



ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

OMAR GUERRERO OROZCO

DEFINICIÓN

La voz *administración pública* enuncia la existencia de una relación social desarrollada en una etapa de la historia, que comienza con la irrupción de los regímenes constitucionales y la extinción del Estado absolutista. El fenómeno que le precedió, y del cual conserva una gran herencia, tuvo una denominación distinta: se llamaba *policía*.

Antecedentes del concepto de administración pública

Los fenómenos políticos han sido tema de gran interés para la administración pública desde que estaban activos Platón y Aristóteles. Sus obras clásicas, tituladas respectivamente *Politeia* y *Política*, tratan de la *polis*, entonces referida al Estado y la ciudadanía. Ambos términos, *política* y *politeia*, permanecieron en la civilización occidental como herencia de la cultura helénica. Entre los griegos, la *política* denotaba las cosas inherentes a la *polis*, en tanto que *politeia* significaba la organización gubernamental específica en ella instituida.

La cultura románica asimiló la *politeia*, la transformó en *politia* y la heredó a los idiomas europeos como *policía*, *police*, *Policey* y *policy*, respectivamente en español, francés, alemán e inglés.

En Alemania, a mediados del siglo XVIII, Juan Enrique von Justi refirió que la voz *Policey* tenía dos sentidos: uno estricto y otro lato. El primero "comprende todo lo que puede contribuir a la felicidad de los ciudadanos, y principalmente a la conservación del orden y de la disciplina, los reglamentos que miran a hacerles la vida más cómoda, a procurarles las cosas que necesitan para subsistir". En el segundo significado,

[...] se comprende bajo el nombre de policía, las leyes y reglamentos que conciernen al interior de un Estado, que tiran a afirmar su poder, a hacer un buen uso de sus fuerzas, a procurar la felicidad de los súbditos; en una palabra: el comercio, la hacienda, la agricultura, el descubrimiento de minas, las maderas, los bosques, etcétera, atendiendo que la felicidad del Estado depende de la inteligencia con que todas estas cosas están administradas.¹

¹ Johann Heinrich Gottlob von Justi, *Grundsätze der Policey-Wissenschaft*, Verlag der Wittve Vandenoef, Gotinga, 1756, p. 4. Esta obra fue traducida al francés como *Eléments Généraux de Police* (París, chez Rozet, Libraire, rue S. Severin, a la

Esta última acepción dio origen a la *ciencia de la policía* (*Policey-Wissenschaft*) como eje de los estudios administrativos, que entonces se conocían como *ciencias camerales*. La ciencia de la policía fue aquella disciplina cuyas enseñanzas estaban destinadas a preparar a los estadistas y funcionarios públicos para comprender el modo en que se podía incrementar el poder del Estado y acrecentar sus fuerzas interiores. La ciencia de la policía se siguió cultivando en Alemania hasta bien entrado el siglo XIX. El libro de Robert von Mohl, *La ciencia de la policía* (*Die Policey-Wissenschaft*), cuya primera edición se remonta a 1832, volvió a imprimirse en 1866.² Sin embargo, la disciplina se encontraba en vías de extinción, pues ya estaba activo Lorenz von Stein cuya obra, *Teoría de la administración* (*Die Verwaltungs-Lehre*), se había comenzado a publicar en 1864.³

Sin embargo, el tránsito de la policía hacia la administración se había iniciado hacia finales del siglo XVIII, tal como es observable en Francia en vísperas del desplome del absolutismo. Empero, la voz administración no se ha independizado del contenido de policía, que aún se preserva plenamente. Un autor anónimo explicaba en 1786 que

La *administración* [...] es esa dirección general que mantiene el orden de la sociedad política. Se relaciona con la naturaleza y principio del gobierno que busca establecer o restablecer. Es relativa a la situación física del país, a su clima frío o caliente, al temperamento de los habitantes y a la calidad de las tierras. Ella está interesada por la grandeza del país, por su producción y riqueza, así como por el genio del pueblo, por sus costumbres y maneras, y por las artes, comercio e industria de sus habitantes [anónimo, 1786: 1].

