



UNAM



---

---

Número 8

---

---

Dr. Omar Guerrero Orozco  
**Léxico de la Administración Pública**  
Conceptos básicos

# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>5</b>
<b>PRIMERA PARTE</b>	
Administración	8
Ejecución	12
Dirección	14
Posdcorb	15
Implementación	16
Policy	17
Gobierno	20
Gobernanza/Gobernabilidad. Gobermentalidad.	21
Anarquía	29
<b>SEGUNDA PARTE</b>	
Manejo	
Origen del término. Problemas semánticos. El traslado de <i>management</i> como manejo	32
Gerencia	38
Gestión	
El origen del término. Diferenciación conceptual de gestión	40
El aporte soviético al concepto gestión	45
<b>EPÍLOGO</b>	
El Lenguaje Administrativo como Comunicación Planetaria	48
Aportes Idiomáticos y Conceptuales de la Administración Pública a la Gerencia Privada	50
Administración: una Voz Universal	51
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>53</b>

## ***Léxico de la Administración Pública. Conceptos Básicos***

### **INTRODUCCIÓN**

Uno de los efectos prominentes del desarrollo científico es la diferenciación disciplinaria, cuyo saldo ha sido la creciente especialización de materias y el desarrollo de un lenguaje propio. Esto no ha impedido que dicho lenguaje se enriquezca con la exportación y la importación de voces entre las disciplinas, aunque con frecuencia ciertamente se llegan a empalmar los significados y hacer dificultoso el trabajo científico por la disipación de fronteras disciplinarias, el abuso de los términos y el caos imperante en la concepción.

La administración pública ha desarrollado categorías propias para entender los sucesos inherentes a su materia, toda vez que también ha adoptado conceptos de disciplinas filiales o afines. Algunos de estos conceptos especifican ciertas manifestaciones de la administración pública o se conciben como partes de su estructura, su proceso o su funcionamiento. Tal es el caso de la dirección, la gerencia, el manejo (*management*) y la gestión, que por lo general son observados por los administrativistas como sucesos que ocurren en el interior de esa administración. Por ejemplo, la dirección se entiende como una etapa del proceso administrativo, la gestión como un mecanismo transformador de insumos, la gerencia como un ente de mando y el manejo como la suma de los procesos intestinos de la administración pública. Incluso la implementación es visualizada como una cadena causal interior del proceso administrativo, que explica el modo como la administración pública transforma las ideas en hechos y de tal modo alcanza sus metas.

Hay otras categorías que miran al exterior y reflejan una derivación activa, como ocurre con la ejecución, o bien, refractan su conducta efectiva y permanente, como *policy*.

---

\* Dr. Omar Guerrero Orozco  
Centro de Estudios en Administración Pública  
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales  
Universidad Nacional Autónoma de México  
México, D.F. C.P. 04510

Hay que referir que no siempre la administración es el cuerpo con mayor gravedad disciplinaria, y por lo tanto, es la más atractiva, sino más bien una manifestación secundaria o accesorio de otra categoría según sea la especialidad del científico.

Sin embargo, esos vocablos suelen usarse como sinónimos de administración, como parientes cercanos, como sustitutos o hasta como antónimos, desdibujando relaciones conceptuales armónicas que explican el acontecer administrativo y obrando contra la comunicación al disipar las nociones básicas de su idioma.

El estudio de la administración pública, por consiguiente, reclama la diferenciación nítida de las categorías a ella asimiladas, a la vez que acompasar los tonos comunes y compartidos en el concierto administrativo. Al efecto es menester abordar los fundamentos del idioma administrativo.

## **PRIMERA PARTE**

Administración  
Ejecución  
Dirección  
Posdcorb

Implementación

Gobierno  
Gobernancia/Gobernabilidad. Gobermentalidad.  
Anarquía

## ADMINISTRACIÓN

Para situarnos en el problema que aquí será abordado, por principio debemos señalar que el uso de los conceptos tiene una inevitable referencia histórica, sobre todo cuando sirven a la construcción del conocimiento. Comenzamos con la voz administración.

Administración derivada de la voz latina *administratio*, compuesta por *ad* (a) y *ministrare* (servir, cuidar), que era empleada por 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*, vocablo referido 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 redoblado por parte de los oficiales: *ad ministrare*.<sup>1</sup>

La primera conceptualización científica de la administración pública fue formulada en 1808 por Carlos Juan Bonnín, quien observó como un fenómeno, que emergiendo con la modernidad, personifica una forma de vida inédita. Se trata de la *sociedad*, cuyos integrantes habitan un ancho mundo de publicidad donde sus relaciones se multiplican acrecentando su interdependencia. Ella comprende propiamente los *asuntos públicos* (*affaires publiques*), es decir, los asuntos de la sociedad misma como conjunto y el modo como se conducen. En efecto, la dirección de los negocios públicos entraña tal grado de complejidad que es menester considerar dos tipos de gestiones diferentes para atender las necesidades del Estado. Un primer tipo de gestión refiere el conjunto de administraciones especiales que dirigen ramas referentes, por ejemplo, los impuestos o los bosques. El otro tipo, que es el principal porque constituye una definición primigenia, tiene un carácter general y propiamente se trata de "la *administración pública*, es decir, la que tiene la gestión de los asuntos comunes respecto del ciudadano como miembro del Estado".<sup>2</sup> Al año siguiente Bonnín ofreció una definición más desarrollada: "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".<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> López Álvarez, Francisco. *La Administración Pública y la Vida Económica en México*. México, Edit. Porrúa. 1956. pp. 22-23.

<sup>2</sup> Bonnín Charles-Jean. *De l'Importance et de la Nécessité d'un Code Administratif*. A Paris, chez Garnery, Libraire. 1808. p. 5.

<sup>3</sup> Bonnín, 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 Clément Frères, Libraires. 1809. Seconde édition, p. 59.

Hay en efecto negocios comunes entre los miembros del Estado de los cuales brota una gestión igualmente común, pues no obstante que esos miembros son individuos, su persona, sus acciones y sus bienes como conjunto, son de público interés. La administración por cuanto *pública* emana de esa comunidad, como la gestión de los intereses compartidos de todos sus miembros. El carácter inherente de la administración es actuar, obrar sin cesar, pues su acción es en todos los momentos porque es interesante al orden público. Su relación con los administrados es de todos los días, en todo instante, y comprende su seguridad individual y común, así como la prosperidad pública, los impuestos, el servicio militar, la agricultura, la industria, el comercio, las obras públicas, las prisiones, los hospitales, la salubridad, la salud y la policía.

Hay que hacer notar que, muchos años antes de que Bonnin desarrollara sus brillantes ideas, Johann Althusius realizó una clara exposición sobre la administración pública. Basada en el ejercicio de la prudencia política como norma irreplaceable, la administración del Estado es abordada como uno de los temas centrales de su obra. Althusius distingue dos tipos de administración: una *universal*, otra particular. La primera es la *administración pública*, la segunda es la *administración privada*.<sup>4</sup> En aquella, el magistrado supremo está relacionado con el cuerpo total del Estado, en tanto que en esta otra, lo está con sus miembros y con las partes del mismo. Por cuanto a la primera, Althusius explica que "la administración universal es aquella en la que se tratan, dirigen y cuidan con diligencia los asuntos y los bienes públicos del reino, el Estado o república en todo el territorio".<sup>5</sup>

Sin embargo, el término administración es todavía más antiguo: se usaba en Roma corrientemente dentro de los asuntos de gobierno mucho antes que Bonnin definiera la voz. La evidencia conceptual más remota 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.<sup>6</sup>

En efecto, la voz administración tiene una utilización muy antigua y muy extendida en el mundo entero. Por ejemplo, en el Reino Unido, Andrew Dunsire ha encontrado diez usos del término que incluye a personajes conspicuos como John Stuart Mill, Adam Smith, Jeremy Bentham y Henry Taylor.<sup>7</sup> Esa voz ya se usaba desde el siglo XIV como *admynistracioun*, en tanto que Mill alternaba administración y manejo

---

<sup>4</sup> Juan Althusius, *Política*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990 (1614 [1603]). p. 382.

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> Frontin. **Les Aqueducs de la Ville de Roma**. Paris, Société d'édition *Les Belles Lettres*. 1944. p. 1. Esta es una edición bilingüe, en francés y latín.

<sup>7</sup> Dunsire, Andrew. **Administration: the Word and the Science**. London, Martin Robertson and Co. 1973.

cuando trataba las diferencias entre la administración de justicia y la inherente de las localidades. Smith la usaba para referirse al manejo de los territorios y los impuestos. Bentham, por su parte, dividió a la administración en administración *anerestica* en su significado común y administración *erestica* o contenciosa. Pero la administración tiende a confundirse frecuentemente con otras nociones, tal como lo hace notar Andrew Dunsire; incluso cuenta que Henry Taylor ya la usaba en 1836 como la "implementación de las leyes por la maquinaria no-judicial de oficinas civiles".<sup>8</sup>

Una forma de dar énfasis a la administración como fenómeno singular, consiste en aislarla de las hondas significaciones que sobre él gravitan como público o como privado, para abstractamente tratarlo como un referente general y común en una diversidad de organizaciones.

Tal es la metodología de Bertram Gross, quien asociando como sinónimos perfectos a las categorías de administración y manejo, señaló a mediados de la década de 1960, que el pensamiento administrativo goza de consenso en tres grandes elementos: en primer lugar, existe la identificación de la actividad administrativa (o "managerial"),<sup>9</sup> relacionada con la guía o gobernancia de las actividades de las organizaciones; en segundo lugar, acentúa la atención sobre ciertas características que tienen en común todas las organizaciones y su administración, cuando son observadas en un elevado nivel de abstracción; finalmente, existe conciencia sobre las características únicas o singulares que diferencian a las organizaciones entre sí.<sup>10</sup>

El autor citado advierte, sin embargo, que esos rasgos consensuales son más que una mera suma de acuerdos, y se requiere de un esfuerzo de síntesis y una "terminología consistente".<sup>11</sup> Por principio, como lo adelantamos, en pro de ese propósito se establece la sinonimia perfecta entre administración y manejo, entre administrativo y "managerial", y entre administrador y manejador. Enseguida, se puede decir que la administración consiste en una variedad de actividades realizadas por personas que ocupan posiciones con autoridad y responsabilidad personales, dentro de una organización. Ellos son los administradores. Sin el peso respectivo de lo público y lo privado, ambos términos refieren la actividad de los administradores en todo tipo de organizaciones: ejércitos, partidos, iglesias, sindicatos, negocios y gobiernos. El

---

<sup>8</sup> *Ibid*, pp. 1-17.

<sup>9</sup> En una obra nuestra hemos hecho uso de ese término "manajerial". Considero, sin embargo, que el término "managerial" usado por Alejandro Nieto de 1976, además de su antigüedad y aceptación, es idéntico al original en inglés. Nieto, Alejandro, *La burocracia*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1976, pp. 735-744. Igual opción asume el traductor de una obra de Habermas, quien dejó el término, en el contexto de una frase, de la siguiente forma: "managerialmente". Habermas, Jürgen. *Historia y Crítica de la Opinión Pública*. Barcelona, Editorial Gustavo Gili. 1981 (1962). p. 224.

<sup>10</sup> Gross, Bertram. *The Managing of Organizations: The Administrative Struggle*. New York, The Free Press Glencoe. 1964. Dos tomos. Tomo I, p. 237.

<sup>11</sup> *Ibid*.



término administrador o manejador significa la actividad de supervisores y sargentos, que ocupan niveles inferiores, así como de presidentes, jefes de departamento, generales y directores de juntas en los niveles superiores.

En el lenguaje coloquial de las oficinas gubernamentales el administrador es identificado usualmente por lo que hace, de modo que se dice que ese personaje es quien hace cosas con los demás, o que trabaja con otros, bajo el mando de algunos, o que es responsable de la labor de ciertas personas. Por lo tanto, se le sitúa como jefe o cabeza de una organización. A pesar de que se trata de una trama idiomática cotidiana, no ha dejado de tener valor como símbolo de comunicación y como frontera de discriminación entre lo administrativo y lo que lo constituyen actividades más bien domésticas (*housekeeping*), tales como las compras, contabilidad, archivo y correspondencia.

Un concepto de administración más formal implica dos elementos: guía (*guiding*) o gobernancia (*governance*), y una organización, una unidad de la organización o un agregado de organizaciones. Sin embargo, Gross hace una advertencia: estas dos ideas representan a una variedad remarcable de términos y de sus significados, los cuales, combinados entre sí, dan como fruto un centenar de formas diferentes de expresar a una idea similar:

Manejo	de una organización
Administración	de las actividades de una organización
Gobierno	de la conducta de los seres humanos
Coordinación	de una empresa
Integración	de un grupo de personas
Movilización	de personas
Dirigir	las actividades de las personas
Supervisar	a los subordinados
Controlar	el uso de los recursos. <sup>12</sup>

Las conceptualizaciones y el lenguaje administrativos no pueden sobreseer las implicaciones idiomáticas y la posibilidad de significados ambiguos que latan en la interacción de las columnas. Es necesaria la elaboración de definiciones más precisas, pero también más atentas a las contextualizaciones. Una de las definiciones, que tiene un carácter fundamental, es la que sirve para distinguir a las actividades administrativas y las que no son administrativas. Estas últimas están representadas por la cooperación espontánea entre las personas, las influencias externas en la organización, las guías de las operaciones de las máquinas, y la provisión de servicios; que aún siendo realizadas por personas dentro de las organizaciones, no por ello son designadas por guiar o coordinar las actividades de otros.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> *Ibid*, p. 239.

<sup>13</sup> *Ibid*, p. 240.

Sin embargo, el uso de un término clave en un sentido estricto puede significar una desventaja. Por ejemplo, gobernancia puede connotar que la administración es una actividad inherente a los altos niveles de la organización. Guía puede referir que el piloto únicamente atiende las señales externas, en tanto que coordinación e integración pueden inferir sólo una preocupación intestina de la organización. Por su parte, movilización y dirección podrían entrañar un énfasis del poder y la autoridad de los administradores. Gross aconseja usar con cuidado a las definiciones formales, pero más todavía, procurar la amplitud de los contextos, y las redes de símbolos y significados.<sup>14</sup>

Una vez que tomamos nota del complejo mundo del idioma administrativo, pasaremos a tratar por separado, en lo que cabe, a los diversos términos que guardan una relación de sinonimia con administración.

