

## 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.<sup>31</sup> 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.<sup>32</sup>

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.

<sup>31</sup> Stein, *La Scienza della Pubblica Amministrazione*.

<sup>32</sup> 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.<sup>33</sup> 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”.<sup>34</sup> 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”.<sup>35</sup> 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

<sup>33</sup> 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.

<sup>34</sup> Bluntschli, *Derecho Público Universal*, II, p. 247.

<sup>35</sup> *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”.<sup>36</sup>

<sup>36</sup> 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 desarrollaron 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 príncipes germánicos. La *Economía de Estado* entrañaba su intervención en los diversos órdenes de la vida productiva y la *Cameralística* implicaba las diversas técnicas de la tributación y el gasto 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 prohibió 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*.<sup>37</sup> 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”.<sup>38</sup>

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

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

<sup>38</sup> 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*.<sup>39</sup>

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.<sup>40</sup>

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 centran 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*.<sup>41</sup>

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

<sup>39</sup> 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.

<sup>40</sup> 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.

<sup>41</sup> 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,<sup>42</sup> 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”.<sup>43</sup>

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

<sup>42</sup> 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.

<sup>43</sup> 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 fértiles, para el cultivo de los estudios de *policy* en los Estados Unidos. Dentro de algunos de los más antiguos libros sobre administración pública en los Estados Unidos, la *policy* figuraba dentro de las categorías centrales, tan centrales como que de ella partían definiciones de administración pública.

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*.<sup>44</sup> 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”.<sup>45</sup> 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”.<sup>46</sup>

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

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

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

<sup>46</sup> 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,<sup>47</sup> 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*”.<sup>48</sup> En el mismo sentido, Marshall Dimock la definía como la “coordinación de esfuerzos colectivos para realizar la política pública”.<sup>49</sup>

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

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

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

<sup>49</sup> 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.<sup>50</sup>

Posiblemente la contribución más relevante de esa Escuela, sea una antología preparada en 1940 por Carl Friedrich y Edward Mason. Esta contribución, que desde la época en que se formuló podría ser comparada con el aporte posterior de Harold Lasswell, padre de las Ciencias de *Policy*, significó un esfuerzo de síntesis de los aportes de los especialistas en administración pública al campo de aquella disciplina.<sup>51</sup> 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.<sup>52</sup> 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.

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

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

<sup>52</sup> 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.<sup>53</sup> 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”.<sup>54</sup> 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

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

<sup>54</sup> *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.<sup>55</sup>

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.



<sup>55</sup> 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.