El concepto actual de la voz *administración pública* hubo de esperar hasta la emergencia de los regímenes constitucionales, cuando en 1808 Carlos Juan Bonnin le

Rofe d'or, 1769) y al español como *Elementos generales de policía* (Barcelona, por Eulalia Piferrer, Viuda, Impresora del Rey nuestro Señor, Plaza del Ángel, 1784).

² Robert von Mohl fue el último gran cultivador de la vieja ciencia alemana de la *Policey*. Su libro se tituló en alemán *Die Policey-Wissenschaft*, 3 t., Verlag der H. Laupp'schen Buchhandlung, Tubinga, 1866.

³ Lorenz von Stein es el primer tratadista de la ciencia de la administración en Alemania. El título de su obra en alemán es *Die Verwaltungs-Lehre*, 10 vols., Verlag der F. G. Gotta'schen Buchhandlung, Stuttgart, 1864.

dio un contenido distinto al de la policía (Bonnin, 1834: 89).⁴ Al referirse a esta última —a la que Bonnin ya le atribuía el sentido de seguridad pública—, explicó que “es fácil conocer que la policía de que se trata no es aquella inquisición política obra del absolutismo, monstruo alimentado y formado con una predilección particular por las monarquías europeas”. Se había extinguido el uso de policía como ciencia y arte del gobierno en las sociedades absolutistas de Europa occidental, usándose desde entonces la noción de administración pública como propia de un Estado basado en los derechos del hombre y el ciudadano.

Atendiendo a sus raíces grecolatinas, tanto en lo tocante a la *Polis* como a la *Politeia*, resulta evidente que 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 como organización política de la sociedad.

Aunque esa cualidad comprende un conjunto complejo de atributos, el carácter distintivo de la administración pública consiste en la capacidad del Estado para producir la utilidad común, que a partir del siglo XVIII se proyectó a través del desarrollo de la sociedad, tal como lo explicó 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” (Blunstchli, 1879: 301). El objeto de la administración pública consiste en facilitar el desarrollo libre y perfecto del hombre en su singularidad, pero tal desenvolvimiento está condicionado por el grado de comunidad cooperante que pueda alcanzar una sociedad. Lorenz von Stein (1897) explicó que la prosperidad de la singularidad humana depende directamente del “subsidio” que le ofrece la colectividad. Ese subsidio es la materia prima con que trabaja la administración pública.

Tal como lo adelantamos, la primera conceptualización científica de la administración pública bajo su nuevo rótulo fue formulada en 1808 por Carlos Juan Bonnín. Éste entendía que la “administración [es] la que forma la acción propiamente del Estado [...], abraza todo lo que constituye las relaciones de los administrados con el Estado, dentro del interés del orden social” (Bonnin, 1834: 88). La administración no es un mero instrumento, pues está dotada de autoridad; pero no se trata de una autoridad ordenante, sino ejecutiva. Es pasiva como voluntad, pero activa como ejecución: “gobernar es dirigir, ordenar, supervisar; administrar es obrar directamente” (Bonnin, 1834: 88-89).

Con base en las ideas precedentes, Carlos Juan Bonnín formuló la primera definición de administración pública, que sigue siendo vigente:

La *administración pública* es la autoridad común que [...] ejecuta las leyes de interés general que se estatuyen sobre las relaciones necesarias de cada administrado con la sociedad, y de la sociedad con cada uno de ellos; así como sobre las personas, los bienes y las acciones, como interesantes al orden público [Bonnin, 1834: 91].

⁴ Jean Charles Baptiste Bonnín, *Principes d'administration publique*, 3 vols., Renaudiere, Imprimeur-Libraire, París, 1812. (La primera edición apareció en 1808.)

Idea de administración

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

Etimología: La voz *administración* tiene el mismo significado en los idiomas derivados del latín. Dicha voz tiene una exacta correlación con el fenómeno conceptualizado, lo que puede observarse evocando sus raíces: deriva de la voz latina *administratio*, que está compuesta por *ad* (a) y *ministrare* (servir, cuidar), y era empleada entre los romanos para referir el acto o la función de prestar un servicio a otras personas. La raíz de la palabra *administratio* es el vocablo *ministrare*, que emana 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*, y su tarea se circunscribía a la realización de funciones subalternas. En suma, *administrare* significaba entre los romanos la satisfacción de las necesidades de la sociedad mediante un esfuerzo adicional por parte de los oficiales: *ad ministrare*.