## EJECUCIÓN

Existe una sinonimia entre administración y ejecución;<sup>15</sup> o bien, la segunda se concibe como parte de la primera. William 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.<sup>16</sup>

Pero fue Chester Barnard quien desarrolló más ampliamente la idea de ejecución y que ha tendido a identificarla con la persona del ejecutivo. Barnard explicó, que debido a que la subsistencia de las organizaciones depende del mantenimiento de un equilibrio complejo frente a un contexto fluctuante de naturaleza física, biológica, social y material, debe realizarse un ajuste constante del proceso interno de esas organizaciones. Esta labor corresponde al ejecutivo, cuyos deberes dentro de ellas consisten "en el control, manejo, supervisión y administración dentro de la organización".<sup>17</sup> Tales deberes no son exclusivas de los altos funcionarios de la organización, pues los comparten con sus asistentes, así como los cuerpos legislativos,

---

<sup>14</sup> *Ibid*, p. 240.

<sup>15</sup> Willoughby, William. "The Science of Public Administration". En John Mathews and James Hart (eds.). **Essays in Political Science**. Baltimore, The John Hopkins Press. 1937. pp. 39-63.

<sup>16</sup> Willoughby, William. **The Government of Modern States**. New York, Appleton-Century Co. 1936. Edición revisada y aumentada. pp. 219-220.

<sup>17</sup> Barnard, Chester. **The Functions of Executive**. Harvard University Press. 1975 (1938). p. 6.

las juntas y los comités. Los ejecutivos no sólo se desempeñan en las organizaciones industriales y mercantiles, sino en otras más de diverso carácter. El ejecutivo controla y supervisa, pero al mismo tiempo ejerce el manejo y la administración, aquí conceptualmente separados.

Por su parte, Luther Gulick asegura que la clave en toda organización administrativa -pública o privada- es la institucionalización de las funciones ejecutivas. Nos ha hecho saber que si el jefe del ejecutivo escribe sus cartas, entonces debe tener una secretaria privada: ella es parte de su cargo y lo asiste colaborando en su trabajo. La secretaria privada es una subdivisión del ejecutivo mismo.<sup>18</sup>

Aunque en la administración de negocios se suele identificar al gerente y al ejecutivo, prevalecen enfoques que los separan con nitidez, tal como lo hace Peter Drucker, quien argumenta que el segundo efectúa un trabajo intelectual con base en cuyos conocimientos se determina la ejecución y los resultados que derivan de ella. La esencia del trabajo ejecutivo radica en el modo en que la inteligencia, la imaginación y el saber de una persona, se transforman en resultados por el influjo de la efectividad.<sup>19</sup> Por consiguiente, la corporación empresarial moderna, en contraste con la que la precedió, no descansa en el trabajo manual, sino en el trabajo intelectual cuyos frutos no son productos útiles, sino conocimientos, ideas e información.

Lo anterior explica por qué el ejecutivo y el gerente no siempre son la misma persona. Este último realiza el trabajo de supervisión, es un *manager* que maneja el trabajo que realizan otras personas, pero no es ejecutivo porque no es responsable de esas faenas ni tiene la autoridad sobre el encauzamiento, contenido y calidad del modo en que se desempeñan. Es decir, el ejecutivo es gerente cuando, actuando en el seno de una empresa privada, tiene la capacidad de inducir la cooperación de los trabajadores, consumiendo su tiempo para hacer que el tiempo de los demás sea corporativamente redituable.

Tal como lo hemos observado, la sinonimia entre administración y manejo puede ser alterada con la introducción de la ejecución como tercer factor. Sin embargo, emerge una ambigüedad: en administración pública suele ocurrir que la voz "administrativo" refiera los cargos de alta jerarquía, como en el elevado servicio civil británico lo es la *clase administrativa*. Ella contrasta con la *clase ejecutiva*, que desempeña las labores "manejariales" de un nivel más bajo. Sin embargo, en los negocios suele observarse a la administración como una parte del manejo, e incluso como una mera herramienta.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Gulick, Luther. "Notes on the Theory of Organization". Gulick, Luther and Lyndall Urwick. **Papers on Science of Administration**. New York, Augustus M. Kelly Publishers. 1973 (1937). pp. 3-45.

<sup>19</sup> Drucker, Peter. **The Effective Executive**. New York, Harper and Row, Publishers. 1967. pp. 5-9.

<sup>20</sup> *Ibid*, p. 270.

Pero el vocablo ejecución también se usa como sinónimo de administración y manejo, o como lo hace Bertram Gross, refiriéndose al alto servicio administrativo y reconoce que difiere del enfoque británico.<sup>21</sup>

## DIRECCIÓN

La palabra dirección frecuentemente es usada en español para hacer referencia al proceso de gobernar, significando mandar, regular y conducir; igualmente, suele ser utilizada como un sinónimo de manejo. Empero, debemos subrayar que esa palabra se refiere a las funciones inherentes al gobierno y que está emparentada con los vocablos *rex*, *regere* y *regulatio*.<sup>22</sup> En efecto, inicialmente la voz dirección acompañaba al concepto de gobierno: para Carlos Juan Bonnin el gobierno significa "la autoridad creada para dar movimiento al Estado (cuerpo político) y una dirección común a todos los individuos para la ejecución de las leyes".<sup>23</sup>

Posteriormente la voz dirección fue subordinada al concepto administración y asimilada como una de sus etapas, tal como es visible en la *biblia* del proceso administrativo: el POSDCORB, formulado por Luther Gulick en 1937.<sup>24</sup> Tal acrónimo, del que abundaremos páginas adelante, está integrado por las siguientes actividades del ejecutivo: planeación, organización, personal, dirección, coordinación, información y presupuestación. Por su parte, la dirección fue definida por Gulick como la tarea continua de hechura de decisiones y su incorporación en órdenes e instrucciones generales y específicas, así como fungir como liderazgo de la empresa.

Otra versión concibe a la dirección como cualitativamente diversa a la administración. William Willoughby explicó que se debe distinguir la tarea involucrada 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.<sup>25</sup> Con tal enfoque, ese conspicuo pensador administrativo reelaboró la famosa dicotomía entre la política y la administración. Igualmente, en la medida en que la dirección refleja la esencia del mando, está emparentada con la gerencia.

---

<sup>21</sup> Gross, obra citada, tomo I, pp. 261-262.

<sup>22</sup> Nurock, Max. "The Etymology of Administration". Israel. **Public Administration**. Num. 4. p. 38.

<sup>23</sup> Bonnin, Charles-Jean. **Principes d'Administration Publique**. A Paris, chez Renaudiere Imprimeur-Libraire. 1812. Troisième Édition. Tres tomos, tomo I, p. 85.

<sup>24</sup> Gulick, obra citada, p. 3.

<sup>25</sup> Willoughby, "The Science of Public Administration", pp. 39-63.

Dirección también evoca los altos niveles del servicio público, como es patente en los vocablos como director, así como cuando se habla de la emisión de directrices, órdenes e instrucciones, o estas por sí mismas.<sup>26</sup>

En fin, la voz inglesa *management* ha sido frecuentemente vertida al español como dirección, como es apreciable en la obra de Dwight Waldo, **El Estudio de la Administración Pública** (**The Study of Public Administration**, donde el traductor redactó lo siguiente: "la administración pública es la organización y dirección de hombres y materiales para lograr los propósitos del gobierno; la administración pública es el arte y la ciencia de la dirección aplicada a los asuntos del Estado".<sup>27</sup>

También, como veremos más adelante, también es convertida en portugués como gerencia.

### POSDCORB

A pesar de un uso tan social y académicamente arraigado de las voces antes referidas, un conspicuo pensador estadounidense optó por crear una palabra completamente nueva a través de la modalidad del acrónimo: POSDCORB. Luther Gulick se propuso ofrecer una respuesta acerca de lo que hace el ejecutivo, no buscándola en la administración, ni en el manejo, sino en el POSDCORB. ¿Por qué? "Porque 'administración' y 'manejo' han perdido todo su contenido".<sup>28</sup>

En inglés, POSDCORB significa **Planificar**, **Organizar**, **Staffing** (personal), **Dirigir**, **Coordinar**, **Reporting** (informar) y **Budgeting** (presupuestar). Por consiguiente, POSDCORB está integrado por las siguientes actividades del ejecutivo:

*Planeación*: la formulación en términos generales qué cosas son las que se harán y los métodos cómo se harán para obtener los propósitos de la empresa;

*Organización*: creación de una estructura de autoridad formal a través de la cual se arreglan las subdivisiones, y se definen y coordinan hacia los objetivos definidos;

*Personal*: la función general de personal destinada a reclutar y formar al personal, y mantener un adecuado ambiente de trabajo;

---

<sup>26</sup> Gross, obra citada, tomo I, p. 263.

<sup>27</sup> Waldo, Dwight. **The Study of Public Administration**. Garden City, New York, Doubleday and Company. 1955. p. 2 (**El Estudio de la Administración Pública**. Madrid, Editorial Ediciones. 1961, p. 6).

<sup>28</sup> Gulick, obra citada, pp. 3-45.

*Dirección:* la tarea continua de hechura de decisiones y su incorporación en órdenes e instrucciones generales y específicas, y servir como liderazgo de la empresa;

*Coordinación:* la importante responsabilidad de interrelacionar las partes del trabajo;

*Información:* esto es, notificar a quien debe estarlo a través de estadísticas, investigaciones e inspección;

*Presupuestación:* todo lo relacionado con el presupuesto en forma de planeación fiscal, contabilidad y control.<sup>29</sup>

Hay que hacer énfasis en que Gulick fue inspirado por Henri Fayol, quien se refirió prever, organizar, mandar, coordinar y controlar.<sup>30</sup>

La acuñación de un nuevo término y su conceptualización correlativa como una herramienta del pensamiento administrativo, ha sido uno de los sucesos más significativos en el estudio de las administraciones pública y privada, así como de otros tipos, pues el POSCORB ha servido de punto de igualación de sus aspectos comunes o similares.<sup>31</sup>

## IMPLEMENTACIÓN

Hay un término de antigua data que en latín se escribe *implementum* y que significa "llenar".<sup>32</sup> Pero es recientemente que adquirió un uso extenso y muy fructuoso, así como un bien delineado perfil semántico y conceptual. Dos autores, con base en el Diccionario **Webster's** (edición de 1969), en un célebre libro reprodujeron el significado de la voz *implementación* del modo siguiente: (1) "*Implement* ([fr. *implementum*, acción de llenar; fr., *implere*, rellenar, terminar (fr. *in* + *plere*, rellenar) + *-mentum* -*ment*-más, completo])" (...) "(2) *Imp-ple-ment* la: llevar a cabo: acabar, cumplir con; esp: dar efecto práctico a, y 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, acompletar, completar, efectuar, realizar y aproximar.<sup>33</sup>

---

<sup>29</sup> *Ibid*, p. 13.

<sup>30</sup> Fayol, Henri. **Administration Industrielle et Générale**. Paris, Dunod. 1931 (1916). pp. 13-14.

<sup>31</sup> Allison, Graham. "Public and Private Management: are the Fundamentally Alike in all Unimportant Respects?" (1980). Stillman, Richard (ed). **Public Administration: Concepts and Cases**. Boston, Houghton Mifflin Co. 1988. pp. 285-286.

<sup>32</sup> **Diccionario Clásico Etimológico Latino-Español**, p. 624.

<sup>33</sup> Pressman, Jeffrey and Aaron Wildawsky. **Implementation**. Barcal, University of California Press. 1984.

La implementación es una categoría muy bien definida, y si se vincula con administración, su nitidez se acrecienta. En tanto que esta última parte de cero, pues su principio es un acto jurídico inmaterial que habrá de materializar, la implementación arranca desde algo comenzado porque 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 a la cual se llegó. Consiguientemente, la implementación no puede ser concebida como exitosa o como fracasada, sin una meta contra la cual se pueda juzgar.<sup>34</sup>

Implementación significa el desarrollo de una habilidad para realizar las consecuencias previstas, desde las condiciones iniciales. A partir de la creación de estas condiciones, que corresponde a la legislación aprobada establecer a través de compromisos -y a la administración ponerlos en movimiento-, la implementación camina hacia el resultado previsto. Le caracteriza que no está determinada por su aptitud para iniciar, sino por su potencial para seguir. Como ha sido explicado por Pressman y Wildawsky, el mundo está plagado de propósitos de *policy* abortados: no se puede terminar lo que no ha comenzado, de modo que las lagunas de implementación pueden referirse no tanto al fracaso para iniciar, como a la inhabilidad de seguir hacia adelante.<sup>35</sup>

Hoy en día la implementación constituye una herramienta conceptual muy valiosa para el estudio de la administración pública.

## POLICY

Durante el siglo XVIII, en el Reino Unido, la antigua voz griega conocida como *politeia* -en latín, *politia*- se había bifurcado en dos vocablos: *police* y *policy*. Adam Smith, quién en 1763 impartía las 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".<sup>36</sup>

<sup>34</sup> *Ibid*, p. XXII.

<sup>35</sup> *Ibid*.

<sup>36</sup> 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 la "*policy*" como "el arte del gobierno, principalmente con respecto a los poderes externos". Smith, Adam. "Lectures on Justice, Policey, Revenue and Armas", delivered in the University of Glasgow for Adam Smith, reported by a Student in 1763. Oxford, Clarendon Press. 1896. pp. 154-259.

Fue mucho tiempo después que se volvió a usar *policy* en un sentido similar al empleado por Adam Smith. En 1921, W.H. Moreland señaló que la *policy* decide sobre los objetivos a ser alcanzados por la administración, en tanto que la ciencia de la política [**science of politics**] trata sustancialmente con los métodos por los cuales se formulaba la *policy* pública [*public policy*].<sup>37</sup>

Dicho sea de paso, en el **Diccionario Littleton** la palabra *policy* se usa como sinónimo de *political*, en latín. Pero no se menciona la voz *policy*.<sup>38</sup>

Uno de los más fructuosos productos sobre *policy* es el libro de Harold Stein, que comenzó a utilizarse como libro de texto en 1952.<sup>39</sup> En paralelo, también tempranamente se escribieron otros libros en los cuales se hace énfasis en los vínculos entre *policy* y administración pública. Los más importantes son los de John Gaus y Paul Appleby.<sup>40</sup> Pero la individualización moderna del concepto de *policy* se debe probablemente a Carl Friedrich, quien 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 público, hay administración. Esta misma situación lleva a la definición de la *policy*, entendida como aquéllas decisiones sobre lo que se hace o no se hace en situaciones dadas.<sup>41</sup> En este sentido, habida cuenta de que las funciones legislativas constituyen decisiones de *policy*, su hechura (*policy-making*) se considera cada vez menos como parte de la administración pública, en tanto que la ejecución le corresponde plenamente.

