scienza Politica*. Roma, Firenze-Torino-Milano, 1896. p. 2.

¹¹⁵ *Ibid.*

¹¹⁶ Robson, William. *Science Politique*. París, UNESCO, 1955.

¹¹⁷ Serra Rojas, Andrés. *Antología de Emilio Rabasa*. México, Ediciones Oasis. 1969. Dos tomos. Tomo II, pp. 339-352.

OMAR GUERRERO

La introducción de la Ciencia Política dentro las universidades, fue el resultado natural de un progreso precedente que consistió en su gradual denominación como *Ciencia Política*. Mosca comentó que habían pensadores que ya usaban el término, principalmente Holtzendorff y Bluntschli, así como Donnat y Scolari. El primero había escrito sus *Principios de Política* en 1887, Bluntschli su obra *La Política* desde 1876. Bluntschli se refirió a la política como la ciencia del gobierno y la vida consciente del Estado, como la conducción de los asuntos del Estado y el arte del gobierno. Desarrolló, pues, la diferencia entre lo que llama política teórica y política práctica, y diferenció el comportamiento del científico y del político.¹¹⁸

Bluntschli explicó que el arte de la política se rige por el principio de la eficiencia y se manifiesta por actos que se estiman por sus resultados: una nueva creación social, el mejoramiento de las instituciones públicas o la victoria sobre los enemigos. La Ciencia Política tiene por objeto conocer la verdad, se glorifica por destruir el error, descubrir una ley o mostrar una regla permanente.¹¹⁹

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

¹¹⁸ Bluntschli, *La Politique*, pp. 1-3.

¹¹⁹ *Ibid.*

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

LA LICENCIATURA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA

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

La Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) de Colombia da cabida a la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas, cuyo objeto es la formación en la Carrera Profesional en Ciencias Políticas y Administrativas.¹²⁰ Siendo esta Carrera parte del sistema universitario que entraña la ESAP y existiendo en Colombia la Carrera Administrativa, toda vez que la ESAP depende del Departamento del Servicio Civil, dicha Facultad es un semillero de profesionales de las disciplinas políticas y administrativas para el empleo público del país. Sus egresados pueden dedicar su tiempo al ejercicio libre de la profesión, según sus libres pareceres, pero también pueden optar a ser candidatos a la Carrera Administrativa e integrarse al servicio público.

El propósito central de la Carrera en Ciencias Políticas y Administrativas, consiste en formar a un profesional universitario capacitado para analizar el contexto socioeconómico en el cual se desenvuelve la administración pública. Al mismo tiempo le dota de los instrumentos técnicos necesarios para dar solución a los problemas administrativos. Este es el motivo por el cual se da énfasis a su formación política.

En Argentinase cuenta con la Licenciatura en Administración Pública y Ciencia Política. Se trata de un programa que es impartido en el seno de la Universidad Nacional del Cuyo por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, que fue instituida en 1958 con la categoría de Instituto de Estudios Políticos y Sociales. El rango de Facultad lo adquirió en los años 70, antes fue una Escuela. La Licenciatura en Administración Pública y

¹²⁰ "Formación Profesional en Administración Pública". Escuela Superior de Administración Pública. Universidad de Estado. Bogotá, Colombia. 1991.

OMAR GUERRERO

Ciencia Política fue creada en 1970, con un perfil curricular que tiene una inclinación humanística y científica. El plan de estudios consta de cinco años y destacan las asignaturas relativas a políticas públicas.¹²¹

Más recientemente fue establecida en Chile la Carrera de Ciencias Políticas y Administrativas, cuyo objeto es “formar un profesional altamente capacitado para intervenir en los organismos del Estado en la formulación e implementación de las políticas públicas, como parte de los programas de desarrollo; y para desempeñar a lo largo de su carrera profesional, posiciones políticas, ejecutivas, técnicas, y de asesoría en los diferentes niveles jerárquicos de las organizaciones y sistemas gubernamentales y administrativos, tanto en el ámbito del gobierno y la administración central como regional y local”.¹²² La Carrera es impartida por la Escuela de Ciencias Políticas y Administrativas de la Universidad de los Lagos, fundada en agosto de 1993, y es por lo tanto, una de las más jóvenes dentro de la región iberoamericana.

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

Las proposiciones de un seminario internacional de 1955, coincidieron con acciones académicas que se habían adoptado en México desde 1951, con la fundación de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, según el proyecto de Lucio Mendieta y Núñez, a la sazón representante de México en dicho seminario. Aunque la administración pública tenía más tradición docente y universitaria, en la nueva Escuela se estableció

¹²¹ Etkin, Jorge y Aníbal Patroni. “Diagnóstico Curricular de Instituciones de Formación e Investigación en Gerencia Pública en Argentina”. Buenos Aires, 1990. 168 pp.

¹²² “Carrera de Ciencias Políticas y Administrativas”. Escuela de Ciencias Políticas y Administrativas. Universidad de Lagos, Chile. 1996.

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

la carrera de Ciencia Política. No conocemos precedentes decimonónicos de la enseñanza de la administración pública, salvo dentro de las lecciones de derecho administrativo en la Escuela de Jurisprudencia.

Una excepción la constituye las lecciones de administración pública disertada por M. López Meoqui en la Escuela Nacional de Comercio y Administración durante 1879, que fueron recogidos en su trabajo: *Breve Compendio en forma de Catecismo de las Lecciones Orales sobre Administración Pública*.¹²³ Pero dichas disertaciones se circunscribieron a la materia de contabilidad fiscal, establecida por instrucciones del gobierno. Esta institución docente había sido fundada en 1854 como Escuela Especial de Comercio para el estudio sistemático de la teneduría de libros, y servía como medio de reclutamiento de alumnos sobresalientes para las oficinas hacendarias de la administración pública.