El término administración se usaba corrientemente dentro de los asuntos de gobierno en Roma mucho antes de que Bonnín definiera la voz. La evidencia más nítida que se conoce se debe a Sexto Julio Frontino, un funcionario romano que estuvo a cargo de la gestión del agua potable de la ciudad. En un documento donde describió sus labores, que se remonta al año 70 d.C., Frontino explicó que estaba desempeñando una función delegada por el emperador, cuyo objeto era la administración (*administratum*) de los acueductos de Roma.⁵

Desde su origen y hasta el siglo XVII, lo *administrativo* estuvo confundido con otras materias gubernativas como la justicia, la economía y las finanzas. Por este motivo, cada organización del gobierno tenía una índole plurifuncional y realizaba al mismo tiempo actividades administrativas, jurisdiccionales y financieras. Hacia el siglo XVIII, un movimiento administrativo conocido como *cameralismo* inundó a Europa e incitó una formidable fuerza intelectual de definición de lo propiamente administrativo a través de la policía, después llamada administración pública. Un pensador explicó que “*administrando* se lleva con regularidad [con] los servicios públicos. Estos servicios determinan la materia administrativa [...] los servicios públicos que determinan la materia administrativa corresponden a las diversas necesidades sociales colectivas o individuales” (Oliván, 1843: 44).

La idea de lo público

La administración pública hunde sus raíces en el seno de la sociedad y está preñada de naturaleza social. Bonnín explicaba que

la administración es una consecuencia natural del estado social, como éste lo es de la sociabilidad natural del

⁵ Frontin, *Les Aqueducs de la Ville de Roma*, Société d'édition Les Belles Lettres, París, 1944, p. 1. Se trata de una edición bilingüe en francés y latín.

hombre; su naturaleza es un resultado de la comunidad, pues desde el momento en que existe el pacto social hay administración; así es que siempre encontramos la naturaleza, hasta en el despotismo. Es, pues, evidente que la administración no toma su principio en convenios humanos, sino que es un fenómeno procedente de la existencia misma de la sociedad, sin que los convenios o leyes sirvan más que para organizarla, es decir, para determinar su modo de existir, pues su existencia procede de los mismos principios que la sociedad [Bonnin, 1834: 14 y 37].

Tal es la razón por la cual el orden jurídico no instituye a la sociedad ni a la administración pública, sino solamente establece 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.

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

Es la palabra *pública* la que define el campo de problemas y responsabilidades de la administración pública, que es más que una técnica y dirección eficientes, pues se interesa primordialmente por los problemas de la sociedad.

Palabras afines con administración

Hay varios vocablos que suelen usarse como sinónimos, parientes cercanos o sustitutos de administración. Nos referimos a manejo (*management*), dirección, gestión, gerencia, ejecución, implementación y *policy*.

Manejo (*management*). Usamos la voz inglesa *management* en su traslado más literal al español, pero probablemente con mayor rigor conceptual. Ramón Alvarez Martínez, quien en 1928 tradujo la obra *The Principles of Scientific Management* de Frederick Taylor, la tituló *Principios del manejo científico*. En efecto, la palabra *management* fue vertida al español como *manejo*, atendiendo a la tradición española que se refería al manejo de los negocios hacendarios y al manejo de los negocios privados, según fueron empleados por Diego Saavedra Fajardo y José de Jovellanos, respectivamente (Taylor, 1928).

En el siglo XVIII, la voz *management* (o *managery*) ya había madurado hacia la connotación actual. Originalmente estaba referida al manejo o doma de caballos (*to manage an horse*), luego se convirtió en un sinónimo de administración (Littleton, 1723). Hacia finales del siglo señalado, *management* se traducía al español como manejo o administración, y aún continuaba refiriéndose al manejo o doma de caballos (Baretti, 1786: 247). De manera similar, a mediados de esa centuria, en francés se traducía como *ménagement*, *gouverner* y *administration*; igualmente, *manager* se trasladaba como *directeur*

(Boyer, 1756: 358). Según las fuentes citadas, mientras que en el Reino Unido la voz *management* se usaba como una categoría gubernamental, en España y Francia se utilizaba el vocablo administración.