Sin embargo, fue Harold Lasswell quién en 1951 fundó las ciencias de *policy*. Ellas surgieron con el propósito de dar respuesta a cuestiones planteadas en la posguerra, particularmente como interpretaciones de los hechos y de las de los procesos de decisiones gubernamentales. Esto es, "la orientación de *policy* ha sido desarrollada para cortar al través de las especializaciones existentes".<sup>42</sup> Esta orientación se enfocó a dos aspectos del comportamiento gubernamental: por un lado, puso el acento en el proceso de la *policy*, y por el otro en las necesidades de inteligencia requeridas en su configuración. El primer acento se refiere a la hechura de

---

<sup>37</sup> Moreland, W. H. "The Science of Public Administration". United Kingdom, **Quarterly Review**. Vol. 235. 1921. pp. 414-415.

<sup>38</sup> Littleton, Adam. **Lingua Latinae. Liber Dictionarius Quadripartitus**. London. 1723. 5a. ed.

<sup>39</sup> Stein, Harold. **Public Administration and Public Policy**. New York, Harcourt, Brace and Company. 1952.

<sup>40</sup> Gaus, John. **Reflections on Public Administration**. University of Alabama Press. 1947. Caps. 3 y 6. Appleby, Paul. **Policy and Administration**. University of Alabama Press. 1949.

<sup>41</sup> Friedrich, Carl. "Public Policy and Nature of Administrative Responsibility". Carl Friedrich and Edward Mason (eds.). **Public Policy**. Harvard University Press. 1940. pp. 3-23.

<sup>42</sup> Lasswell, Harold. "Policy Orientation". Lerner, Daniel and Harold Lasswell (eds.). **The Policy Sciences**. Stanford University Press. 1951. pp. 3-15.



la *policy*, para la 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 de las interpretaciones accesibles a los hacedores de *policy*.

**POLITY.** Derivado del término griego *polis*, en el idioma inglés se usa la palabra *polity*, que hay que distinguir de *policy*. Esto obedece esencialmente a la peculiaridad de aquella voz, sobre la cual Talcott Parsons llamó la atención a mediados de la década de 1950. En efecto, *polity* entraña una noción política fundamental, pues consiste en un sistema que está orientado hacia la generación y asignación del poder. *Polity* no es idéntica a gobierno, pues en tanto que este último es un conjunto de organizaciones que tiene otras funciones, además de las actividades políticas, en la *polity* participan otro tipo de organizaciones, incluso no gubernamentales.<sup>43</sup>

El concepto de *polity* fue introducido por Parsons en paralelo a la economía, a manera de un sistema empírico de relevancia directa para la teoría política. El elemento sustancial de la *polity* se apoya en el papel de la implementación en sociedades complejas, es decir, integradas por un conjunto de organizaciones diferenciadas entre sí. La *polity* de un sociedad dada, por consiguiente, está integrada por un conjunto de componentes relevantes de un sistema con referencia a una de sus funciones, a saber: la acción colectiva efectiva hacia el logro de los propósitos de esa sociedad.<sup>44</sup> Esta noción de *polity* refiere el establecimiento de una relación satisfactoria entre la sociedad y el contexto donde se mueve, contexto que comprende colectividades y personas.

Otra versión de *polity* la define como un sistema político total organizado -no en un segmento de un sistema- a cuya cabeza esta una autoridad reconocida por sus miembros. Ella emerge del reconocimiento de una autoridad común, la cual, desde una perspectiva histórica, implica un espacio político supra-familiar que transita desde un sistema político total no-organizado, a un sistema político total organizado.<sup>45</sup> El sistema total es concebido con una colectividad integrada por subcolectividades que pueden ser parte de esa colectividad, o de otras colectividades. En tanto que el proceso político consiste en el mecanismo por el cual la organización es construida y operada con los recursos de necesarios, y con miras a las metas que congregan a los miembros de la colectividad. En términos políticos, lo que en economía es la utilidad, en el proceso político es la efectividad, tal como fue concebida por Chester Barnard: la efectividad de la cooperación, consiste en la consecución de los objetivos previstos por la acción cooperativa. El grado de consecución, por consiguiente, indica el grado de efectividad.<sup>46</sup>

---

<sup>43</sup> Parsons, Talcott. **Structure and Process in Modern Societies**. Illinois, The Free Press of Glencoe. 1960. pp. 42.

<sup>44</sup> Parsons, Talcott. "Sobre el Concepto del Poder Político". Bendix, Reinhart y Seymour Martin Lipset. **Clase, Estatus y Poder**. Madrid, Edit. Euroamérica. 1972. Dos tomos. Tomo I, pp. 113-114.

<sup>45</sup> Riggs, Fred. "The Comparison of Whole Political Systems". Holt, Robert and John Turner (eds.). **The Methodology of Comparative Research**. New York, The Free Press. 1970. p. 82.

<sup>46</sup> Barnard, obra citada, p. 55

## GOBIERNO

Gobierno es un concepto extraordinariamente emparentado con la administración, de antaño, si bien hoy en día, a partir de la emergencia de las ciencias de *policy*, sus relaciones filiales se han estrechado. Con ese concepto están emparentadas las nociones de gobernabilidad (e ingobernabilidad), gobermentalidad y gobernancia, así como desgobierno.

El gobierno ha sido visualizado tradicionalmente dentro de nociones que preservan su esencia semántica y conceptual. Uno de sus estudiosos fue Gaetano Mosca, quién lo definió como la dirección de la maquinaria administrativa, financiera, judicial y militar, o como la influencia sobre quienes la dirigen.<sup>47</sup>

Otra de las versiones clásicas señala que gobierno es política, más administración.<sup>48</sup> Su anatomía consiste en patrones de cooperación humana, de asignación y formas de autoridad, así como de procedimientos relativos a ella. A través de sus actos, el gobierno transforma los deseos y voluntades individuales o grupales dentro de la conducta de otros, o sobre la sociedad. Su propósito es convertirlos en la conducta autorizada de todos aquellos que forman parte del Estado. El gobierno tiene dos partes generales: el proceso de política y el proceso de administración. El primero comprende el origen, desarrollo y maduración de la voluntad social, así como de la lealtad popular, dentro de leyes y convenciones socialmente aceptadas o adquiridas. El segundo consiste en el uso de esa reserva de poder y voluntad social por el personal adecuado y los métodos convenientes, con la finalidad de proveer los servicios públicos y forzar el cumplimiento de las responsabilidades hacia la colectividad.

Otro pensador destacado lo conceptuó con base en las nociones de comunicación y control, coincidiendo con la versión precedente en el sentido que el gobierno consiste en el arte de la dirección y la autodirección.<sup>49</sup>

Dentro de esas condiciones, la categoría de gobierno ya no se ciñe a la noción de una mera organización formal, pues consiste en un proceso de activo de movilización de leyes y recursos financieros por medio de los servidores públicos, con el fin, entre otros propósitos, de hacer *policies*.<sup>50</sup>

---

<sup>47</sup> Mosca, Gaetano. **Elementi di Scienza Politica**. Roma, Tipografia di la Camera dei Diputati. 1895. p. 171.

<sup>48</sup> Finer, Herman. **Theory and Practice of Modern Government**. New York, Henry Holt and Company. 1949. pp. 7-8.

<sup>49</sup> Deutsch, Karl. **The Nerves of Government**. New York, The Free Press. 1969 (1966). Cap. 5.

<sup>50</sup> Rose, Richard. **Understanding Big Government**. London, Sage Publications. 1984.

En la actualidad se pone el énfasis en el concepto de gobierno con base en la política y la comunicación, cuya expresión más representativa es el análisis de implementación, la idea de la evaluación como proceso de aprendizaje y la terminación administrativa. Partiendo de estas nociones se discierne sobre el gobierno como un proceso de hechura de *policy*, profundizándose en su actividad.

Los gobiernos realizan una gran cantidad de acciones, o se abstienen de realizarlas, debido a los imperativos del horizonte social en el que se desenvuelven, que está caracterizado por fases de paz y orden, intercaladas y mezcladas con etapas de desasosiego y conflicto. Sin embargo, prevalece la idea de que el único modo de percibir al gobierno, así como su ser y su devenir, es mediante su presencia organizativa y su actividad. En la medida en que el gobierno se exterioriza a través de su actividad, es posible observarlo y parece difícil poder considerársele un objeto de investigación científica sin esta oportunidad de observación. El gobierno también ha sido identificado con los esquemas de hechura de decisiones, y por extensión, con el ejercicio del poder dentro de una diversidad de manifestaciones.

## GOBERNANCIA

Hoy en día la voz gobierno comparte espacios con el vocablo francés -y como galicismo inglés- *governance*, traducida al español como *gobernancia*. Esta última versión se debe a Carlos Fuentes, quien señaló lo siguiente: "... en otras palabras, no hay participación global sana que parte de gobernancia nacional sana, y la gobernancia local necesita sectores públicos y privados fuertes y renovados".<sup>51</sup> Esa voz es antigua y usual, como es observable en Jeremy Bentham, quien al principio de uno de sus libros más célebres habla acerca de que la naturaleza tiene sometida a la humanidad a la "gobernancia de dos amos soberanos: la *pena* y le *placer*".<sup>52</sup> Su sentido como un orden establecido es, asimismo, de antigua data. Por ejemplo, cuando Charles Haskins rememora la fundación del Estado normando en Sicilia (en 1127) por Roger II, como un efecto de gobernancia, deja claro que el acontecimiento significó la institucionalización de un gobierno estable que produjo tranquilidad pública en todo el reino.<sup>53</sup>

---

<sup>51</sup> Discurso ofrecido por Carlos Fuentes con motivo de la imposición de la Medalla Belisario Domínguez por el Senado de la Nación, en la Ciudad de México, octubre 8 de 1999.

<sup>52</sup> Bentham, Jeremy. **An introduction to the Principles Of Morals and Legislation** (chapters I-IV). Galsgow, William Collins Sons. 1975. p. 33.

<sup>53</sup> Haskins, Charles. **The Normans in European History**. Boston, Houghton Mifflin Company. 1915. p. 207.

La idea de gobernancia como sustento de una vida social estable, es patente en una obra de Charles Merriam donde, tan afamado politólogo, declara en forma superlativa que la gobernancia es a tal grado indispensable que existe por doquier, incluso en el cielo y el infierno, así como dentro y fuera de la ley.<sup>54</sup> En este sentido, la gobernancia está presente en todo tipo de régimen, sea primitivo como el propio de la tribu, o en las aristocracias y las repúblicas.<sup>55</sup> Su común denominador es que todos ellos poseen autoridad, es decir, en su seno de ejercita el poder. La gobernancia, por consiguiente, está relacionada con la política por cuanto entraña el proceso y la práctica del gobierno. De aquí, a decir de V.O. Key, que la gobernancia consiste en principalmente en el avance de los objetivos legítimos de los grupos como un efecto de la reconciliación y mediación de las ambiciones grupales antagónicas, y la restricción de tendencias de esos mismos grupos juzgadas socialmente como destructivas.<sup>56</sup>

Obviamente gobernancia es usual en administración pública. En efecto, en 1964, Bertram Gross empleó el vocablo *governance* en una de sus obras más importantes. Sin embargo, Gross acredita a fue Henri Fayol su uso primigenio cuando usó *government* para referir la dirección de la empresa.<sup>57</sup> Gross explica que en la esfera privada, la gobernancia la empresa es concebida como un régimen en miniatura, dotado de su política interior por derecho propio. Y, extendiendo la idea de la división de poderes del Estado, hace una extrapolación que, como metáfora, encuentra en la empresa privada elementos equivalentes a la legislación, la ejecución y la jurisdicción.

Hoy en día el concepto gobernancia ha tendido a diferenciarse para identificar un fenómeno que, habiendo emergido en el estudio de las relaciones internacionales, ahora se ha desbordado hacia la interpretación de la teoría de las redes organizativas. La gobernancia tiene significado en la escala global: la idea central radica en que se trata de una naturaleza distinta a la categoría de gobierno. De hecho, parte del supuesto de la "gobernancia sin gobierno", que es lo mismo que concebir funciones que se pueden realizar en cualquier sistema humano viable, sin considerar si dicho sistema tiene organizaciones e instituciones involucradas explícitamente para su realización. Es decir, funciones del sistema como los intercambios externos y la prevención de conflictos entre los miembros, y procuración para su sostenimiento, todas ellas abocadas a logro de *policies* y metas del sistema mismo.

---

<sup>54</sup> Merriam, Charles. **Public and Private Government**. New Haven, Yale University Press. 1944. p. 1.

<sup>55</sup> Key, V.O. **Politics, Parties and Pressure Groups**. New York, Thomas Y. Cronwell Company. 1961 (1942), p. 4.

<sup>56</sup> *Ibid*, p. 22.

<sup>57</sup> En efecto, en la versión francesa Fayol usa la voz *government* para referir la dirección de la empresa: "*gobernar* es conducir la empresa hacia su objetivo tratar de sacar el mejor partido de todos los recursos de que dispone; es asegurar la marcha de las seis funciones esenciales. Fayol, obra citada, p.