Las materias hacendarias establecieron una tradición pedagógica. En la Secretaría de Hacienda se instituyó un curso de Economía y Tramitación Fiscal en 1933 para los Visitadores Especiales, en el cual se impartían nociones generales de la organización de la administración pública mexicana y cuyas lecciones fueron publicadas como *Conferencia de la Administración Pública*. En esta dependencia fue establecida la Academia de Capacitación en 1940 y en ella se recogieron los diversos cursos que se venían impartiendo con referencia al “estudio de la administración pública”, pero que tenían títulos diversos: derecho administrativo, administración pública y organización administrativa.¹²⁴ Hacia 1955, los cursos habían progresado y se profesaban a través del libro titulado: *Organización Administrativa y Política de la República Mexicana*, de Roberto Chellet Osante. Las lecciones, según el texto mencionado, no se ceñían a la materia hacendaria sino a todos los aspectos de la administración pública mexicana.¹²⁵

¹²³ López Meoqui, M. *Breve Compendio en Forma de Catecismo de las Lecciones Orales sobre Administración Pública*. México, Imprenta Privada del Autor. 1879.

¹²⁴ Conferencia de la Administración Pública. México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 1933.

¹²⁵ Chellet Osante, Roberto. *Organización Administrativa y Política de la República Mexicana*. México, Secretaría de Hacienda, 1955.

OMAR GUERRERO

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

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

Esa deficiencia fue subsanada con la fundación de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, pero hasta 1959, gracias al establecimiento de la licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública. El motivo que dio vida a la nueva Escuela fue el valor preponderante que mereció lo colectivo sobre lo individual en los asuntos sociales, y el imperativo de hacer aplicables las ciencias sociales. Esto último era impensable en 1951 para la carrera de Ciencia Política, dotada de un generoso caudal de asignaturas políticas, sociales y económicas, además de otras de historia y geografía, pero ninguna técnica o aplicada, toda vez que contaba con un sólo curso de administración pública. No había, pues, forma de sufragar su ejercicio profesional.¹²⁶

La adición de administración pública produjo la dosis de aplicabilidad que era su principio vital. El argumento consistió en la ampliación de la actividad del Estado y las relaciones íntimas entre las instituciones políticas y la administración pública, en la cual se reflejaban muchas de sus actividades. La Ciencia Política adquiría el sentido profesional que le daba

¹²⁶ Díaz Casillas, Francisco José. *Retrospectiva y Actualidad en la Formación Profesional en Ciencias Políticas y Administración Pública*. México, Colegio Nacional en Ciencias Políticas y Administración Pública, 1988. pp. 40-41.

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

el ejercicio de la administración pública y ésta se encontraba sustentada firmemente en aquella otra, lo que antaño no ocurrió. No cabe duda, este fue un feliz encuentro, un matrimonio muy bien avenido. La reforma de 1959 reivindicó a las antiguas tradiciones cameralistas que también habían dado vida a instituciones contemporáneas similares.

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

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

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

OMAR GUERRERO

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

Como cualquier otro profesional al servicio del Estado, el Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública está preparado para el desempeño de funciones normales y continuadas de la administración pública, pero la peculiaridad de su actividad consiste también en su preparación como promotor de nuevas áreas de desarrollo; es decir, está habilitado para innovar y crear centros de actividad gubernamental, para diversificar sus operaciones o ceñir a lo estricto sus acciones. Está capacitado para reformar a la administración pública y crear nuevas técnicas y procedimientos para la actividad del gobierno. En este sentido, el profesional en Ciencias Políticas y Administración Pública ha sido formado para atender también las tareas contingenciales, no sólo aquellas que son rutinarias, pero en el entendido que las faenas de contingencia consisten en la materia prima del arte del gobierno y la Ciencia del Estado.

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

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

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

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

El profesional de las Ciencias Políticas y la Administración Pública es un servidor público peculiar: puede, y debe, no sólo servir al Estado, pues las instituciones políticas modernas no se restringen a él. Como político debe ser formado en los diferentes aspectos que le permitan conocer las tendencias generales de la sociedad, como decía Mosca, pero también los medios que facilitan el acceso al poder. Un plantel de Ciencias Políticas y Sociales debe formar políticos sapientes del arte del gobierno, pero también de los fundamentos científicos en que descansa tal arte como Ciencia del Estado. Debe ser eficiente en los procedimientos que llevan al poder o que permiten perpetuarse en él, pero también de los fundamentos que explican los límites y condiciones en los cuales se puede hacer política. Un plantel tal debe también formar polílogos, es decir, científicos de la política, que expliquen el devenir del Estado y sus relaciones con la sociedad, y diseñen nuevos métodos para el estudio de la política.

OMAR GUERRERO

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

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

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



Séptima Lección

❖ LAS ADMINISTRACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL ❖



Séptima Lección

LAS ADMINISTRACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL



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

El efecto de la actividad de esas asociaciones y la participación de los ciudadanos, tiende a configurarse en una variedad de modalidades de administración que podemos denominar, administraciones de la sociedad civil. Tal es el tema de esta lección, que está complementada por la exposición de las diferencias entre la administración pública y la administración privada.

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

Dentro del cultivo de las disciplinas administrativas, los campos tradicionalmente privilegiados por los interesados se restringían a la administración pública y la administración

OMAR GUERRERO

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

La administración de las asociaciones civiles entraña nuevas modalidades, que se refieren a la asociación y organización de los intereses sociales. En estas asociaciones no intervienen el Estado ni los intereses privados: “es como un término medio entre la administración del Estado y la de los particulares”.¹²⁷

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

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

¹²⁷ Bluntschli, *Derecho Público Universal*, II, p. 252.