La categoría *management* fue conceptualizada primigeniamente dentro del emergente estudio de la administración pública estadounidense, y ella constituirá una de sus venas más nutritivas. La voz *manejo* es usada dentro de la más pura tradición angloamericana, utilizándose como una opción a la tradición jurídica representada por Woodrow Wilson, Frank Goodnow y William Willoughby. El progenitor intelectual del término es Leonard White, autor del primer texto en la materia. En efecto, en su obra *Introducción al estudio de la administración pública*, White se propuso sentar bases no jurídicas para el estudio de la administración pública en los Estados Unidos, pues asumió que ella debe descansar más en el manejo que en el fundamento de la ley, pues además, todavía en 1926, era un arte que apenas se introducía en el terreno de la ciencia (White, 1926: VII-VIII). Fiel a esta visión, el texto se propuso estudiar la organización, el personal, las finanzas y el control, que constituyeron la división original del manejo.

Inspirado en el estudioso británico Oliver Sheldon (*Philosophy of Management*), de quien toma una frase feliz referida al desarrollo reciente del manejo como una profesión, White definió a la "administración pública como el manejo (*management*) de hombres y materiales para lograr los propósitos del Estado" (White, 1926: 2). White declaró que había minimizado deliberadamente los aspectos jurídicos de la administración pública, enfatizando su fase *managerial*, pues ella trata de la conducción de los negocios del gobierno de manera similar a como se hace en otras organizaciones, como una empresa comercial, un centro educativo o una iglesia, donde el buen manejo se juzga como un elemento esencial para el éxito.

Hoy en día, *management* suele ser traducida al español como gerencia, lo cual constituye una solución conceptual adecuada, aunque semánticamente se puedan expresar legítimas reservas.

Dirección. La palabra *dirección* es usada en español para hacer referencia al proceso de gobernar, con el significado de mandar, regular y conducir; igualmente, implica manejar o administrar. La palabra se refiere a las funciones inherentes al gobierno y está emparentada con los vocablos *rex*, *regere* y *regulatio* (Nurock, s. f.: 38). En efecto, inicialmente la voz *dirección* acompañaba al concepto de gobierno. Para Carlos Juan Bonnín, el gobierno significaba "la autoridad creada para dar movimiento al Estado (cuerpo político) y una dirección común a todos los individuos para la ejecución de las leyes" (Bonnín, 1812: t. I, 85).

Posteriormente, la voz *dirección* fue subordinada al concepto de administración y asimilada como una de sus etapas. Sin embargo, hay versiones que la conciben como cualitativamente diversa de la administración y dotada de caracteres distintivos. William Willoughby explicó que se debe distinguir el trabajo involucrado en la conducción, supervisión y control de las operaciones, y la realización de las operaciones mismas. La primera es la función de dirección; la segunda, de administración (Willoughby, 1937: 39-63).

Gestión. La voz *gestión* es usada generalmente como sinónimo de administración. Su origen se remonta a la

palabra latina *gestio-onem*, de modo que el gestor es un procesador, un hacedor de acciones. Aludiendo a la necesidad de relacionar el estudio de la vida y la estructura de la sociedad con el orden de las ideas y el significado de las palabras, Alejandro Oliván expresó en 1843 que la administración era el cuidado de la cosa pública, una "gestión de responsabilidad" (Oliván, 1843: 6).

Gerencia. El vocablo *gerencia* deriva de la voz latina *gerere*, que significa dirigir, mandar. Debido a que constituye la capacidad de ordenar, se le suele identificar con *management* y dirección. En su origen, la palabra administración se refería exclusivamente a la administración pública; no fue hasta la aparición de la obra de Henri Fayol, en la segunda década del siglo xx, cuando tal vocablo se comenzó a usar para significar también a la administración de las empresas privadas. Sin embargo, en tanto que el vocablo *government* fue adecuadamente traducido al francés como administración, la versión española de la voz *government* podría no serlo: significando gobierno, se vertió al español como gerencia. Fayol explicó en la versión francesa de su obra que era muy importante no confundir la administración con el gobierno, pero no mencionó a la gerencia: la función del gobierno es conducir a la empresa y asegurar la marcha de sus seis funciones (prever, organizar, mandar, coordinar, controlar y administrar) (Fayol, 1931: 13-14). Quizá para la empresa privada sonó exótico el vocablo gobierno y por ello se optó por *gerencia*, que ciertamente es un sinónimo por cuanto significa mando y establecimiento del orden.