La índole esencial de tales funciones consiste en que su desempeño es indispensable, si el sistema se ha propuesto persistir intacto a través del tiempo.<sup>58</sup>

Esta perspectiva sostiene que funciones como las reseñadas han estado presentes en los Estados modernos como parte de las operaciones gubernamentales, y son fácilmente perceptibles en las regulaciones de la política interior y el desempeño de las instituciones públicas. Pero hoy en día la globalización planetaria, por un lado, y la regionalización interna, por el otro, han planteado al Estado nacional un nuevo escenario rápidamente transformado por el inter-juego de fuerzas que mueven hacia la centralización y la descentralización, trasladando la sede de la autoridad desde el Estado hacia otras entidades dentro y fuera del mismo. Paralelamente algunas funciones identificable con la gobernancia han abandonado su *locus* gubernamental primigenio, trasladándose hacia otras instituciones, distanciándose del tal modo de la autoridad central.<sup>59</sup>

En suma, "gobernancia no es sinónimo de gobierno", aunque ambos refieren una conducta dirigida hacia propósitos, actividades orientadas por metas y un sistema de objetivos. Gobierno significa una actividad respaldada por una autoridad formal y por poderes de policía que aseguran la implementación de *policies* estatuidas. Gobernancia, en contraste, refiere las actividades respaldadas por metas compartidas que pueden, o no, derivar de responsabilidades legal y formalmente prescritas, y que no tienen poderes de policía ni fuerzan la obediencia. La gobernancia es un fenómeno más comprensivo que el gobierno, pues ciertamente abraza instituciones gubernamentales, pero también subsume a mecanismos no-gubernativos informales, así como todas aquellas personas y organizaciones cuyo alcance moviliza, satisface sus necesidades y realiza sus deseos.<sup>60</sup>

De tal modo, gobernancia es definida como un sistema de reglas que es independiente de los significados intersubjetivos, tales como las constituciones formalmente sancionadas. Es un sistema de reglas que trabaja sólo si es aceptado por la mayoría, como el más poderoso de sus efectos, y contrasta diametralmente del gobierno cuyas *policies* pueden enfrentar la oposición de fuerzas contrarias. La gobernancia es efectiva para realizar las funciones necesarias en la persistencia del sistema, o simplemente no existe, pues una gobernancia ineficaz no es otra cosa que caos, mientras que el gobierno inefectivo no puede concebirse como no existente, sino como débil o precario. La "gobernancia sin gobierno" significa la existencia de mecanismos de regulación en una esfera de actividad que funciona efectivamente, aunque no estén fundados en la autoridad formal. Gobernancia es orden más

---

<sup>58</sup> Rosenau, James. "Governance, Order and Change in World Politics". Rosenau, James (ed.). **Governance Whitout Government: Order and Change in World Politics**. New York, Cambridge University Press. 1992. p. 3.

<sup>59</sup> *Ibid.*

<sup>60</sup> *Ibid*, p. 4.

institucionalidad: el orden es causa y consecuencia de la gobernancia, pues no hay orden sin gobernancia, ni al revés.<sup>61</sup> Ella es entendida como un conjunto de organizaciones y actividades con resultados eficaces, que comprende desde la empresa privada hasta la universidad moderna. Aunque tal concepto se aplica a una variedad de situaciones donde no existe un sistema político propiamente hablando, metafóricamente implica un proceso político similar al de ese sistema. El orden global consiste en los arreglos rutinizados a través de los cuales el mundo político pasa de un momento en el tiempo, a otro. Los arreglos consisten en la dispersión del poder entre actores claves, las diferencias jerárquicas entre ellos, las reglas por las cuales interactúan, y las premisas establecidas para la operación de la diplomacia, la cooperación y el conflicto.<sup>62</sup>

La gobernancia tiene gran importancia en la agenda del debate sobre la globalización y la organización supranacional, porque implica la creación de estructuras de autoridad en distintos niveles, dentro y fuera del Estado, así como por encima y por debajo del Estado mismo. Aquí el término se ha revelado como muy fructuoso para entender los procesos internacionales para los cuales es necesaria una solución institucional creativa. De modo que la *governancia mundial* constituye una expresión utilizada para enfatizar esos imperativos y movilizar personas en todo el planeta, para encontrar soluciones mundialmente útiles. Esta referencia contempla innovaciones institucionales en diversas esferas de actividad dentro del marco de organizaciones internacionales tradicionales, y fuera de ellas. Participan activistas de base, empresarios, académicos y funcionarios públicos, además de otras personas provenientes de ámbitos políticos, sociales y culturales. Y se asocia a individuos e instituciones en diferentes niveles: locales, regionales, nacionales e internacionales, con la finalidad de resolver problemas globales donde esos ámbitos convergen. Todo esto se considera propiamente como *governancia mundial*, no como un gobierno mundial.<sup>63</sup>

Debemos mencionar una tendencia manifiesta en el uso del vocablo *governance*, traducido de ambas formas, que consiste en el abuso de su empleo. En efecto, hasta la segunda mitad de la década de 1980 gobernancia no se hablaba ni se escuchaba con frecuencia, pero ahora, nacional e internacionalmente, su uso es extenso. Esto ocurre en la Organización de las Naciones Unidas y los organismos multilaterales y bilaterales, lo mismo que en instituciones académicas y organismos privados.<sup>64</sup>

---

<sup>61</sup> *Ibid*, pp. 4-5 y 8.

<sup>62</sup> *Ibid*, p. 5.

<sup>63</sup> Hewitt de Alcántara, Cynthia. "Usos y Abusos del Concepto De Gobernabilidad." [Http://www.unesco.org/issj/rics155/alcantarasp.html](http://www.unesco.org/issj/rics155/alcantarasp.html). pp. 8-9

<sup>64</sup> *Ibid*, p. 1.

## GOBERNABILIDAD

El vocablo *governabilidad* (en inglés *governing*) significa un plusvalor derivado del efecto de gobernar en forma superior, es decir, un valor agregado diverso a las prácticas meramente continuas de gobierno. Gobernabilidad significa un conjunto de aptitudes que aseguran un desempeño superior de dirección de la sociedad caracterizado por su efectividad, es decir, la producción de efectos positivos. Es decir, consiste en un estado final y permanente que se caracteriza por la tranquilidad pública, cuya índole se puede resumir en un resultado positivo.<sup>65</sup>

La gobernabilidad está relacionada directamente con el arte del gobierno, que está en proceso de construcción perpetua porque establece condiciones de civilidad por medio del auspicio de la participación ciudadana y la actividad política. Redunda en la seguridad interior del Estado, que es esencialmente un proceso de desestímulo de la conflictualidad inherente a la interacción de las fuerzas sociales, y constituye uno de los elementos nucleares de la idea de gobierno. La gobernabilidad perdida, o ingobernabilidad, con frecuencia deriva en pérdida de la justicia, la inestabilidad política y la muda del régimen. La ingobernabilidad es fuente de estallidos sociales: un país no desaparece por motivo de la implementabilidad administrativa decreciente, pero sí se extingue por causa de la gobernabilidad perdida.

Gobernabilidad significa la creación de consenso, o bien, el estímulo del consentimiento social necesario para la implementación de acciones dentro de un escenario cuya naturaleza entraña el juego diversos intereses.<sup>66</sup> Este modo muy amplio de aplicar el término a problemas básicos de tipo político, que incluye la eficacia y la legitimidad, así como la ausencia de relación necesaria con el Estado, ha producido un instrumento útil para los participantes en el debate de temas contemporáneos sobre el papel del Estado y de la sociedad, así como de sus relaciones. Quienes razonan que el papel del Estado en los asuntos económicos y sociales es demasiado intenso, y que debe ser reducido, han sido favorecidos al desplazarse la discusión desde los asuntos públicos como un ámbito del gobierno, concebido como centro de poder, hacia el terreno más amplio y flexible de la gobernabilidad.

Pero este uso, de suyo flexible, ha tenido tal grado de estiramiento que tratado en forma de "buena gobernabilidad" en el seno de los organismos internacionales, ha facilitado los designios orientados a la reforma de los programas administrativos y de la burocracia en una diversidad de países, apelándose a un modelo más técnico, que político. De aquí la pérdida de su esencia.<sup>67</sup> Y que el concepto de gobernabilidad se haya convertido en un instrumento útil para las instituciones financieras internacionales,

---

<sup>65</sup> Lowi, Theodore. "Four Systems of Policy, Politics and Choice". United States, **Public Administration Review**. Vol. XXXII, num. 4. 1972. p. 299.

<sup>66</sup> Hewitt, obra citada, pp. 1 y 2.

<sup>67</sup> *Ibid*, pp. 2-4.

que sirve para abandonar aparentemente su lenguaje "economicista" y dar la impresión de atender asuntos sociales, o políticos, que están relacionadas con los programas de reestructuración económica. Lo más asombroso de este cambio de semántica, más que de fondo, es que ha generado confrontaciones con aquellos gobiernos reacios a que los acreedores les den consejos sobre temas sensibles a su política interior, salvo los gobiernos dóciles para los cuales ese término ha sido un símbolo de modernización. Esto ha sido particularmente evidente en los programas económicos neoliberales impulsados por los organismos financieros internacionales, cuyos planes anexaron la cláusula de "buena gobernabilidad" para hacer que las reformas domésticas en cada país fueran más eficaces, salvando el escollo dificultoso de asir la economía a lo que juzga como estorbosas consideraciones sociales y políticas.

**Desgobierno.** Alejandro Nieto acuñó la categoría *desgobierno*. Consiste en un sistema organizado -"valga la paradoja"- de desgobierno que está por encima de los hombres y los regímenes, independientemente de su carácter. Entraña un conjunto de relaciones y mecanismos de actuación que conducen a lo contrario al gobierno.<sup>68</sup> Por consiguiente, desgobierno significa que la *res pública* está organizada de una manera tal que enerva los esfuerzos individuales de los administradores más competentes, así como las decisiones de los partidos políticos mejor intencionadas. De aquí que la *res publica* sea montada sobre la organización excelente del desgobierno.<sup>69</sup>

El desgobierno tiene como su causa la separación entre la política y la administración, misma que produce el distanciamiento entre esta última y el gobierno. Ciertamente sin gobierno y con administración se puede regir de alguna forma haciendo que las cosas funcionen, pero sin administración no hay gobierno posible por buenas que sean los propósitos que se invoquen. En efecto, sin administración la voluntad política es un simple deseo porque aquélla es el único instrumento por el cual se pasa del dicho al hecho, convirtiendo la promesa en cumplimiento. Las fronteras entre la política y la administración son tan fluidas que no admiten mojoneras estables, de manera que el ministro es un político pero también cabeza de la administración pública, y con tal estatuto administra cotidianamente. El gobierno es un órgano político-constitucional, pero más del 90 % de su actuación es administración pública pura; del mismo modo como los administradores colorean inevitablemente su obrar habitual con un sesgo político, a pesar de las prédicas de tecnicismo que se pudieran desplegar. En suma, "gobierno y administración van de la mano y, por ende, no administrar es desgobernar".<sup>70</sup>

---

<sup>68</sup> Nieto, Alejandro. *La Organización del Desgobierno*. Barcelona, edit. Ariel. 1993 (1984). p. 9.

<sup>69</sup> *Ibid*, p. 174.

<sup>70</sup> *Ibid*, p. 5.



## GOBERMENTALIDAD

Quizá la valorización más trascendental de un término derivado de gobierno sea *gobermentalidad* (*governmentality*, en inglés), una interesante noción formulada hacia finales de la década de 1970 por Michel Foucault. No sería exagerado, igualmente, acreditar a este concepto la representación más fiel de los rasgos estructurales del acontecer gubernamental contemporáneo.

La gobermentalidad constituye un fenómeno característico del gobierno del Estado moderno o, quizá mejor, del existir moderno del Estado a partir de que se *gobermentalizó*. El Estado moderno se distingue de las organizaciones de dominación que le han precedido por la gobermentalidad, más que por cualquier otro rasgo, a pesar que hayan otros atributos igualmente significativos. Se explica a partir de la interacción del triángulo formado por la soberanía, la disciplina y el gobierno, los cuales convergen en el objeto primario de la población y en el mecanismo esencial el aparato de seguridad. De aquí la importancia de las relaciones entre el proceso continuo de consolidación de la soberanía y los movimientos poblacionales, como campos de la intervención y como objetivos de las técnicas del gobierno. De aquí, igualmente, que la economía se aísle como un sector específico de la realidad, y la economía política se aparte como ciencia y técnica del intervención del gobierno en ese campo de la realidad.

Eso explica el que existen tres movimientos: gobierno, población y economía política, que constituyen desde hace dos siglos los progresos de sólidas series, que hoy en día no se han extinto.<sup>71</sup> En la actualidad se acentúa la estatización de la sociedad como rasgo esencial de nuestro tiempo, pero quizá lo que es más importante para la modernidad, esto es, para el presente sea la *gobermentalización* del Estado. Hoy en día vivimos la era de la gobermentalidad, la cual, descubierta en el siglo XVIII, se extiende hasta el presente.

La gobermentalización del Estado es un fenómeno singular, pero paradójico, pues ha favorecido la subsistencia del Estado, y facilita definir lo que es competencia del Estado y lo que no es de su competencia, así como distinguir lo público y lo privado, porque el Estado sólo puede ser entendido en su supervivencia y en sus límites con base en las tácticas generales de la gobermentalidad

La gobermentalidad está caracterizado por tres atributos. En primer lugar, un conjunto de instituciones, procedimientos, análisis, y reflexiones, cálculos y tácticas que favorecen el desempeño de una muy específica -y compleja- forma de ejercicio del poder que tiene como propósito a la población, que tiene como objeto principal de conocimiento a la economía política y como su medio técnico esencial al aparato de

---

<sup>71</sup> Foucault, Michel. "Governmentality". Burchell, Graham and Colin Gordon (eds). **The Foucault Effect: Studies in Governmentality**. Chicago, Chicago University Press. 1991. p. 103. Recientemente ha sido publicada una obra de Foucault que recoge sus lecciones de 1977-1978, en el Colegio de Francia (Foucault, Michel. **Seguridad, Territorio, Población**. México, fondo de Cultura Económica. 2006). La lección de febrero 1º coincide mucho con el contenido del artículo aquí tratado.

seguridad. En segundo lugar, existe una tendencia que, durante un largo periodo y a través de la Europa occidental, se dirige constantemente hacia la preeminencia sobre todas formas de este tipo de poder que puede ser llamado gobierno, resultando, por un lado, la formación de una serie de aparatos específicos de gobierno, y por el otro, en el desarrollo de ciertos *saberes*. Finalmente, existe un proceso, o más bien, el resultado del proceso a través del cual el *Estado de justicia* de la edad media se trasforma en el *Estado administrativo* moderno a partir de los siglos XV y XVI, luego de lo cual se convierte gradualmente en *Estado gubermentativo* contemporáneo.<sup>72</sup>

También la gubermentalidad contribuye a reconstruir las grandes formas del poder en Occidente. Al efecto hay que considerar tres formas de Estado referidas: El Estado de justicia nacido en el tipo feudal de régimen territorial, al que corresponde una sociedad de leyes -costumbres y derecho escrito-, en que se involucra un conjunto de obligaciones y litigiosos recíprocos. El Estado administrativo, nacido de la territorialidad de las fronteras nacionales durante los siglos XV y XVI, que corresponde a una sociedad de regulación y disciplina. Y el Estado gubernativo, esencialmente definido no tanto en términos territoriales, sino en su área de superficie, y que nació concibiéndose primigeniamente en términos de la masa de su población, y de su volumen y su densidad, así como del territorio donde se ha distribuido espacialmente hablando. El Estado gubernativo tiene su base la población, pero que se distingue por el uso de instrumentos de saber económico y tiende a corresponder con el tipo de sociedad, está controlado por el aparato de seguridad.<sup>73</sup>

La gubermentalidad emergió paralelamente con el modelo arcaico del cristianismo pastoral y las técnicas diplomático-militares. Las dimensiones adquiridas por la gubermentalidad fueron posibles gracias a una serie de instrumentos específicos, cuya formación es contemporánea con ese arte del gobierno y que antaño se llamaba *policía*. En suma: el modelo pastoral, las nuevas técnicas diplomático-militares y la policía, constituyen los tres elementos que hacen posible la producción de ese fenómeno fundamental en occidente, que es la gubermentalización del Estado.