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

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

La idea de lo *civil* ha hecho recordar las fuentes greco-latinas de la vida política y administrativa de la cultura occidental, y hace pensar en la convivencia del *Estado Administrativo* y el *Estado Cívico*.¹²⁸ El antiguo concepto de *ciudadanía* entre los griegos y los romanos: la *Polis* y la *Civitas* (Ciudad), era concebida como el conjunto de los ciudadanos activos en el foro de los asuntos públicos.

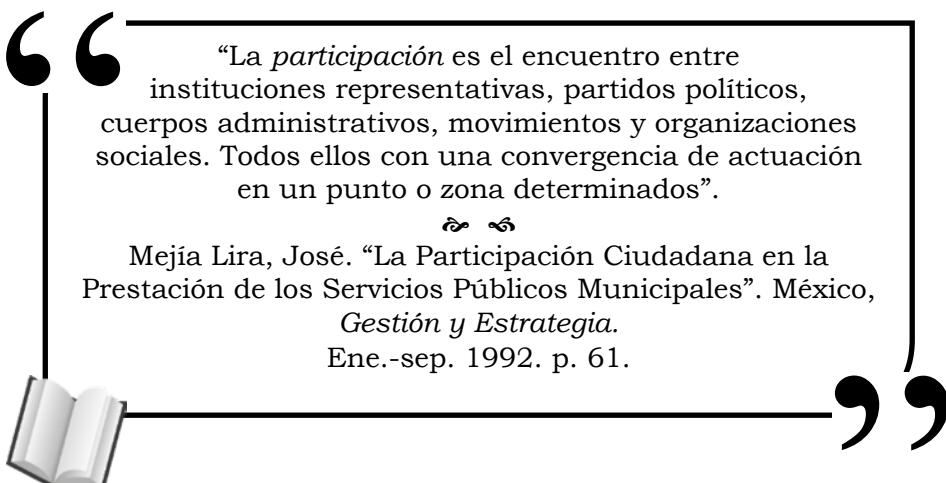
La participación en los asuntos cívicos entraña una ciudadanía activa en los quehaceres del Estado, que brinda más espacio a los asuntos públicos, que a los procesos burocráticos.¹²⁹ Participación significa que las relaciones entre los ciudadanos y los administradores convierten a las organizaciones públicas en nuevas *Polis*, en un sitio de ejercicio pleno de la democracia. Se trata, propiamente, de una *militancia cívica* que tiene sustento en el aprendizaje y ejercicio de los derechos políticos, cuya finalidad es consolidar a la comunidad ciudadana.

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

¹²⁸ Resumen del artículo: Stivers, Camilla. "The Public Agency as Polis: Active Citizen". Los Estados Unidos, *Administration and Society*. Vol. 22, núm. 1. 1990. pp. 86-105. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. *Boletín de Resúmenes*. Vol. 8, núm. 2. Dic. 1991. p. 68.

¹²⁹ Resumen del artículo: Boulois, Jean. "Représentation et Participation dans la Vie Politique et Administrative". (*La Participation Directe du Citoyen a la Vie Politique et Administrative*) Bruxelles: Bruylants, 1986. pp. 49-67. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. *Boletín de Resúmenes*. Vol. 8, núm. 2. Dic. 1991. p. 79.

OMAR GUERRERO



El concepto de *participación* contrasta con las formas clásicas en las que se expresó el ideario democrático en los siglos XIX y XX, e inaugura una vía hacia la realización de una democracia auténtica, donde una intervención directa cuestiona el alcance de la representación. En la actualidad, el asunto de la participación se extiende tanto a la dimensión política, como al plano administrativo.¹³⁰ La *militancia cívica* comprende las diversas manifestaciones de la expresión ciudadana, es incluyente: abarca la participación ciudadana, social, comunitaria y popular.

La *participación ciudadana* se refiere a las relaciones políticas existentes en una *Ciudad*, asume que uno de los problemas primordiales de las sociedades consiste en el control que la sociedad debe ejercitar sobre la administración pública. Dicha participación se desarrolla de manera directa y sustituye la actividad del gobierno que se juzga superflua, inútil o innecesaria. La participación ciudadana se incorpora plenamente a la hechura de *policy* que está determinada por el interés público, que comprende desde el diseño hasta la evaluación.¹³¹

¹³⁰ *Ibid.*

¹³¹ Resumen del artículo: Sánchez Morón, Miguel. “Citoyen et Administration: Espagne”. (*Citoyen et Administration*). Depérée, Francis comp. Bruxelles: Cabay, Bruylant, 1985. pp. 63-94. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. *Boletín de Resúmenes*. Vol. 8, núm. 2. Dic. 1991. p. 94.

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

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



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

1991. p. 44. Resumen del artículo: Sánchez Morón, Miguel. “Citoyen et Administration: Espagne”. *Citoyen et Administration*. Depérée, Francis (comp.). Bruxelles: Cabay, Bruylant, 1985. pp. 63-94.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. *Boletín de Resúmenes*. Vol. 8, núm. 2. Dic. 1991. pp. 63-94).



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

En lo tocante a la *participación social*, ella usualmente ha sido conceptuada como mera agrupación inter-individual en el seno de una organización formal. El objeto asociativo consiste, sencillamente, en proteger los intereses mutuos.¹³² Desde la perspectiva política, empero, cuando dicha participación se proyecta como una actividad pública y supera los propósitos comunitarios, tiende a encarnar en modalidades de acción que se asemejan a las que son propias de la participación ciudadana.

¹³² Cunill, Nuria. *Participación Ciudadana*. Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. 1991. pp. 44-45.

OMAR GUERRERO

La *participación comunitaria* tiene un largo historial de vinculación a las *policies* asistenciales del gobierno. Antaño se le conocía como *desarrollo comunitario*.¹³³ Hoy en día, habiendo dejado un comportamiento meramente reactivo, la participación comunitaria se ha convertido en un impulso de esfuerzos para mejorar su nivel de vida con base en la iniciativa, desarrollando un sentido más bien cívico. Dicha participación comprende la intervención en labores administrativas comunitarias, tales como el suministro de servicios públicos, que antaño estaban reservadas a los gobiernos locales y aún los nacionales.