Ejecución. Existe una sinonimia entre administración y ejecución (Willoughby, 1937). Willoughby intentó diferenciar ambos términos. En su entender, la ejecución es la función de representar al Estado como un todo y cuidar que sus leyes sean obedecidas por las diferentes partes que lo integran; implica la facultad de tomar decisiones trascendentales con referencia a la dirección de los asuntos públicos. La ejecución vela porque se lleven a efecto debidamente las líneas de acción establecidas. La administración, en contraste, es la función de aplicar el derecho y no significa la formulación de decisiones de carácter político. Las funciones de la esfera administrativa consisten únicamente en la realización de las órdenes (Willoughby, 1947: 219-220).

Implementación. Dos autores, con base en el *Diccionario Webster* (edición de 1969), reproducen el significado de la voz *implementación*: 1) "Implement (fr. *implementum*, acción de llenar; fr., *implere*, rellenar, terminar (fr. *in + plere*, rellenar) + *mentum-ment*, más, completo)" 2) "*Imp-ple-ment*: llevar a cabo, acabar, cumplir con; esp. dar efecto práctico a, asegurar la realización real por medidas concretas". También se refieren al *Roget's Thesaurus of English*, en el cual *to implement* significa producir, hacer, llevar a cabo, ejecutar, desempeñar, realizar, completar, completar, efectuar, realizar y aproximar (Pressman, 1984).

La implementación es una categoría muy bien definida ante el concepto más general de administración. En tanto que ésta parte de cero, pues su principio es un acto jurídico inmaterial que ella habrá de materializar, la implementación arranca desde algo comenzado, pues supone un principio, un movimiento ya iniciado. Sin una acción comenzada no hay lugar para la implementación, pues supone el punto final, la culminación de una meta. La implementación no puede ser concebida

como exitosa o fracasada sin una meta contra la cual se pueda juzgar (Pressman, 1984: xxii).

Implementación significa el desarrollo de una habilidad para realizar las consecuencias previstas desde las condiciones existentes. A partir de la creación de las condiciones iniciales, que corresponde a la legislación aprobada establecer a través de compromisos, y a la administración ponerlas en movimiento, la implementación asegura el resultado previsto. La implementación no está determinada por su aptitud para iniciar, sino por su potencial para seguir. Como ha sido explicado por los dos escritores citados, "el mundo está lleno de propósitos de *policy* que han abortado", no se puede terminar lo que no ha comenzado, y "las lagunas de implementación pueden referirse no a la falla para iniciar, sino a la inhabilidad para seguir adelante" (Pressman, 1984).

Policy. En el Reino Unido, durante el siglo xviii, la antigua *politia* se había bifurcado en dos vocablos: *police* y *policy*. Adam Smith, quien en 1763 impartía lecciones sobre justicia, policía, ingresos y armas en la Universidad de Glasgow, iniciaba la cátedra del segundo tema explicando a sus alumnos que "la policía [*police*] es la segunda división general de la jurisprudencia. El nombre es francés y originalmente derivó del griego *politeia*, que propiamente significaba la *policy* del gobierno civil [*policy of civil government*]; pero ahora sólo implica las regulaciones de las partes interiores del gobierno, a saber: salubridad, seguridad y economía o abundancia".⁶

Mucho tiempo después se volvió a usar *policy* en un sentido similar al de Smith: en 1921, W. H. Moreland señaló que la *policy* decide sobre los objetivos que deben ser alcanzados por la administración, en tanto que la ciencia de la política (*politics*) trata sustancialmente con los métodos por los cuales se formulaba la *policy* pública (*public policy*) (Moreland, s. f.: 414-415).

En el *Diccionario Littleton*, antes citado, la palabra *policy* se usa como sinónimo de *politia*, en latín. Pero no se menciona la voz *police*.