---

<sup>72</sup> *Ibid*, pp. 102-103.

<sup>73</sup> *Ibid*, p. 104.

## ANARQUÍA

Continuamos esta exposición con un tema muy tratado, pero poco comprendido: la anarquía. Damos inicio evocando el ideario de Pierre-Joseph Proudhon sobre el orden político, para quien existen dos principios fundamentales y antitéticos de todo gobierno: autoridad y libertad. Debido a la tendencia del hombre a simplificar sus ideas en un principio único, eliminando otros que le parecen inconciliables con él, de aquí se deducen dos sistemas diferentes: el *régimen de autoridad* y el *régimen de libertad*.<sup>74</sup> Igualmente, estando la sociedad compuesta con individuos, y pudiéndose concebir de cuatro maneras dispares su relación con el grupo al que pertenece, resultan cuatro formas gubernativas derivadas de cada régimen; a saber: dentro del régimen de autoridad existe el gobierno de todos por uno solo (monarquía o patriarcado) y el gobierno de todos, por todos (panarquía o comunismo). Como es observable, el carácter de ese régimen, plasmado en sus dos especies, consiste en la indivisión del poder. En contraste, en el régimen de libertad hay un gobierno de todos por cada uno (democracia) y un gobierno de cada uno por cada uno (anarquía o *self-government*). Su carácter, en ambas especies por igual, es la división del poder.

Hay que destacar que la expresión *gobierno anárquico* es contradictoria hasta cierto punto, y que incluso parece una idea absurda. Pero Proudhon explica su alcance, comenzando por alegar que ello sólo es reprehensible idiomáticamente hablando porque en política la noción anarquía es tan racional y positiva como cualquiera otra: consiste sencillamente en el hecho de que, si las funciones políticas estuviesen reducidas a las labores industriales, de ello emanaría el orden social por el solo efecto de las transacciones económicas.<sup>75</sup> Anarquía, entonces, llámase a la forma de gobierno donde las transacciones económicas producen instantáneamente el orden social, en sustitución de las funciones políticas.

---

<sup>74</sup> Proudhon, Pierre-Joseph. **El Principio Federativo**. México, Ediciones Gernika. 1992 (1863). pp. 15-16.

<sup>75</sup> *Ibid*, p. 20.

## SEGUNDA PARTE

### Manejo

Origen del término. Problemas semánticos. El traslado de *management* como manejo

### Gerencia

### Gestión

El origen del término. Diferenciación conceptual de gestión.  
El aporte soviético al concepto gestión.

El Lenguaje Administrativo como Comunicación Planetaria  
Aportes Idiomáticos y Conceptuales de la Administración Pública  
a la Gerencia Privada  
Administración: una Voz Universal

Dentro del estudio de las organizaciones sociales, y en particular en la administración pública, suele ocurrir que una voz alcance tal sonoridad, impacto y trascendencia, que se comienza a ser utilizada de una manera tal que la hace perder significado, y avasallada por la polivalencia, también arruina su definición y utilidad científica. Tal ha sido el destino de palabras como modernización o sistema, por citar dos casos de un uso caótico y desbordado desde tiempo atrás. Hoy en día toca su turno al vocablo inglés *management*, aquí traducido por nosotros como manejo, que hoy en día asociado con la voz pública, está significando tantas cosas que tiende a perderse en la bruma de la confusión.

Con el paso del tiempo, en el Reino Unido la teoría de la administración pública tendió a relacionarse gradualmente con las concepciones europeas continentales, como con las angloamericanas. El padre de la disciplina en ese país, W.H. Moreland, trataba en 1921 con las categorías política, *policy* y administración pública, pero no con manejo.<sup>88</sup> Tampoco otros conspicuos practicantes y académicos como Lord Haldane, Graham Wallas y William Beveridge lo usaron, pues como genuinos representantes de la era que corre entre 1900 y 1939, prefirieron la voz administración.

Tal como lo advertimos, en Francia Henri Fayol, en consonancia con la tradición nacional, tituló a su libro **Administración Industrial y General** (**Administration Industrielle et Générale**, 1916).<sup>89</sup> Cuando la obra fue traducida al inglés en 1929, la voz administración fue sustituida por manejo, correspondiendo hacer esta labor al Instituto Internacional de Manejo (**International Management Institute**). Fayol siempre utilizó la voz administración, como es patente en trabajos anteriores y posteriores a la obra señalada, toda vez que él fue el titular del Centro de Estudios Administrativos desde 1919.<sup>90</sup>

### Problemas Semánticos

Tal como es perceptible, las líneas semánticas establecidas entre las voces manejo y administración, tanto en inglés como francés, han sido de sinonimia.<sup>91</sup> Sin embargo, esta relación ha sido polémica, como es observable en el planteamiento de un autor, para quien "la palabra *management* es probablemente una de las más dificultosas de todas. Es una de esas palabras que sencillamente se utiliza, más bien que tener un significado definido, por lo cual se conceptúa con gran dificultad".<sup>92</sup> Estas reservas semánticas, expuestas en 1946, han sido fieles compañeras de los estudiosos del tema, como es observable en 1994, cuando un autor franco-canadiense aseguró que la confusión entre los términos gestión, administración y manejo, constituye un problema muy delicado.<sup>93</sup>

La convergencia de varias palabras en un punto común no es fortuita, sino que obedece al concepto de un mismo espacio compartido donde la sociedad humana se agrupa en torno a una organización que requiere ser administrada o manejada. Esas organizaciones comprenden desde el gobierno hasta la empresa privada, pasando por

---

<sup>88</sup> Moreland, obra citada, p. 414.

<sup>89</sup> Fayol, obra citada.

<sup>90</sup> Urwick y Brech, obra citada, pp. 37-44.

<sup>91</sup> Paramés, obra citada, p. 57.

<sup>92</sup> Pffifner, John. **Public Administration**. New York, The Ronald Press. 1946 (1935). p. 28

<sup>93</sup> Paranteau, Roland. "Peut-on Parler de Management Public". Éthier, Gérard (Comp.). **L'Administration Publique**. Québec, Presses de l'Université du Québec. 1994. p. 3.

los sindicatos, las iglesias, las universidades y los ejércitos, entre otras más. Su rasgo común y más destacable es que ellas son propiamente lo que Bertram Gross llamó propiamente "organizaciones administradas", a cuya cabeza se encuentran personas que teniendo profesiones diversas, incluyendo a la ingeniería, la medicina o la física, la labor común que desarrollan es una actividad administrativa. Esta labor también puede ser llamada actividad "managerial" o actividad burocrática, pero al final de cuentas resultan en esencia ser lo mismo: es una faena administrativa. Tal es el motivo por el cual la época de mediados del siglo XX fue llamada *Revolución Administrativa* o *Revolución "Managerial"*. Esto explica por qué, atendiendo la esencia de esa labor de conducción de una organización, "los términos administración y manejo son usados como sinónimos".<sup>94</sup>

Razones como las expuestas ayudan a entender por qué en el campo de los negocios privados la situación no ha sido diferente, de modo que en un artículo referente a la "jungla 'managerial'", un pensador criticaba con severidad el papel centrífugo de las corrientes del pensamiento y la notoria confusión entre manejo y organización.<sup>95</sup>

Quizá estas dificultades conceptuales e idiomáticas hicieron que Oliver Sheldon diferenciara explícitamente la administración y el manejo: "administración es la función de la industria referida a la determinación de la política empresarial, a la coordinación de las finanzas, de la producción y de la distribución, a la fijación de la extensión de la organización y control último del ejecutivo. El manejo propiamente dicho es la función de la industria encargada de la ejecución de la política, dentro de los límites fijados por la administración, y de la utilización de la organización para los fines particulares que se especifican".<sup>96</sup> Similares tribulaciones quizá impulsaron a Luther Gulick para desechar esas voces cuando en 1937 trató la labor del ejecutivo, buscando la respuesta en el POSDCORB, no en la administración ni el manejo.

Medio siglo después, Peter Drucker señaló algo inquietante: que el manejo continuaba siendo un vocablo singularmente difícil de conceptualización. Lo era porque "es específicamente estadounidense y difícilmente puede ser traducida a otro idioma, ni siquiera al inglés británico".<sup>97</sup> Lo era también porque esa voz denota la función así como a las personas que la desempeña. Finalmente, lo es porque implica una posición y un rango social, así como una disciplina y un campo de estudio. Estas palabras fueron inquietantes porque también en su uso estadounidense el manejo no es adecuado como vocablo, porque las instituciones que no son de negocios no se refieren a él ni a los manejadores como una regla general. En las universidades, los hospitales y el gobierno hay administradores, en tanto que otras instituciones laboran los ejecutivos.

<sup>94</sup> Gross, obra citada, tomo I, p. 2.

<sup>95</sup> Koontz, Harold. "The Management Theory Jungle". Koontz, Harold and Cyril O'Donnell (Comps.). **Management: a Book Readings**. New York, Mc Graw Hill. 1964 (1961). pp. 9-17.

<sup>96</sup> Sheldon, obra citada, p. 33.

<sup>97</sup> Drucker, Peter. **Management: Task, Responsibilities and Practices**. New York, Harper and Row. 1973. p. 5.

En suma: a principios de la década de los años de 1970, el vocablo *manejo* mostraba dificultades para hacerse extensivo más allá de la cultura de los negocios en los Estados Unidos, toda vez que, un año antes, Drucker advertía la adopción preferente del concepto *ejecutivo*, no de *manejador*, pues aquél más adecuadamente es el responsable de las labores de otras personas y tiene la autoridad sobre el modo cómo las desempeñan.<sup>98</sup> A esto hay que agregar que, paradójicamente, hacia el decenio de 1990 el *manejo* se intentaba introducir en corporaciones que no son lucrativas, donde no trabajan *manejadores*.

Quizá percibiendo la odisea conceptual que enfrenta quién desea desvincular conceptos hermanados con la administración, o en su caso, sustituirla, Frederick Lane acertó en señalar que los autores optan por una variedad de términos: unos usan "*manejo público*" o "*asuntos públicos*", en tantos que otros refieren "*servicio público*" y hasta "*policy pública*", para referir lo que es administración pública. Empero, esta última constituye la usual y más significativa forma de señalar ese suceso que se llama precisamente administración pública.<sup>99</sup>

### El Traslado de *Management* como Manejo

En el idioma español el vocablo *management* ha sido trasladado como gerencia, gestión, dirección y administración. También fue introducido en nuestra lengua como *management*, sin traducción alguna. En otra obra, el autor de este libro ha optado por *manejo*.<sup>100</sup> Sin embargo, es necesario señalar con énfasis que mi persona no es la primera en hacerlo, que hay autores y traductores que lo han trasladado desde antiguo.

Quizá la evidencia más valiosa la ofrezca el publi-administrativista colombiano Florentino González, quien en 1840 escribió lo siguiente: "la Ciencia Administrativa es el conocimiento de los principios, en virtud de los cuales debe arreglarse la acción de las autoridades a quienes se encargue el *manejo* de los intereses y negocios sociales, que tengan el carácter de públicos" (...) "la administración pública es la acción de las autoridades sobre los intereses y negocios sociales, que tengan el carácter público, ejercida conforme a las reglas que se hayan establecido para *manejarlos*."<sup>101</sup>

<sup>98</sup> Drucker, *The Effective Executive*.

<sup>99</sup> Lane, Frederick (ed.). *Current Issues in Public Administration*. New York, St. Martin's Press. 1978. p. 3.

<sup>100</sup> Guerrero, Omar. *Teoría Administrativa del Estado*. México, Oxford University Press. 1999.

<sup>101</sup> González, Florentino. *Elementos de Ciencia Administrativa*. Bogotá, Imprenta de JA Cual. 1840. Dos tomos. Tomo I, p. III; p. 1 (hay una edición actual publicada por la Escuela Superior de Administración Pública de Colombia, en 1994).

Un segundo ejemplo revelador lo ofrece la traducciones al español del libro **The Principles of Scientific Management** de Frederick Taylor, versión realizada en México cuando corría el año de 1928. En efecto, ese título se trasladó como **Principios del Manejo Científico**.<sup>102</sup> A esta siguió una segunda edición de 1959, titulada **Principios del Manejo Científico del Trabajo**.<sup>103</sup> Parece que esta versión fue aceptándose en México durante esa época, pues algunos años después Gustavo R. Velasco la usaba para explicar que la ciencia de la administración pública no debería ser considerada como "un aspecto, una parte, de una ciencia general, la administración o *manejo científico*".<sup>104</sup>

Más recientemente, el libro **Personal Management and Industrial Relations** de Dale Yoder, fue traducido como **Manejo de Personal y Relaciones Industriales** (México, Editora Continental. 1964). Trato similar mereció la obra de William Perry titulada en inglés **How to Manage Management?**, que se trasladó de la siguiente forma: **¿Cómo Manejar al Gerente?** (México, Editorial Lasser Press. 1978). De igual modo, el libro **Resources Management** de Paul Bender se tradujo como **Manejo de Recursos Administrativos** (México, Editorial Limusa. 1986).

No se puede dejar de lado que resulta perceptible un efecto chocante en la traducción de *management* como manejo, tanto en lo que respecta a la escritura, como en lo referente a la sonoridad. Pero estamos convencidos, parafraseando a Picasso por cuanto al arte, que el lenguaje no tiene que ser solamente bello, sino fiel.