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

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y ADMINISTRACIÓN PRIVADA

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

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

¹³³ *Ibid.*

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El concepto “administración” en la administración privada se refiere estrictamente a la dirección y constituye una función interior dentro de la empresa, no una actividad exteriorizante hacia la clientela o el mercado. Simplemente, “administración” en administración privada es igual a manejo o gerencia. Como lo estableció Henri Fayol, las cinco operaciones de una empresa -técnica, comercial, financiera, de seguridad y contable- son coordinadas y armonizadas por una sexta actividad: la administración: “ninguna de las cinco funciones precedentes está encargada de articular el programa general de acción de la empresa, de constituir el cuerpo social, de coordinar esfuerzos, de armonizar actos (...) Ellas constituyen otra función distinta que se designa habitualmente con el nombre de administración”.¹³⁴ Esta última, que Fayol se cuida de no identificar con el gobierno, es empero, una función gubernamental.¹³⁵ El gobierno se encarga, a través de la administración, de conducir y armonizar como un todo a la empresa privada. He aquí el pasaje sin duda que hizo célebre a Fayol: “administrar, es prever, organizar, mandar, coordinar y controlar”. En contraste, *gobernar* es conducir la empresa hacia su objetivo y sacar el mejor partido de todos los recursos de que dispone, así como asegurar la marcha de las seis funciones esenciales. La administración es una de las seis funciones cuya marcha debe asegurar el gobierno.¹³⁶ Prever, organizar, mandar, coordinar y controlar, vienen a ser finalmente la configuración del manejo para cumplir con el trabajo de dirección.

Estas ideas habían sido fraguadas más de una década antes, cuando quizá Fayol hizo la identificación y definición primitiva del manejo privado, que llamó administración. Fayol refiere que deseaba llamar la atención sobre un fenómeno social emergente caracterizado por las cuestiones administrativas. Ciertamente en el año de 1900 el servicio técnico y el servicio comercial estaban muy bien definidos, no así el servicio administrativo, cuya constitución y atribuciones no estaban debidamente conocidas. Está caracterizada por

¹³⁴ Fayol, Henri. *Administration Industrielle et Générale*. Paris, Dunod. 1931. p. 12.

¹³⁵ *Ibid.*

¹³⁶ *Ibid*, p. 14.

OMAR GUERRERO

ser algo incógnita, sus operaciones no se apreciación por los sentidos: a la administración no se le observa fabricando ni fraguando, tampoco vende ni compra. Pero la empresa peligra si el servicio administrativo no funciona adecuadamente, pues a dicho servicio le corresponde lo siguiente: “prevé y prepara las condiciones financieras, comerciales, técnicas, etc., en medio de las cuales la empresa debe nacer y vivir; preside la organización, el reclutamiento, y el funcionamiento del personal; es el instrumento de relación entre las diversas partes de la empresa y entre la empresa y el mundo exterior”.¹³⁷

La administración consiste en la aplicación de numerosos conocimientos y muchas cualidades personales, pero es sobre todo el arte de dirigir a los hombres.¹³⁸

Por su parte, Lyndall Urwick corrobora que las modernas concepciones del manejo en los negocios llevan por nombre la voz administración.¹³⁹ Asimismo, él planteó una organización gerencial similar del trabajo de dirección, a saber: el vaticinio conduce al planeamiento, la organización tiene como objeto a la coordinación, y el mando deriva en el control.¹⁴⁰ Por su parte, Luther Gulick diseñó un acrónimo conocido como *POSDCORB*, a través del cual propuso un esquema de organización gerencial similar: *POSDCORB* significa **P**lanificar, **O**rganizar, **S**taffing (personal), **D**irigir, **C**oordinar, **R**eporting (informar) y **B**udgeting (presupuestar).¹⁴¹ Este célebre vocablo no tiene originalidad, como lo explicó con modestia su autor, pues constituyó sencillamente una adaptación del concepto administrativo de Henri Fayol. Su aporte estriba en que su autor, de manera transparente, señaló que “si se aceptan estos siete elementos como los principales deberes de un directivo, se deriva de ello que deben ser organizados de manera independiente como subdivisiones del ejecutivo”.¹⁴²

¹³⁷ Fayol, Henri. “Sobre la Organización Administrativa”. Buenos Aires, Editorial El Ateneo. 1956. pp. 131-132.

¹³⁸ *Ibid*, p. 135.

¹³⁹ Urwick, Lyndall. *The Elements of Administration*. New York and London, Harper and Row Publishers. Sin año. p. 10.

¹⁴⁰ *Ibid*, p. 16.

¹⁴¹ Gulick, Luther, “Notes on the Theory of Organization”. Gulick, Luther and Lyndall Urwick (eds.). *Papers on Science of Administration*. New York, Augustus M. Kelly Publishers. 1973.

¹⁴² *Ibid*, p. 48.

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Desde entonces, la mayor parte de los pensadores administrativos privados han labrado sobre estas ideas el desarrollo de la disciplina que cultivan, pues como lo expuso Alejandro de Tocqueville: “está visto que la historia es una galería de cuadros donde hay pocos originales y muchas copias”.¹⁴³ He aquí, brevemente hablando, la *biblia* de la administración privada que se debe a la pluma de Fayol, Gulick y Urwick. En suma: la organización del trabajo de dirección tal y como la estudia la administración privada, corresponde a la organización en la gerencia cuyo trabajo consiste en planificar, organizar, conducir y controlar el trabajo realizado por los obreros y los empleados en general.

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

¹⁴³ Tocqueville, Alexis de. *L'Ancien Régime et la Révolution*. París, Éditions Gallimard. 1967. p. 138.