El cultivo académico de *policy* en los Estados Unidos se desarrolló originalmente en el seno de las cátedras y textos de administración pública. En 1937 se introdujo su estudio en la Escuela Graduada de Administración Pública en 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 mejores productos fue el libro de Harold Stein, que comenzó a utilizarse como texto en 1952 (Stein, 1952). En paralelo, también en fecha temprana se escribieron otros libros en los cuales se hace énfasis en los vínculos entre *policy* y administración pública. El más importante es de Paul Appleby (Appleby, 1949).

Pero la individualización moderna del concepto de *policy* se debe a Carl Friedrich. Él explicó que cuando individuos o 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

⁶ Para sustentar sus lecciones, Adam Smith citaba el *Diccionario* del señor Johnson, publicado en 1755. Decía que Johnson describía 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 la *policy* como "el arte del gobierno, principalmente con respecto a los poderes externos" (Smith, 1763: 154-259).

público, hay administración. Esta misma situación lleva a la definición de *policy* como el "término referido a las decisiones acerca de lo que se hace o no se hace en situaciones dadas" (Friedrich, 1940: 3-23). Las funciones legislativas constituyen decisiones de *policy*, de modo que la hechura de *policy* (*policy-making*) se considera cada vez menos como parte de la administración pública, aunque es parte afín, al tiempo que la ejecución le corresponde plenamente.

Tocó a Harold Lasswell fundar en 1951 las ciencias de *policy*, de mayor trascendencia. Surgieron con el propósito de dar respuesta a cuestiones planteadas en la posguerra, como la interpretación de los hechos como fuente de los procesos de toma de decisiones gubernamentales y los métodos más promisorios para identificarlos e interpretarlos. "La orientación de *policy* ha sido desarrollada para cortar a través de las especializaciones existentes" (Lasswell, 1951: 3-15). Esta orientación se enfocó a dos aspectos del comportamiento gubernamental: por un lado, se puso el acento en el proceso de la *policy*; por el otro, en las necesidades de información requeridas en su configuración. El primer acento se refiere a la hechura de la *policy*, para lo cual se introdujo la metodología de investigación social y la psicología. El segundo acento se centró en la provisión del contenido concreto de la información y las interpretaciones accesibles a los hacedores de la *policy*.

LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN Y DEBATE CONTEMPORÁNEO

Para finalizar, hacemos una exposición sumaria del *estado del arte* en administración pública, que ha seguido cinco líneas de desarrollo:

1. Exploración consciente de su situación epistemológica.
2. Recuperación de su identidad primigenia, desarrollando un prospecto de integración continental y trasatlántica.
3. Reencauzamiento de la mutua sustentación entre la política y la administración.
4. Rescate de los valores de la justicia, el derecho y la ética.
5. Configuración del "estado de cuenta" del manejo público (*public management*), como un paradigma alternativo a la administración pública.

Todavía a finales de los años ochenta el estudio de la administración pública estaba fundado en el antiguo paradigma racionalista. Sin embargo, gradualmente se han ido introduciendo las categorías de persuasión, argumento y evidencia como materia prima del proceso gubernamental. La invocación de las antiguas artes del discurso político a través del diálogo y una retórica puesta en sus verdaderos quicios constituyen marcos renovados del estudio de la administración pública, que de tal modo recupera sus fuentes dentro de la cultura política grecolatina. Esto ha dado pie a una noción renovada de lo público, donde lo gubernamental ha dejado de ser su sinónimo y lo gubernamental tiende a identificarse con lo burocrático. Nociones como la *nueva civitas*, ampliamente cultivadas en la literatura administrativa contemporánea, ilustran nítidamente el camino que se está siguiendo.

Hay que recalcar la recuperación del significado original de lo público, ahora desenvuelto más imaginativa-

mente en los espacios de actividad colectiva que brotan con el advenimiento de una sociedad civil más vigorosa y móvil. Hoy en día, estos espacios han dejado de ser del dominio exclusivo del Estado, sujeto a una reforma profunda y radical que ya está abandonando los trazos fracasados del neoliberalismo; estos espacios de actividad colectiva se ensanchan hacia los ámbitos más variados y versátiles de nuevos agrupamientos humanos caracterizados por la participación civil y la autogestión social.