---

<sup>102</sup> Taylor Wislow [Frederick]. **Principios del Manejo Científico**. Monterrey, Ediciones de la Compañía Fundidora de Fierro y Acero de Monterrey, Editorial Cultura. 1928.

<sup>103</sup> Taylor, Frederick. **Principios del Manejo Científico del Trabajo**. México, sin datos editoriales. 1956 (es una copia revisada de la edición de 1928).

<sup>104</sup> Velasco, Gustavo R. "Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración". **Trabajos Jurídicos en Homenaje a la Escuela Libre de Derecho en su 25 Aniversario**. Vol. III. México, Edit. Polis. 1938. p. 24.



## GERENCIA

El vocablo *gerencia* deriva de la voz latina *gerére*, cuyo origen es el vocablo *géro* que significa "hacer". Su desarrollo ha discurrido en la idea de dirigir, mandar.<sup>105</sup> Debido a que constituye la capacidad de ordenar, se le suele identificar con manejo, así como con dirección. Su uso es frecuente en francés, pero allí ha sido menos usual que la voz administración, tanto en su connotación pública como privada. Esto es perceptible desde 1822, cuando Henri de Saint-Simon refería que en Europa occidental se estaba desarrollando un sistema económico, con el concurso de empresarios y gerentes (*entrepreneurs et gérants*).<sup>106</sup>

En su origen, la palabra administración se refería exclusivamente a la administración pública, pues fue hasta la aparición de la obra de Fayol en la segunda década del siglo XX, que tal vocablo se comenzó a usar para significar también a la administración de las empresas privadas. Sin embargo, en tanto administración fue adecuadamente traducida del francés al español, la versión castellana de la voz *government* escrita por Fayol podría no serlo, porque significando gobierno, se vertió como gerencia. El ingeniero francés explicó que es muy importante no confundir a la administración con el gobierno, y nunca usó la voz la gerencia. Él definió a la función del gobierno como la conducción de la empresa y asegurar la marcha de sus funciones.<sup>107</sup>

Quizá para la empresa privada suene exótico el vocablo gobierno y por ello se optó por gerencia, que ciertamente es un sinónimo por cuanto que significa mando y establecimiento del orden.

En la lengua de Cervantes, la gerencia se refiere a la dirección de una empresa mercantil, elevándose de tal modo a sinónimo de dirección, pues también se le suele asociar con gobernar, regir y regular. Carlos Paramés señaló hace más de un cuarto de siglo que, concebida la gerencia de esta manera, es "el vocablo que mejor podría traducir la idea de *management*".<sup>108</sup> Empero, a pesar de la generalización de esa traducción en los diccionarios españoles e hispanoamericanos, en su entender carece de la riqueza que el *management* conserva en el idioma de Shakespeare. Ciertamente es nuestra región iberoamericana donde se ha difundido de manera principal la traducción de *management* por gerencia, y ha sido de una manera doblemente asociada: uno, por provenir de analogías con el *management* privado; dos, por referir cualidades de este tipo de *management*.

---

<sup>105</sup> **Diccionario Clásico Etimológico Latino-Español.** Madrid, Librería Perlado, Páez y Compañía. 1907. p. 553.

<sup>106</sup> Saint-Simon, Henri. "Des Bourbons et Stuarts". Saint-Simon, Henri. **La Physiologie Sociale: Oevres Choices.** Introduction et Notes, Georges Gurvitch. Paris, Presses Universitaires de France. 1965 (1822). p. 139.

<sup>107</sup> Fayol, obra citada, pp. 13-14.

<sup>108</sup> Paramés, obra citada, p. 67.

La contribución más sólida a esa traducción fue hecha por Bernardo Kliksberg desde hace una década. Sustenta que el modelo tradicional de *policy* vigente hasta hace poco en la administración pública significaba el desempeño gubernamental por agregación de experiencia y ahora es insuficiente.<sup>109</sup> Esto evoca el comportamiento gubernativo incremental, útil para acciones en época de quietud que reclama insumos de cambio por renovación. El efecto de estas condiciones en la capacidad de desempeño de la administración pública se ha hecho patente en el esquema de gestión tradicional, caracterizado por la jerarquía y el ritualismo, es decir, el concepto incremental del funcionamiento administrativo. Sin embargo, las condiciones actuales demandan un enfoque distinto de los problemas del desempeño de la administración pública. La índole del paradigma antiguo es inoperante dentro de las condiciones narradas, de modo que Kliksberg señala que se requiere de una administración pública diversa caracterizada por atributos tales como la configuración a modo de redes de organizaciones, el desempeño mediante procesos de decisiones, la imaginación y la versatilidad. Un nuevo concepto se abre espacio bajo el impulso de estas nociones: *gerencia pública*, cuyo objeto primordial es brindar un campo altamente innovativo. Kliksberg concluye, que dentro de las circunstancias narradas, el modelo vigente de administración pública resulta es insuficiente no sólo para atender el presente, sino también para enfrentar el futuro. Su idea de gerencia pública está basada en líneas flexibles de autoridad y en un amplio ámbito de comunicaciones.

La voz gerencia también ha sido escogida en portugués para traducir el vocablo inglés *management*, y así es observable en la obra referida de Dwight Waldo, **The Study of Public Administration**: "(1) Administração pública é a organizacao e gerência (*management*) de homens e materiais para a consecusao dos propósitos de un govérno. (2) Administração pública é a arte e a ciência da gerência (*management*) aplicadas aos negócios de Estado".<sup>110</sup>

Hasta hace poco la traducción más aceptada de la voz *management* era gerencia, toda vez que su uso ya es añejo. En efecto, así lo usó Salvador Alvarado en 1919 cuando trató brevemente al *city manager* estadounidense, al que llama *gerente de la ciudad*.<sup>111</sup> Alvarado refería un libro de Ernest Bradford sobre el gobierno por comisión en los Estados Unidos, que requería el concurso de cinco comisionados para realizar las funciones directivas generales de una localidad; pero que siendo inviable en poblaciones pequeñas por no haber cinco especialistas para sus tantos departamentos, la solución fue el gerente ciudadano. Pocos años después este mismo fenómeno

---

<sup>109</sup> Kliksberg, Bernardo. **Gerencia Pública en Tiempos de Incertidumbre**. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1989.

<sup>110</sup> Waldo, Dwight. **O Estudo da Administração Pública**. Rio de Janeiro, Fundacao Getulio Vargas. 1971.

<sup>111</sup> Alvarado, Salvador. **La Reconstrucción de México**. México, Instituto Nacional de Estudios de la república Mexicana. Tres tomos. 1985 (1919). pp. 203-209.

administrativo atrajo la atención del español Adolfo Posada, pero que no tradujo la voz *city manager*, dejándola tal cual, pero sí el *manager plan* como *régimen de gerente*.<sup>112</sup>

## GESTIÓN

En su origen, el vocablo *gestión* se remonta a las palabras latinas *gestum* y *gestio-onem*, que derivaron de la voz *gero*, que como sabemos, significa hacer.<sup>113</sup> Gestión y gerencia, por consiguiente, tienen un origen común. El gestor es un procesador, es un hacedor de acciones.

### El Origen del Término

Su uso no es muy frecuente en el pensamiento administrativo del pasado, de modo que su empleo ha sido secundario o accesorio, pero ya estaba definido con alguna precisión. La voz gestión nació con la ciencia de la administración pública misma, pues Carlos Juan Bonnín la usó como el eje axial de la definición de administración pública, como lo hicimos notar páginas atrás. Aquí deseamos añadir su uso antiguo en Hispanoamérica, a partir del pensamiento de Bonnín. De modo que, quizá, una de las obras donde se utilizó con más frecuencia la voz gestión en tiempos pasados, sea esa versión hispanoamericana. En efecto, el traductor se refiere a la "gestión de negocios públicos", la "gestión de los negocios por medio de la administración y de justicia", la "gestión de negocios públicos en muchas direcciones", la "gestión de los negocios públicos, y porque siendo el garante de su gestión", y la "gestión de los administradores".<sup>114</sup>

Como es observable, el vocablo gestión ha sido de uso algo más frecuente en la cultura administrativa francesa desde el siglo XIX. Esto se corrobora en la traducción francesa de la obra de M. Bluntschli, cuando tratando de los servidores público, se refiere a "que es responsable consigo mismo de su gestión".<sup>115</sup> De manera similar, aludiendo 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

---

<sup>112</sup> Posada, Adolfo. "El Gobierno por Comisión en las Ciudades Americanas". Posada, Adolfo. **Escritos Municipalistas y de la Vida Local**. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local. pp. 467-489.

<sup>113</sup> **Diccionario Clásico Etimológico Latino-Español**, Madrid, Librería Perlado, Páez y Compañía. 1907. p. 554.

<sup>114</sup> Bonnín, Carlos Juan. **Ciencia Administrativa: Principios de Administración Pública**. Panamá, Editorial Santos. 1838.

<sup>115</sup> Bluntschli, M. **La Politique**. Paris, Librairie Guillaumin. 1879.

responsabilidad".<sup>116</sup> Manuel Colmeiro, por su parte, señaló que la administración pública tenía el carácter de perpetuo, porque en su gestión de los intereses públicos no hay lugar para el descanso.<sup>117</sup> Giovanni de Giannis Giaquinto explicó que la ciencia de la administración pública está dividida en tres partes, la tercera de las cuales se refiere a la acción e incluye los sistemas de "gestión de la cosa pública" y la contabilidad gubernamental.<sup>118</sup> Finalmente, el pensador administrativo guatemalteco Antonio González Saravia nos hace saber que la administración pública tiene como "objeto de una ciencia que comprende los grandes principios que deben consultarse para la gestión de los negocios públicos y que han de servir de norma a un buen administrador, para verificar la reforma y mejoramiento de las instituciones de un país".<sup>119</sup>

Un pensador administrativo español de nuestro tiempo, explica que "la gestión es algo que apunta en exclusiva al funcionamiento y tiene en nuestro idioma un matiz de actividad secundaria y subordinada".<sup>120</sup> Esta idea no debemos perderla de vista, pues en la jerga del lenguaje coloquial de las oficinas públicas hispano e hispanoamericanas, pululan gestores que por estar dedicados a labores oficiosas de eludir el laberinto burocrático, también se les llama "coyotes". Este uso impropio de la palabra reclama un sustento reivindicatorio vigoroso.

En la lengua de Cervantes la voz gestión ha tendido a ser una traducción usual de *management*, como se advierte en un trabajo de David Arellano Gault, quien traslada una frase de Aaron Wildawsky: "sustituyendo la palabra, digamos 'administración' por 'gestión' (*management*), el viejo mundo de la administración pública va a ser revivido bajo la nueva rúbrica de la gestión (*management*) pública".<sup>121</sup>

Alejandro Carrillo Castro usó el término gestión pública en 1988 para denotar el concepto inglés *public management*, cuando trató los diversos informes de la Organización de las Naciones Unidas. Su versión puede ser una de las primeras en retratar a ese fenómeno propiamente anglosajón por medio de una voz que, junto con gerencia pública, se disputan la supremacía de representar con más fidelidad al *public*

---

<sup>116</sup> Oliván, Alejandro. **De la Administración Pública con Relación a España**. Madrid, Instituto de Estudios Administrativos. 1954 (1842). p. 6.

<sup>117</sup> Colmeiro, Manuel. **Derecho Administrativo Español**. Madrid y Santiago, Librerías de Don Ángel Calleja, Editor. Lima, Casa de los señores Calleja. 1850. Dos tomos. Tomo I, p. 17.

<sup>118</sup> Citado por Brunialti, Attilio. *Prefazione*. Stein, Lorenzo. **La Scienza della Publica Amministrazione**. Torino, Unione Tipografico-Editrice. 1897. p. XXIX.

<sup>119</sup> González Saravia, Antonio. **La Administración Pública**. Guatemala, Establecimiento Tipográfico de la Nación. 1888. p. 18.

<sup>120</sup> Paramés, obra citada, p. 66.

<sup>121</sup> Arellano Gault, David. "Gestión Pública en Estados Unidos: Crisis y Estado del Arte". México, **Gestión y Política Pública**. Vol. IV, núm. 1. 1995. p. 120.

*management*.<sup>122</sup> Esto es fácilmente observable en la fuente citada, donde el apartado del caso está encabezado por la voz "gestión pública".

Tal como lo advertimos, el vocablo *gestion* ha tenido un empleo muy intenso en Francia desde tiempo atrás, fundamentalmente para connotar la puesta en práctica de los métodos y técnicas en el interior de una organización, y resolver los problemas que el exterior impone.<sup>123</sup> Sin embargo, desde la década de 1960, *gestion* comenzó a ser usada como antónimo de administración, precediendo e inspirando a la corriente anglosajona del nuevo manejo público. El aporte primigenio en esta línea se debe al administrativista Michel Messenet. Su obra **La Nouvelle Gestion Publique: pour un Etat sans Burocratie (La Nueva Gestión Pública: por un Estado sin Burocracia)**, es posiblemente la exposición primigenia del nuevo manejo público.<sup>124</sup> Esta obra, publicada en 1975, plantea el carácter "nuevo" del manejo público y usa extensivamente el término *management* alternado con *gestion*.

Enrique Cabrero utiliza con soltura una variedad de términos altamente vinculados, como manejo, gerencia y gestión. Estos dos últimos los hace derivar de *management* en inglés, pero encuentra que en español puede tener una doble y fructuosa traducción. Por principio, se remonta al origen del asunto, que se inicia a mediados del decenio de 1970, cuando algunos autores estadounidenses comenzaron a hablar insistentemente de *public management* debido a que algunos problemas considerados como muy importantes en las dependencias gubernamentales estaban relacionados con el modo de "manejar" adecuadamente sus recursos para sobrevivir; y para relacionarse óptimamente con otras dependencias y con el usuario (o cliente) de sus servicios, así como redefinir perpetuamente su misión con miras a su viabilidad a largo plazo. Se trató de un escenario propicio para el surgimiento de lo que español se ha traducido como gestión y/o la gerencia pública.<sup>125</sup>

Según Cabrero, las diferencias entre la gestión y la gerencia públicas son de matiz semántico, debido a que una vez establecido el *public management* en los Estados Unidos de América, fue introducido gradualmente en otros países. Para precisar más ambos términos y hacerlos más útiles, declara que conviene realizar una distinción, haciendo un paralelo como una diferenciación del *public management*

---

<sup>122</sup> Organización de las Naciones Unidas. **Fortalecimiento de la Administración Pública y de las Finanzas para el Desarrollo en el Decenio de 1980: Problemas y Enfoques. Informe de la Cuarta Reunión de Expertos**. Nueva York, 1980. Carrillo Castro, Alejandro (Edición y Notas). **Administración Pública: Marco Internacional (1967-1987)**. México, Organización de las Naciones Unidas y Miguel Ángel Porrúa, Librero y Editor. Dos tomos. 1988. Tomo II. pp. 404-405.