OMAR GUERRERO

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

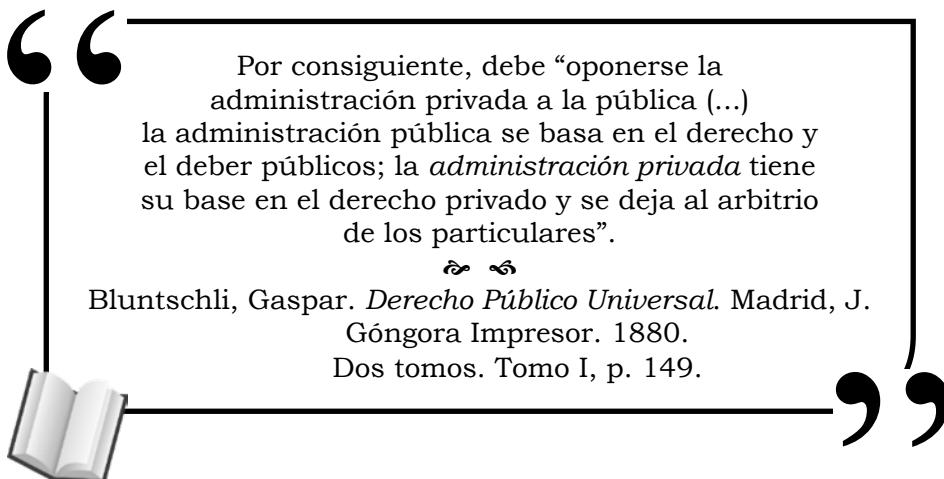
Sin embargo, aunque la administración privada no es una institución estatal, esto no quiere decir que no se encuentre enfrascada en la política. Lo está en la medida en que en el seno de la empresa, la relación propietario-productor es una relación que está involucrada en la lucha de clases. La administración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

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

El concepto de administración en su sentido más amplio, tiene un significado más general que lo relativo a la vida pública, es decir, la administración del Estado. Existe también una administración de la iglesia, otra del culto y una más de la

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

corporación. Hay varias administraciones, no una sola.¹⁴⁴ Dentro de este abanico de administraciones, la administración privada es considerada como un deber de la familia, de la asociación o de una religión, pero nunca como un deber hacia el Estado. De la administración pública se encargan funcionarios, de la privada los gerentes.



La administración privada es aquella que se desempeña por quienes se ocupan de las personas y del patrimonio de los particulares. La administración pública ejerce la autoridad del Estado, actúa y restringe en cualquier lugar donde la necesidad y la seguridad lo reclaman. “Es su verdadera esfera la del *Imperium*, de la *Jurisdictio*, que no puede abandonar a la administración privada”.¹⁴⁵ La administración pública aplica la coerción y se apoya en el uso de la fuerza física. Esta condición es histórica, se desconocía en la Edad Media cuando el Estado aún estaba en proceso de formación y permitía que los particulares incautaran los bienes, y que se produjeran las venganzas familiares y las guerras entre los señores feudales.

En los tiempos modernos, la fuerza física ha sido concentrada y monopolizada por el Estado, pues la coacción no debe dejarse a merced de las pasiones de los particulares. Son

¹⁴⁴ Bluntschli, *Derecho Público Universal*, II, p. 149.

¹⁴⁵ *Ibid*, p. 250.

OMAR GUERRERO

ellas los elementos definitorios de la administración pública, como aplicación y ejercicio de la autoridad del Estado. En contraste, “la libre administración privada recobra su imperio donde sólo se hallan sus intereses”, ajenos a la intervención del Estado.¹⁴⁶ La iniciativa individual osciló en dos extremos históricos: el feudalismo y el absolutismo, porque en el primero logró una ilimitada libertad y en el segundo casi ocurre su completa extinción.

La clave de la distinción de esfera de naturaleza entre la administración pública y la administración privada, se encuentra en la relación entre los intereses generales y los intereses particulares. En un punto medio situado entre ambos, fluyen diversas e importantes cuestiones. Si consideramos que la nación es un organismo político, y la sociedad el conjunto de las clases y los individuos, entonces la diferencia de los intereses de ambos es muy importante porque la nación y la sociedad tienen relaciones estrechas: “el Estado goza del bienestar de la sociedad y padece sus males, y la sociedad necesita con frecuencia del auxilio del Estado”.¹⁴⁷ Pero la oposición no es radical, por lo que el estadista debe poner sus ojos igualmente en los intereses generales y los intereses individuales, atendiendo a esas importantes y diversas cuestiones que mencionamos, y que se encuentran en ambos.

Este campo intermedio reclama a la administración privada si predomina el interés privado, y las fuerzas que suministra la sociedad son suficientes. Pero cuando los intereses públicos están comprometidos, o los intereses sociales -que se suman a los privados- reclaman su intervención, entonces la administración pública ocupa aquél espacio. Hay un campo intermedio incompatible por la administración pública y la privada, una tierra de nadie que sólo puede invadir una de tales administraciones, según el predominio del interés público o del interés privado. El peso de una u otra administración para ocupar este espacio intermedio es diferente. Los ingleses y los norteamericanos lo han entregado a la administración privada,

¹⁴⁶ *Ibid.*

¹⁴⁷ *Ibid.*

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

en tanto que los franceses lo han confiado a la administración pública. Incluso, Bluntschli cree que en Francia el Estado y la sociedad se han confundido, lo que también ha ocurrido con los intereses públicos y privados. En Alemania impera una situación intermedia, en la cual se aceptó la separación entre la sociedad y el Estado, en la que se confía en la iniciativa de los particulares y se acepta la intervención del Estado cuando las fuerzas de la sociedad sean insuficientes.

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

❖ ❖

Bluntschli, Gaspar. *Derecho Público Universal*. Madrid, J. Góngora Impresor. 1880.
Dos tomos. Tomo I, p. 150.