A través de la cultura cívica que trae consigo la estrechez de las relaciones entre la política y la administración pública, la antigua noción de esta última bajo el concepto del *Estado administrativo* deja suficiente espacio para acceder a la *administración de lo público*, a la administración del *Estado cívico*. Bajo la impronta cívica, la ciencia de la administración pública está creando nuevos programas de formación para una variedad de usuarios de la enseñanza universitaria provenientes de otros ámbitos de la vida pública, como los parlamentarios, los dirigentes de partidos políticos, los líderes de asociaciones civiles, los funcionarios judiciales, los servidores públicos encargados de los asuntos exteriores, los dirigentes de los sindicatos y todos aquellos que quieran ejercitar la labor de politólogos o de analistas de la *policy*. Incluso, puede extenderse hasta los ciudadanos comunes que conciben a la administración de lo público como un arte de la militancia cívica y como un deber de autoadministración colectiva o comunitaria, como una *nueva civitas*.

Aunque desarrollada con alguna ambigüedad, en años recientes volvió a florecer la categoría de manejo público (*public management*). De añeja data, y expresando el flujo permanente de un "viejo vino dentro de una nueva botella", el manejo público fue observado por muchos colegas como una tabla de salvación para una vieja administración pública vituperada, demonizada y ninguneada por el neoliberalismo. Para otros colegas, formados en las filas de la administración privada, significó una ocasión para extenderse hacia los asuntos públicos y asimilar las no menos vetustas apreciaciones de una casa común para las dos administraciones. Así, el manejo público podía asimilar los aspectos compartidos de la administración pública y privada, y la segunda proveer de técnicas de gestión que pueden ser exitosas para la primera. Sin embargo, la quiebra del neoliberalismo y el vigor creciente de los temas políticos han dado fuerza a la noción tradicional de la administración pública, pero no han renovado sus contenidos.

El resultado que se espera, al parecer, es que el manejo público vuelva a ser un sinónimo de administración pública más que un paradigma alternativo o una "revolución teórica" exitosa, a menos que se desarrolle a través de un campo altamente innovado de problemas científicos.

El estudio de la administración pública está dando un vigoroso impulso a los temas cívicos, los derechos humanos y la participación ciudadana. En la actualidad, la expansión de la democracia es patente en las diversas regiones del orbe. Una de sus manifestaciones más prístinas es el valor prioritario que se otorga a los derechos humanos, tanto en el ámbito nacional como en el contexto internacional. Como ejemplo, hay que destacar el requisito de la Comunidad Económica Europea para los países aspirantes a ingresar a ella de estar regidos por

gobiernos ajenos a la dictadura y la violación de los derechos humanos. Hoy en día han proliferado por doquier las comisiones y corporaciones de promoción de los derechos humanos.

El auge planetario de la privatización —con el ascenso axiológico del individualismo, la ganancia y la competitividad, factores que propiciaron la desarticulación social— constituyó uno de los sucesos regresivos de la cultura cívica universalmente considerada. Sin embargo, en la década presente la situación ha tendido a transformarse de manera muy sensible. En los Estados Unidos, la Conferencia Minnowbrook II, una congregación académica de profesantes de la administración pública, sirvió de marco a la discusión de las líneas actuales del desenvolvimiento de la disciplina, el *estado del arte* y los efectos de los cambios mundiales. La equidad y la justicia social, uno de los temas relevantes, propició una reevaluación de la ética, el civismo, la responsabilidad

pública y los valores sociales. En varias ponencias se puso el acento en la necesidad de que la administración pública desempeñe un papel protagónico en la promoción de las responsabilidades y virtudes cívicas de los funcionarios y profesionales que laboran en su seno.

Hoy en día, en los libros y revistas estadounidenses, así como en los *curricula* universitarios, han sido recuperados los temas clásicos relativos a la democracia, la teoría política y la filosofía, y tienden a un desenvolvimiento muy vigoroso luego de que fueron relegados por un temario administrativo donde privaron los enfoques aplicados y el pragmatismo.

Los estudios sobre la administración pública en los Estados Unidos, así como en Europa y varios países iberoamericanos, están siendo enriquecidos con cursos de derecho constitucional y aspectos de las responsabilidades judiciales relacionadas con las funciones gubernamentales, los derechos cívicos y la ciudadanía.