<sup>123</sup> Paramés, obra citada, p. 68.

<sup>124</sup> Messenet, Michel. **La Nouvelle Gestion Publique: pour un Etat sans Burocratie**. Paris, Editions Hommes et Techniques. 1975.

<sup>125</sup> Cabrero, Enrique. **Estudio Introductorio**. Bozeman, Barry (ed.). **Public Management: The State of the Art**. San Francisco. Jossey-Bass Publishers. 1993. pp. 21-22.

debida a Barry Bozeman, quien separa nítidamente dos escuelas que juzga como distintas: una se basa en el enfoque "P", propio de las escuelas de *policy* pública, y que concibe como el "manejo directivo de las políticas". Según Cabrero, este enfoque, traducido al español, corresponde adecuadamente a la *gestión pública*. Bozeman también propone al enfoque "B", surgido de las escuelas de negocios, que recupera conceptos básicos de la administración de empresas, y es poco estricto por cuanto distinguir a las esferas pública y privada. Cabrero razona que este enfoque, traducido al español, corresponde acertadamente a la *gerencia pública*.

Suscribimos como sugerente y aceptable propuesta de Enrique Cabrero, sobre todo porque permite encontrar un principio de acuerdo convencional sobre el uso de dos términos que gradualmente adquieren significados diversos.

### Diferenciación Conceptual de Gestión

La categoría gestión, preñada con materiales privados provenientes de la experiencia de la empresa industrial, tal como se concibe hoy en día, quizá fue estudiada primigeniamente bajo esa óptica por José Luis Villar Palasí desde 1951. *Gestión* alcanzó mayor individualización dentro de la administración pública a partir de la emergencia de fenómenos que ocurrieron en su contexto, antes que en su interioridad, especialmente manifiestos en la administración industrial privada. A ello colaboró la extensión de la actividad estatal en zonas económicas, y la virtual analogía entre la gestión en administración pública y el *management* en la empresa privada.

Por principio, este hecho señala una mutación esencial en la administración pública, pues su acento en la gestión la desplazó hacia conductas públicas inéditas, a pesar del ancestral intervencionismo estatal en la economía, debido principalmente al influjo decisivo de la industrialización. El hecho de que la administración pública comenzara a desempeñar un nuevo papel de "administración gestora" en la era industrial, no supuso de ningún modo que dejara de ser administración, ni significó que se transformara su actuación en propiamente privada. Su interés en las formas mercantiles emergentes radicó originalmente en que, a través de ellas, se implementan fines públicos. No se trata de actividades *jure private* con fines privados, sino de la gestión con derecho privado de fines públicos, pues "la administración nunca deja por ello de gestionar, como tal *publica potestas*, los fines asignados a la misma".<sup>126</sup>

El acenso de la gestión bajo las condiciones narradas, significó que dentro de la estructura formal de la actividad administrativa se fueron diferenciando tres fórmulas de actuación del Estado: la policía, el fomento y el servicio público. En la época del

---

<sup>126</sup> Villar Palasí, José Luis. *Administración y Planificación*. Madrid, Ediciones de Cultura Hispánica. 1953. pp. 135 y 138.

despotismo ilustrado, cuando emergió el derecho de policía (*jus polittiae*), ese derecho abarcaba la totalidad de la gestión administrativa porque entonces se definió a la policía como la actividad de la administración pública consistente en la prevención de los peligros, y el buen orden y la seguridad públicos, aunque matizada esa actividad por una actuación discrecional de la coacción. En otras palabras, toda actividad calificada como una actuación dedicada a conservación del orden y seguridad de la *res publica*, así como por una noción de medio, significaba policía administrativa.<sup>127</sup>

La expansión de las funciones estatales trajo consigo al servicio público como la actividad administrativa de carácter positivo, que se desenvuelve primigeniamente en forma de un actividad técnica, regular y continua, que se ministra en provecho del público. Pero hacia principio de la década de 1950 esta noción original de servicio público ya había dejado de servir para abrazar toda la actividad positiva de la administración pública, entonces ensanchada y diversificada. Con la presencia de la actividad administrativa en el campo industrial, aquella configuración conceptual era insuficiente, de modo que desde entonces, junto con la policía, el fomento y el servicio público, se introdujo una nueva categoría: *gestión económica*. Desde entonces emergió la distinción entre las prestaciones de servicios o servicio público, y las prestaciones de bienes o gestión económica. La gestión económica ha significado la dación al mercado y no la prestación de un servicio a los administrados, y por consiguiente, el nombre gestión económica ha sido preferido al concepto servicio público económico, porque este último no guarda con el servicio público tradicional ningún género próximo relevante, pero sí diferencias de género, no de especie.<sup>128</sup>

Desde la década señalada, hasta nuestros días, el concepto servicio público sólo comprende la prestación de bienes inmateriales, es decir, servicios propiamente dichos, excluyendo la satisfacción de necesidades materiales de bienes.<sup>129</sup> El servicio público se ha ceñido a una actividad de la administración pública, en la cual se conjugan dos criterios: el primero se refiere a la potestad o intervención administrativa como único camino para prestar el servicio, y el segundo a la existencia de un control por parte de la administración pública.

---

<sup>127</sup> *Ibid*, pp. 147-148.

<sup>128</sup> *Ibid*, pp. 149-150.

<sup>129</sup> *Ibid*, pp. 152-154.

## El Aporte Soviético al Concepto Gestión

Quizá sean las traducciones castellanas de textos soviéticos sobre gestión, las contribuciones que más han colaborado a favor de la divulgación de esa categoría desde la década de 1960. Una de ellas procede del afamado economista soviético de Lev Leontiev, define la gestión como el arte de la elección del camino más corto para alcanzar la meta fijada, los niveles los para utilizar los recursos existentes y los métodos más racionales.<sup>130</sup>

Por su parte, un especialista soviético del manejo determinó, que a pesar de la "jungla" imperante en la teoría estadounidense del *management*, se pueden resaltar sus corrientes principales y así determinar los principios generales de comprensión de sus conceptos. Existen dos principios básicos: organización y gestión. Nótese que el segundo concepto pudo adoptarse del inglés, debido a que en el pensamiento soviético del manejo fue situado en la cuna materna donde también lo ubica el capitalismo occidental: la economía. Este punto, que es de trascendental importancia, lo abordaremos páginas adelante. Aquí baste con que anotemos que D. Gvishiani usó la voz rusa *upravlenie* para referir *management*, pero que el traductor al español lo vertió como gestión.<sup>131</sup> Esta postura se Gvishiani le ha acreditado el ser considerado como uno de los pioneros del estudio del manejo en la Unión Soviética, y ser parte de quienes colaboraron decisivamente a la exploración del *management* angloamericano bajo el vocablo ruso referido. Michel Lesage lo ha identificado como un "abogado de la teoría soviética del *management*".<sup>132</sup> En efecto, la obra de Gvishiani se titula *Organizacija i Upravlenie*, traduciéndose la segunda voz como gestión y *gestion*, al español y al francés en 1973 y 1974 respectivamente.

Debemos señalar que la Unión Soviética, hasta el momento de su extinción, fue uno de los países donde más se desarrolló el manejo, y por consiguiente, fue donde se produjeron más obras sobre el tema y más extensamente se conceptuó el fenómeno. Sin embargo, tampoco allí estuvo ausente la polémica sobre las categorías. En efecto, dentro de una de las obras pioneras del manejo en la Unión Soviética, V.G Afanasiev explicó en la literatura obre el tema se discutía animadamente el problema de la compatibilidad entre los conceptos "gestión" (*upravlenie*) y "dirección". Y, aunque en la primera edición de su libro ambos conceptos fueron identificados, él deseaba hacer algunas correcciones en el futuro. En su entender, las nociones gestión y dirección comparten un mismo plano conceptual y su significado es idéntico: ambas significan el efecto consciente sobre la sociedad y sus eslabones, partiendo de las leyes objetivas que le son inherentes. Además son idénticas por su orientación general y su misión,

---

<sup>130</sup> Leontiev, Lev. "Plan y Métodos Económicos de Dirección". Tabeev, F. *et al.* **Planificación del Socialismo**. Madrid, Edit. Oikos. 1965. pp. 107-112. pp. 107-108.

<sup>131</sup> Gvishiani, D. **Organización y Gestión**. Moscú, Edit. Progreso. 1973 (1970). p. 33.

<sup>132</sup> Lesage, Michel. **La Administración Soviética**. México, Fondo de Cultura Económica. 1985 (1981). p. 12. La voz enfatizada por las cursivas, y las cursivas mismas, son del original.



que consistió en asegurar el funcionamiento y desarrollo eficaces de la sociedad soviética.<sup>133</sup> Su objeto compartido consistió en aprovechar las ventajas y las posibilidades del socialismo. Estas son, en suma, los objetivos compartidos de la gestión y la dirección. A pesar del conjunto de identidades observables, Afanasiev apunta que gestión y dirección son diferentes por cuanto el sujeto y el contenido, así como las formas y los modos de implementar su objeto. El sujeto de gestión fue el Partido Comunista de la Unión Soviética, en tanto que su contenido lo llenaba la dirección política. Esta, que fue ejercida por el partido, tuvo un rango superior, y más general y esencial que la gestión.

Los métodos que empleó el Partido Comunista para ejercer la dirección de la sociedad se efectuaron a través de medidas tales como la selección y de los cuadros dirigentes, la comprobación del modo como cumplieron sus acuerdos con el Estado, y la organización e inspiración ideológica de las masas trabajadoras.<sup>134</sup> Por consiguiente, la dirección no agotaba todo el contenido de la gestión científica de la sociedad, pues la política del Partido Comunista encarnó en los órganos del Estado, los soviets y la economía, igual que en las organizaciones sociales que ejercen la gestión directa de la sociedad. Dicho de otro modo, el Estado y los órganos que dirigieron la economía, la cultura y la producción, ejercían la gestión cotidiana en sus distintos objetos. Particularmente el Estado soviético poseyó poderes para ejercer su dominio usando la fuerza de la ley, lo mismo que la persuasión y la coerción directa. Otros titulares de la gestión dispusieron de un aparato de ejecución y administración propio.

Afanasiev comentó que existen otros rasgos distintivos relevantes que separan la gestión y la dirección. En primer lugar, la gestión es consciente y espontánea, y al mismo tiempo científica y no-científica, mientras que la dirección consiste siempre en un efecto consciente y científico sobre la sociedad. En segundo lugar, la gestión es inherente a la sociedad sin clases, en tanto que la dirección sólo es propia de la sociedad con clases. Finalmente, en primera sociedad la dirección política se extingue, fenece, mientras que la gestión pierde su naturaleza política de clase y se transforma en la autogestión social.<sup>135</sup> Quizá consciente de los laberintos conceptuales al decantamiento entre ambos términos, Afanasiev sugiere que el problema del contenido, volumen y correlación entre los conceptos gestión y dirección se explore con más profundidad, con lo que estamos de acuerdo.

La línea de identidad de *upravlenie* con el *management* anglosajón, queda finalmente ratificada cuando advertimos que los soviéticos usaron preferentemente la voz *administracija* (administración) para aludir sucesos diversos a los que son propios del manejo, porque el sentido de la primera es más de índole política y gubernamental.

---

<sup>133</sup> Afanasiev, V.G. **Dirección Científica de la Sociedad**. Moscú, Edit. Progreso. 1975 (1968). p. 108.

<sup>134</sup> *Ibid*, p. 109.

<sup>135</sup> *Ibid*, pp. 109-110.

Tal como lo adelantamos, el empleo más reciente del término gestión en el español, debe ser acreditado a las traducciones rusas. Esto es perceptible incluso desde mediados de la década de 1960, cuando en Cuba se publicó un trabajo soviético donde se trata de la "gestión inmediata de las ramas de la economía" y la "gestión general de los asuntos cardinales de la construcción económica".<sup>136</sup> Dentro de esta atmósfera intelectual, las obras de Afanasiev y Gvishiani colaboraron significativamente a la emergencia de lo que ellos llamaron "manejo científico de la sociedad", que constituye el aporte soviético al fenómeno administrativo.

Las líneas precedentes han sido dedicadas a enfatizar la diferenciación conceptual de gestión dentro de la administración pública, tal como es observable, y no entenderla como su antinomia. En todo caso, la individualización de la categoría gestión hace observable una nueva actividad de la administración pública construida con materiales provistos por los fenómenos económicos de la producción, el comercio y las finanzas. Es decir, que siendo de origen un fenómeno procesal y de hechura de las acciones en la interioridad de la administración pública, el sustento económico que la nutre le brinda al mismo tiempo nuevas facetas que enriquecen su perfil conceptual y su utilidad científica.

Identificar mecánicamente gestión y administración empobrece a las dos categorías; hacerlas antinomias deriva en una doble perversión; y verter *management* por gestión entraña un esfuerzo de construcción convencional, más que una identidad posible de fenómenos.

---

<sup>136</sup> Kozlov, Y. **Los Órganos de la Administración Pública Soviética**. La Habana, Publicaciones Económicas. 1964. pp. 112.

## EPÍLOGO

### EL LENGUAJE ADMINISTRATIVO COMO COMUNICACIÓN PLANETARIA

Recientemente ha surgido un conjunto de interpretaciones diversas sobre el fenómeno administrativo público, que están emparentadas en un punto: el rechazo al uso de la voz administración pública, y su reemplazo por el vocablo *management* público en sus diversas traducciones, pero principalmente como gerencia o gestión pública.