Bluntschli abundó sobre las diferencias entre la administración pública y la administración privada: la primera exige capacidad, y educación técnica y práctica de los funcionarios, a los que vigila y controla. Pero esto no debe ocurrir en la administración privada, porque su principio es la libertad, aunque por imitación de la administración pública se han implantado en ella los principios propios de la administración estatal. Sin embargo, “la copia es menos perfecta y menos

OMAR GUERRERO

segura en sus resultados, que el modelo".¹⁴⁸ Una vez que la administración privada se ha establecido y consolidado, nace en ella la negligencia que es el "vicio ordinario de la burocracia". Incluso llega a ser arbitraria, parcial e ineficaz para percatarse de la existencia de intereses privados. A favor de la administración privada se puede decir, sin embargo, que estando basada en la libertad individual, potencia el talento de los hombres, exige la responsabilidad de la autogestión, y actúa por su cuenta y riesgo.

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

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

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

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

¹⁴⁸ *Ibid*, p. 151.

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El campo de acción de la administración pública depende de la política, pero como ciertos estados emprenden algunas actividades por medio de empresas públicas y otros las dejan a la iniciativa de los particulares, este campo no puede definirse bajo una regla común para todos los estados. Sin embargo, una distinción puede ser establecida y es aquella que señala la línea divisoria entre administraciones concentradas y administraciones difusas, sobre lo cual ya había adelantado Bluntschli. La administración pública se caracteriza esencialmente por ser difusa, en tanto que la administración privada por ser concentrada. Un Ministerio opera en un amplio territorio, sobre diversas ciudades y simultáneamente, en tanto que una empresa particular radica en un lugar y en ella ejerce su actividad. Por consiguiente, “el examen de estos y otros tipos de actividades lleva a la conclusión de que la administración difusa requiere de métodos diferentes a los empleados en la administración concentrada y, dado que la mayor parte de la administración pública es difusa, el estudioso de estas cuestiones puede por lo pronto dedicar su atención a ésta, dejando los casos excepcionales de administración pública concentrada para considerarlos vinculados al estudio de la empresa privada”.¹⁴⁹

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

¹⁴⁹ Moreland, W.H. “The Science of Public Administration”. Gran Bretaña, *Quarterly Review*. Vol. 235. 1921. p. 416.



FUENTES



Libros y Artículos

- Álvarez Álvarez, Julián. "La Carrera Administrativa en España". Quito, varios, *Administración de Personal y Carrera Administrativa en América*. 1986. pp. 137-159.
- Arrazola, Lorenzo y otros. *Enciclopedia Española de Derecho y Administración*. Madrid, Tipografía General de D. Antonio Rius y Rossell. 1848. pp. 527-691.
- Appleby, Paul. *Policy and Administration*. Birmingham, University of Alabama Press. 1949.
- Anónimo. *Memoria sobre las Secretarías del Despacho. Las Secretarías del Despacho*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1982.
- Bertrand, André et Marceau Long. "L'Enseignement Supérieur des Sciences Administratives". *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*. Vol. XXVI, núm. 1. 1960. pp. 5-24.
- Bluntschli, Gaspar. *La Politique*. Paris, Librairie Guillaumin. 1879.
- . *Derecho Público Universal*. Madrid, J. Góngora Impresor. 1880. Dos tomos.
- Bonnin, C.J. *Principes d'Administration Publique, por servir a l'Études des Lois Administratives, et Considérations sur l'Importance et la Nécessité d'un Code Administratif, suivies du Project de ce Code. Obvrage utile aux Préfets, Sous-Préfets, Maires et Adjoints, aux Membres des Conseils généraux de départements, de préfectures, d'arrondissemenns, communaux et municipaux*. A Paris, chez Clement Frères, Libraires. 1809. Seconde édition.
- . *Principes de l'Administration Publique*. París, chez Renaudiere Imprimeur-Libraire. 1812. Tres tomos.
- . *Doctrina Social*. Madrid, Imprenta de don Antonio Martínez. 1821.
- . *Abrégé des Principes d'Administration*. Daprés la troisième edition. Paris, Amable-Costes, Libraire-Éditeur. 1829. p. XVII.
- Botero, Giovanni. *La Razón de Estado y otros Escritos*. Caracas, Instituto de Estudios Políticos. 1983.

OMAR GUERRERO

- Boulouis, Jean. "Représentation et Participation dans la Vie Politique et Administrative". *La Participation Directe du Citoyen a la Vie Politique et Administrative*. Bruxelles: Bruylant, 1986. pp. 49-67. Resumen del artículo. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. *Boletín de Resúmenes*. Vol. 8, núm. 2. Dic. 1991.
- Carrancá y Trujillo, Raúl. "La Administración de Justicia". *Méjico: Cincuenta Años de Revolución*. México, Fondo de Cultura Económica. Tomo III, 1961. pp. 147-148.
- Colmeiro, Manuel. *Derecho Administrativo Español*. Madrid y Santiago, Librerías de don Ángel Calleja. 1850.
- Cunill, Nuria. *Participación Ciudadana*. Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. 1991.
- Chapman, Brian. *The Profession of Government*. London, Unwin University Books. Tercera reimpresión. 1966.
- Chellet Osante, Roberto. *Organización Administrativa y Política de la República Mexicana*. México, Secretaría de Hacienda. 1955.
- D. P. de M. y J. *La Ciencia Vindicada de los Plumistas y Definición de las Secretarías del Despacho Universal*. Fechado en junio 27 de 1747.
- Debbasch, Charles. *Ciencia Administrativa: Administración Pública*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1981.
- Díaz Casillas, Francisco José. *Retrospectiva y Actualidad en la Formación Profesional en Ciencias Políticas y Administración Pública*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. 1988.
- Dimock, Marshall. "The Meaning and Scope of Public Administration". Gaus, John *et al*, *The Frontiers of Public Administration*. New York, Russell and Russell. 1967.
- y Gladys Dimock. *Administración Pública*. México, UTEHA. 1967.
- Donato, Nicolás. *El Hombre de Estado*. México, Tipografía Popular. 1904. Tres tomos.
- Dror, Yehezkel. "Análisis de Políticas para Gobernantes". *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo*. Núm. 1. Enero, 1982.