BIBLIOGRAFÍA

- Anónimo (1786), *L'Administration de Sebastien-Joseph de Carvalho et Melo, comte d'Oeryas, marquis de Pombal*, Amsterdam.
- Appleby, Paul (1949), *Policy and Administration*, University of Alabama Press.
- Baretti, Joseph (1786), *Dictionary English and Spanish*, 2 t., Printed for Piestre and Delamolliere, Londres.
- Blunstchli, Gaspar (1879), *La Politique*, Libraire Guillaumin, París.
- Bonnin, Jean Charles Baptiste (1812), *Principes d'administration publique*, 3 t., Renaudiere, Imprimeur-Libraire, París. [1808, edición original.]
- (1834), *Compendio de los principios de administración*, Imprenta de José Palacios, Madrid.
- Boyer, A., *Dictionnaire Royal* (1756), *Francais-Anglais et Francais-Anglais*, J. Marie Bryset Libraire, Lyon.
- Fayol, Henri (1931), *Administration industrielle et générale*, Dunod, París. [1916.] [En español: *Administración industrial y general*, Herrero Hermanos, México, 1969.]
- Friedrich, Carl, "Public Policy and Nature of Administrative 'Responsability'", en Carl Friedrich y Edward Mason (comps.) (1940), *Public Policy*, Harvard University Press.
- Frontin (1944), *Les aqueducs de la Ville de Roma*, Societé d'edition Les Belles Lettres, París.
- Justi, Johann Heinrich Gottlob von (1784), *Elementos generales de policia*, por Eulalia Piferrer, Viuda, Impresora del Rey nuestro Señor, Plaza del Ángel, Barcelona. Existe una versión reciente: Juan Enrique Justi (1996), *La ciencia del Estado*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México.
- Lasswell, Harold (1951), "Policy Orientation", en Daniel Lerner y Harold Lasswell (comps.), *The Policy Sciences*, Stanford University Press.
- Littleton, Adam (1723), *Lingua Latinae. Liber Dictionarius Quadripartitus*, Londres.
- Mohl, Robert von (1866), *Die Policy-Wissenschaft*, 3 t., Verlag der H. Laupp'schen Buchhandlung, Tubinga.
- Moreland, W. H. (s. f.), "The Science of Public Administration", *Quarterly Review*, núm. 467, Londres.
- Nurock, Max (s. f.), "The Etymology of Administration", *Public Administration*, núm. 4, Israel.
- Oliván, Alejandro (1954), *De la administración pública con relación a España*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid. [1842.]
- Pressman, Jeffrey, y Aaron Wildawsky (1984), *Implementation*, University of California Press, Berkeley.
- Smith, Adam (1896), "Lectures on Justice, Police, Revenue and Armas", dictada a conocer por un estudiante en 1763, Clarendon Press, Oxford.
- Stein, Lorenz von (1864), *Die Verwaltungs-Lehre*, 10 vols., Verlag der F. G. Gottaichen Buchhandlung, Stuttgart.
- (1981), *Movimientos sociales y monarquía*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid. [1850.]
- (1897), *La Scienza della Pubblica Amministrazione*, Unione Tipografico-Editrice, Turín.
- Stein, Harold (1952), *Public Administration and Public Policy*, Harcourt, Brace and Company, Nueva York.
- Taylor Wislow [Frederick] (1928), *Principios del manejo científico*, Ediciones de la Compañía Fundidora de Fierro y Acero de Monterrey, Editorial Cultura, Monterrey.
- White, Leonard (1926), *Introduction to the Study of Public Administration*, The McMillan Co., Nueva York.
- Willoughby, W. F. (1947), *The Government of Modern States*, Appleton-Century Co., Nueva York. [1919.]
- (1937), "The Science of Public Administration", en John Mathews y James Hart (comps.), *Essays in Political Science*, The Johns Hopkins Press, Baltimore.

LÉXICO DE LA POLÍTICA

**LAURA BACA OLAMENDI
JUDIT BOKSER-LIWERANT
FERNANDO CASTAÑEDA
ISIDRO H. CISNEROS
GERMÁN PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO
(COMPILADORES)**