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

- . *Enfrentando al Futuro*. México, Fondo de Cultura Económica. 1990.
- Dunn, William. *Public Policy Analysis: an Introduction*. Englewood Cliffs, N.J. Prentice-Hall. 1981.
- Ecole Nationale d'Administration. *Rapport du Directeur de l'Ecole a son Conseil d'Administration: 1945-1952*. Paris, Imprimerie National. 1952.
- Etkin, Jorge y Aníbal Patroni. "Diagnóstico Curricular de Instituciones de Formación e Investigación en Gerencia Pública en Argentina". Buenos Aires, 1990. 168 pp.
- Escudero, José Antonio. *Los Secretarios de Estado y del Despacho*. Madrid, Instituto de Estudios Administrativos. 1976. Cuatro tomos.
- Fayol, Henri. "Sobre la Organización Administrativa". Buenos Aires, Editorial El Ateneo. 1956 [Discurso pronunciado en la sesión de clausura del Congreso Internacional de Minas y Metalurgia, el 23 de junio de 1900. Publicado en el *Bulletin de la Société de l'Industrie Minérale*, tome XV, 1901].
- . *Administration Industrielle et Générale*. Paris, Dunod. 1931.
- Fischbach, Oskar Georg. *Teoría General del Estado*. México, Editora Nacional. 1968.
- Fix Zamudio, Héctor. "La Administración de Justicia". Varios autores. *Temas y Problemas de la Administración de Justicia en México*. México, UNAM. 1985. pp. 143-177.
- François, Pierre. "Les Eiseignements d'un IRA [Instituto Regional de Administración]". *La Revue Administrative*. Nov.-Dec., 1988. pp. 501-505.
- Friedrich, Carl and Edward Mason (eds.). *Public Policy*. Cambridge, Harvard University Press. 1940.
- Friedrich, Carl. "Public Policy and Nature of Administrative Responsibility". Friedrich, Carl and Edward Mason (eds.). *Public Policy*. Cambridge, Harvard University Press. 1940. pp. 3-23.
- García Madaria, José María. Introducción a la obra: *Las Secretarías del Despacho*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1982.

OMAR GUERRERO

- García-Pelayo, Manuel. *Las Transformaciones del Estado Moderno*. Madrid, Alianza Universidad. 1987.
- González, María del Refugio. "De la Acumulación de Funciones a la División de Poderes". *Crónica Legislativa*, Nueva Época, núm. 1. Octubre 1994-marzo 1995.
- Goodnow, Frank. *Politics and Administration*. New York, Russell and Russell. 1900.
- Guerrero, Omar. *Teoría Administrativa de la Ciencia Política*. México, Universidad Nacional Autónoma de México. 1982.
- . "Las Políticas Públicas como Ámbito de Concurrencia Multidisciplinaria". *Revista de Administración y Desarrollo*. núm. 29. Diciembre, 1991. Escuela Superior de Administración Pública. Santafé de Bogotá. pp. 11-33.
- Gulick, Luther. "Politics, Administration and 'The New Deal'". Los Estados Unidos, *The Annals of American Academy of Political and Social Sciences*. Núm. 169. 1933.
- . "Notes on the Theory of Organization". Gulick, Luther and Lyndall Urwick (eds.). *Papers on Science of Administration*. New York, Augustus M. Kelly Publishers. 1973.
- Haro Bélchez, Guillermo. *Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1988.
- Hintze, Otto. *Historia de las Formas Políticas*. Madrid, Revista de Occidente. 1968.
- Hobbes, Thomas. *Del Ciudadano*. Caracas, Instituto de Estudios Políticos. 1966.
- . *Leviatán*. México, Fondo de Cultura Económica. 1980.
- Justi, Juan Enrique. *Elementos Generales de Policía*. Barcelona, por Eulalia Piferrer, Viuda, Impresora del Rey nuestro Señor. Año 1784.
- Lasswell, Harold. "Policy Orientation". Lerner, Daniel and Harold Lasswell (eds.). *The Policy Sciences*. Stanford, Stanford University Press. 1951. pp. 3-15.
- Laso Vallejo, Gregorio. *La Función Pública en Inglaterra*. Madrid, Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios. 1965.
- List, Federico. *Sistema de Economía Nacional*. México, Fondo de Cultura Económica. 1942.

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

- López Álvarez, Francisco. *La Administración Pública y la Vida Económica en México*. México, Editorial Porrúa. 1956.
- López Meoqui, M. *Breve Compendio en Forma de Catecismo de las Lecciones Orales sobre Administración Pública*. México, Imprenta Privada del Autor. 1879.
- Mackenzie, W.J.M. y J.W. Grove. *La Administración Central en Gran Bretaña*. Madrid, Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios. 1966.
- Maquiavelo, Nicolás. *El Príncipe. Obras Políticas*. La Habana, Editorial de Ciencias Sociales. 1971.
- Mannheim, Ernst. *La Opinión Pública*. Madrid, Revista de Derecho Privado. 1936.
- Marx, Carlos. "Notas Críticas al Artículo 'El Rey de Prusia y la Reforma Social', por un Prusiano". Marx, Carlos. *Manuscritos de París y Anuarios Franco-Alemanes*. México, Editorial Grijalbo. 1978. pp. 225-245.
- May, Peter. "Reconsidering Policy Design: Policies and Publics". *Journal of Public Policy*. Vol. II, núm. 2. April-June, 1991. pp. 187-206.
- Maya, Carlos. Prólogo del libro *El Sistema Industrial* de Enrique de Saint-Simón. Madrid, Ediciones de la Revista del Trabajo, 1975.
- Mejía Lira, José. "La Participación Ciudadana en la Prestación de los Servicios Públicos Municipales". México, Gestión y Estrategia. Ene.-sep. 1992.
- Montesquieu, barón de la Brède y (Carlos Luis Secondat). *El Espíritu de las Leyes*. México, Editorial Porrúa. 1980.
- Moreland, W.H. "The Science of Public Administration". Gran Bretaña, *Quarterly Review*. Vol. 235. 1921. pp. 413-428.
- Mosca, Gaetano. *Elementi di Scienza Politica*. Roma, Firenze-Torino-Milano, 1896.
- Muñoz Amato, Pedro. *Introducción a la Administración Pública*. México, Fondo de Cultura Económica. 1957. Dos tomos.
- Oliván, Alejandro. *De la Administración Pública con Relación a España*. Madrid, Instituto de Estudios Administrativos. 1954.
- Pffifner, John and Robert Presthus. *Public Administration*. New York, The Ronald Press Company. 1967.

OMAR GUERRERO

- Posada, Adolfo. *Tratado de Derecho Político*. Madrid, Librería General de Victoriano Suárez. 1835. Dos tomos.
- Ridley, F.F. *Government and Administration in Western Europe*. Sufolk, Martin Robertson. 1979.
- Riggs, Fred. "Professionalism, Political Science and Scope of Public Administration". En Charlesworth, James (ed.). *Theory and Practice of Public Administration*. Philadelphia, The American Academy of Political and Social Sciences. 1968.
- Robson, William. "Recent Trends in Public Administration". Gran Bretaña, *The Political Quarterly*. Vol. 25. 1954. pp. 337-346.
- . *Science Politique*. París, UNESCO. 1955.
- Runciman, W.G. *Ensayos de Sociología y Política*. México, Fondo de Cultura Económica. 1966.
- Sáinz de Andino, Pedro. *Exposición sobre la Situación Política del Reino y medios de su Restauración. El Pensamiento Administrativo de Pedro Sáinz de Andino: 1829-1848*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1982.
- Sánchez Morón, Miguel. "Citoyen et Administration: Espagne". *Citoyen et Administration*. Depérée, Francis (comp.). Bruxelles: Cabay, Bruylant, 1985. pp. 63-94. Resumen del artículo. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. *Boletín de Resúmenes*. Vol. 8, núm. 2. Dic. 1991.
- Serra Rojas, Andrés. *Antología de Emilio Rabasa*. México, Ediciones Oasis. 1969. Dos tomos.
- Smith, Adam. "Lectures on Justice, Police, Revenue and Arms", delivered in the University of Glasgow for Adam Smith, reported by a Student in 1763. Oxford, Clarendon Press. 1896.
- Schumpeter, Joseph. *Historia del Análisis Económico*. México, Fondo de Cultura Económica. 1984. Dos tomos.
- Subirats, Joan. *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1989.
- Stein, Harold. *Public Administration and Public Policy*. New York, Harcourt, Brace and Company. 1948.

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

- Stein, Lorenzo. *La Scienza della Pubblica Amministrazione*. Torino, Unione Tipografica Editrice. 1897.
- . *Movimientos Sociales y Monarquía*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales. 1981.
- Stivers, Camilla. "The Public Agency as Polis: Active Citizen". Los Estados Unidos, *Administration and Society*. Vol. 22, núm. 1. 1990. pp. 86-105. Resumen del artículo. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. *Boletín de Resúmenes*. Vol. 8, núm. 2. Dic. 1991.
- Tocqueville, Alexis de. *L'Ancien Régime et la Révolution*. París, Éditions Gallimard. 1967.
- Vernardakis, Georges. "The National School of Administrative and Public Policy Making in France". *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*. Vol. 54, núm. 3. 1988. pp. 427-451.
- Vivien, A. *Études Administratives*. Paris, Editions Cujas. 1974. Dos volúmenes.
- Urwick, Lyndall. *The Elements of Administration*. New York and London, Harper and Row Publishers. Sin año.
- Weber, Max. "La Política como Vocación". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Núms. 16 y 17. 1959. pp. 243-274 y 453-475.
- White, Leonard. *Introducción al Estudio de la Administración Pública*. México, Compañía General de Ediciones. 1964.
- Wilson, Woodrow. "The Study of Administration". Los Estados Unidos, *Political Science Quarterly*. Vol. 2. 1887.
- Willoughby, W.F. *Principles of Public Administration*. Baltimore, The John Hopkins Press. 1927.

Legislación

- "Decreto de noviembre 30 de 1714. Competencias de la Secretaría de Estado". Escudero, José Antonio. *Los Secretarios de Estado y del Despacho*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos. 1976. Cuatro tomos.
- "Decreto de establecimiento de los Ministerios, de 8 de noviembre de 1821". México, Archivo General de la Nación. MS, Fondo Gobernación, s/s, Caja 8/2, exp. 13.

OMAR GUERRERO

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

Otros

“Carrera de Ciencias Políticas y Administrativas”. Escuela de Ciencias Políticas y Administrativas. Universidad de los Lagos, Chile. 1996.

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

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

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Se terminó de imprimir en
Mayo de 2019, en los talleres de:

Impresos TEGA, S.A. de C.V.
Emma # 75, Col. Nativitas, México, D.F.
impresostega@gmail.com

La edición consta de 500 ejemplares

Distribución a cargo del INAP



SECCIÓN MEXICANA DEL
INSTITUTO INTERNACIONAL
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

ISBN: 978-607-9026-92-9



9 786079 026929