No ha faltado quien haya dicho que al calor de los nuevos tiempos, es menester renovar a las palabras, o bien, sencillamente sustituirlas por otras. Pero hay quienes, en un afán supuestamente revolucionario, han sugerido que ese reemplazo se haga porque la voz administración, que refleja el formalismo burocrático latino, es refractario a la flexibilidad innovativa que ofrece el vocablo gestión, que procede de la cultura idiomática anglosajona. Huelga alargar mucho aquí una réplica, habida cuenta de que administración, igual que gestión, proceden del latín.<sup>137</sup>

Es mejor que pasemos a destacar que el idioma administrativo planetario de los países que comparten la cultura occidental, es decir, la civilización euroamericana, procede mayoritariamente del griego y latín antiguos, pues las instituciones compartidas por los países emanan del *ecumene* heleno-románico. He aquí algunos ejemplos conspicuos:

El mayor y más importante caudal lingüístico de la cultura administrativa del mundo anglosajón, se debe a las contribuciones procedentes del latín, del griego, del francés y del español. La voz administración pública es latina y se utiliza en los países cuyos idiomas proceden de las lenguas romances. Esa voz pasó del francés al inglés como *public administration*, junto con el pensamiento administrativo galo y alemán. La voz *bureaucracy* también es un aporte francés al idioma de Shekespeare. Proceso similar sufrió la palabra policía, de origen griego, convertida en la voz *policy*. El condado británico y angloamericano es de origen latino, y fue exportado a Inglaterra por los invasores normandos en 1066, junto con el el *E'Chiquier*, hoy en día el célebre *Exchequer* (Tesorería) británica. Voces inglesas como *regime, regulation, rule, parlament, government, governance, minister, ministry, public, state, officer* y otras muchas, titulan instituciones existentes que emanaron de un remoto pasado, dentro de las culturas de Grecia, Roma y Bizancio. A los bizantinos se debe la institución del secretario (*secretary* en inglés), el *sekretikoi*, quien "guardaba el secreto sobre los asuntos públicos". Naturalmente, *management* es de origen latino. Es innecesario alargar la lista.

---

<sup>137</sup> Sólo para ilustrar este punto, no está demás decir que Ernest Barker asegura que más de la mitad las palabras del idioma inglés usual son de origen latino. Barker, Ernest. **La Gran Bretaña y el Pueblo Británico**. México, Ediciones Minerva. 1944. p. 13.

Los árabes, por su parte, añadieron las voces aduana, almirante y tarifa (*tariff* en inglés).

Es evidente que las voces compartidas, señalan la existencia de instituciones igualmente compartidas.

También puede ocurrir un proceso de transculturación a través del cual antiguas instituciones administrativas pasan de un país a otro con adaptaciones y ajustes. Uno de los casos más representativos lo constituye el Ministerio Público, una organización típica de la cultura francesa que durante el segundo medio del siglo XIX fue exportada a los países bajo la dominación gala, así como a las naciones iberoamericanas. Aquí el parentesco idiomático sirvió para favorecer la adaptación institucional de un país a otro.

Sin embargo, la transculturación puede obrar sin adaptaciones, como meras adopciones, ser asumida sin ajustes, y hasta prescindirse de acondicionamientos idiomáticos adecuados a la legislación vigente del país receptor, así como situarlas al margen de sus tradiciones administrativas. El mejor ejemplo lo constituye lo que en inglés se llama *new public management*, un modelo de implementación anglosajón que ha sido mundialmente promovido, e introducido en países con culturas administrativas no sólo diversas, sino francamente contrastantes. Aquí los problemas de adaptación saltan a la vista desde el idioma mismo, como es visible en un artículo preparado originalmente en italiano y luego traducido al español -con actualizaciones-, donde conceptos claves quedan sin traducir. Ellos son: *new public management*, *Financial Management Initiative*, *Next Steps*, *National Performance Review*, *benchmarking*, *public governance*, *empowerment*, *top down*, *botton down*, *botton up*, *quality awards*, *case management* y *disease management*.<sup>138</sup>

El vacío de voces italianas -y españolas- implica, en nuestro entender, una laguna institucional, cultural e idiomática, y por consiguiente, la dificultad mayúscula de adaptación de una realidad administrativa a otra. Hoy en día la exportación de tecnologías administrativas y metodologías de implementación, cuyo caso ejemplar es el nuevo manejo público, refracta no tanto el desarrollo de una cultura administrativa común, sino más bien una dependencia cultural y un tráfico unilineal de mercancías administrativas para simplemente ser consumidas. Este suceso, igualmente, entraña el cultivo de un campo del saber precario, que se habla y escribe en el idioma inglés.

---

<sup>138</sup> Meneguzzo, Marco. "Repensar la Modernización Administrativa y el New Public Management". Caracas, **Reforma y Democracia**. Num. 11. 1998. pp. 142-164 (la versión preliminar en italiano fue presentada en el Congreso Internacional del Centro de Administración para el Desarrollo, en 1997).

## **Aportes Idiomáticos y Conceptuales de la Administración Pública a la Gerencia Privada**

Hoy en día también es observable una atmósfera de minusvaluación de la administración pública, en favor de la gerencia privada. Aquí hay otro error, pues aparte de que ambos fenómenos podrían aprender mutuamente de su estudio, más que excluirse, contraponerse o confundirse.

Durante muchos años el fenómeno más antiguo y consolidado, la administración pública, sirvió de profesoral apoyo al desarrollo conceptual de la gerencia privada. Como ya lo tratamos arriba, Henri Fayol usó la ancestral y venerable voz administración para referir la emergente gestión privada, así como el vocablo gobierno (**government**) para aludir lo que los traductores mexicanos vertieron indebidamente como gerencia.

Igualmente, las primeras exploraciones del fenómeno administrativo privado se deben a estudiosos de la administración pública. En efecto, Alejandro Oliván trató de ella en 1842,<sup>139</sup> M. Bluntschli en 1876,<sup>140</sup> y W.H. Moreland en 1921.<sup>141</sup> Estos pensadores, respetivamente de nacionalidades española, alemana e inglesa, se refirieron a administración, no al manejo como lo hizo Frederick Taylor en 1911 en los Estados Unidos,<sup>142</sup> y Oliver Sheldon en 1923 en el Reino Unido.<sup>143</sup> Incluso el administrador privado británico Lyndall Urwick prefirió la voz administración, cuando se publicó su obra en 1942.

Fueron administradores públicos los pioneros en mantener la línea divisoria entre la administración pública y la gerencia privada, dedicandose capítulos especiales al efecto en muchos libros estadounidenses, franceses e iberoamericanos. De este modo, esos académicos fueron los primeros en establecer las relaciones entre la administración pública y el estudio de los negocios particulares, en tanto que los estudiosos de la gerencia privada se empeñaban por someter a la primera al campo disciplinario de la segunda.

Vocablos hoy en día de uso frecuente e intenso, como gestión, fueron engendrados y permanecieron incubados en muchos libros de administración pública desde 1808, tal como la lo pudimos constatar. Muchos traductores intentaron hacer comprensible el *management* anglosajón cuando lo tradujeron originalmente al español como administración, como ocurrió con el libro pionero de Taylor.

---

<sup>139</sup> Oliván, obra citada.

<sup>140</sup> Bluntschli, obra citada.

<sup>141</sup> Moreland, obra citada.

<sup>142</sup> Taylor, Frederick. **The Principles of Scientific Management**. New York, Harper and Brothers Publishers. 1911.

<sup>143</sup> Sheldon, obra citada.

Uno de los más sólidos pilares del estudio de la gerencia privada fue un estudioso de la administración pública: Luther Gulick, quien abandonó su cultivo, para adentrarse en la exploración de ese campo emergente del saber. A él se deben categorías que fueron verdaderos dogmas: alcance de control y unidad de mando, además del celeberrimo POSDCORB.<sup>144</sup> Mucho antes, Woodrow Wilson había señalado el estrecho parentesco entre las dos administraciones, explicando que la administración pública era un campo de negocios.<sup>145</sup>

### Administración: una Voz Universal

Tradicionalmente la academia de la administración pública, los profesantes de los negocios privados y otros cultivadores de temas afines, tales como la teoría de las organizaciones y las ciencias de *policy*, han convivido en un mundo conceptual interconectado por redes de sinonimias, analogías y antinomias, que juntaban y separaban, especializaban y diversificaban, pero siempre dentro de un mundo comunicado. No existía laberinto alguno que rompiera esos lazos de conjunción y acuerdo, y que confundiera a los interlocutores. La administración ha vinculado a una diversidad de culturas administrativa, de modo tal que la inglesa *public administration* significaba *administration publique* en francés, así como *administración pública* en el español y *administração pública* el portugués. Esas voces denotaban *pubblica amministrazione* en italiano, y hasta el alemán contaba con el vocablo *administration* como sinónimo de su nativo *verwaltung*.

Incluso la voz administración irradió hacia lenguas cuyas fuentes culturales no son latinas, como es observable en el ruso, donde la voz *administraciija* significa propiamente administración y refiere los actos de ordenar y mandar, tal como ocurre en la cultura administrativa occidental. En el idioma ruso la administración también resuena en vocablos tradicionalmente emparentados con ella, tales como la policía y la justicia, de manera similar al Occidente.<sup>146</sup>

---

<sup>144</sup> El trabajo más representativo de la época politológica de Luther Gulick es "Politics, Administration, and "The New Deal" (United States, **The Annals of American Academy of Political and Social Sciences**. Num. 169. 1933. pp. 55-66), en tanto que "Notes on the Theory of Organization" es su obra maestra "managerial" (**Papers on Science of Administration**. New York, Augustus M. Kelly Publishers. 1973 (1937). pp. 3-45). Un atrabajo intermedio lo constituye "Science, Values and Public Administration". Gulick, Luther and Lyndall Urwick, obra citada, pp. 191-195).

<sup>145</sup> Wilson, Woodrow. "The Study of Administration". United States, **Political Science Quarterly**. Vol. 2, num. 2. 1887. pp. 197-222.

<sup>146</sup> Lesage, obra citada, p. 14.

Por su parte, en la antigua Yugoslavia la palabra administración se ha conocido como *administraciya* y en Polonia como *administracja*.<sup>147</sup>

Como se puede constatar, la administración pública, además de ser un fenómeno universal en la cultura occidental, es una palabra de alcances planetarios.

---

<sup>147</sup> Langrod, Georges. "L'Apparition et L'Apport de la Science Administrative des Pays Socialistes". **Perspectivas del Derecho Público en la Segunda Mitad del Siglo XX**. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local. 1969. Vol. IV, pp. 290 y 293.

## BIBLIOGRAFÍA

Afanasiev, V.G. **Dirección Científica de la Sociedad**. Moscú, Edit. Progreso. 1975 (1968).

Allison, Graham. "Public and Private Management: are the Fundamentally Alike in all Unimportant Respects?" (1980). Stillman, Richard (ed). **Public Administration: Concepts and Cases**. Boston, Houghton Mifflin Co. 1988.

Appleby, Paul. **Policy and Administration**. University of Alabama Press. 1949.

Arellano Gault, David. "Gestión Pública en Estados Unidos: Crisis y Estado del Arte". México, **Gestión y Política Pública**. Vol. IV, núm. 1. 1995.

Baretti, Joseph. **Dictionary English and Spanish**. London Printed for Piestre and Delamolliere. 1786. Dos tomos.

Barnard, Chester. **The Functions of Executive**. Harvard University Press. 1975 (1938).

Barker, Ernest. **La Gran Bretaña y el Pueblo Británico**. México, Ediciones Minerva. 1944.

Bluntschli, M. **La Politique**. Paris, Libraire Guillaumin. 1879.

Bentham, Jeremy. **An introduction to the Principles Of Morals and Legislation** (chapters I-IV). Galsgow, William Collins Sons. 1975.

Bonnin Charles-Jean. **De l'Importance et de la Nécessité d'un Code Administratif**. A Paris, chez Garnery, Libraire. 1808.

----- **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'arrondissement, communaux et municipaux*. A Paris, chez Clement Frères, Libraires. 1809. Seconde édition.

----- **Principes d'Administration Publique**. A Paris, chez Renaudiere Imprimeur-Libraire. 1812. Troisième Édition. Tres tomos.

----- **Ciencia Administrativa: Principios de Administración Pública**. Panamá, Editorial Santos. 1838.

Boyer, A. **Dictionaire Royal Francais-Anglais et Francais-Anglais**. Lyon, chez J. Marie Bryset, Libraire. 1756.



Cabrero, Enrique. **Estudio Introductorio**. Bozeman, Barry (ed.). **Public Management: The State of the Art**. San Francisco. Jossey-Bass Publishers. 1993.

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

Deutsch, Karl. **The Nerves of Government**. New York, The Free Press. 1969 (1966).

**Diccionario Clásico Etimológico Latino-Español**. Madrid, Librería Perlado, Páez y Compañía. 1907.

Diehl, Charles. **Études sur l'Administration Byzantine dans l'Exarchat de Ravenne (568-751)**. New York, Burt Frnaklin. 1972 (1888).

Drucker, Peter. **The Effective Executive**. New York, Harper and Row, Publishers. 1967. pp. 5-9.

----- **Management: Task, Responsibilities and Practices**. New York, Harper and Row. 1973.

Dunsire, Andrew. **Administration: the Word and the Science**. London, Martin Robertson and Co. 1973.

Fayol, Henri. **Administration Industrielle et Générale**. Paris, Dunod. 1931 (1916).

Finer, Herman. **Theory and Practice of Modern Government**. New York, Henry Holt and Company. 1949.

Foucault, Michel. "Governmentality". Burchell, Graham and Colin Gordon (eds). **The Foucault Effect: Studies in Governmentality**. Chicago, Chicago University Press. 1991. pp. 87-104.

Friedrich, Carl. "Public Policy and Nature of Administrative Responsibility". Carl Friedrich and Edward Mason (eds.). **Public Policy**. Harvard University Press. 1940.

Frontin. **Les Aqueducs de la Ville de Roma**. Paris, Societé d'edition *Les Belles Lettres*. 1944.

Gaus, John. **Reflections on Public Administration**. University of Alabama Press. 1947.

González, Florentino. **Elementos de Ciencia Administrativa**. Bogotá, Imprenta de JA Cual. 1840. Dos tomos.

González Saravia, Antonio. **La Administración Pública**. Guatemala, Establecimiento Tipográfico de la Nación. 1888.

Guerrero, Omar. **Teoría Administrativa del Estado**. México, Oxford University Press. 1999.

----- **Del Estado Gerencial al Estado Cívico**. México, Universidad Autónoma del Estado de México, y Miguel Ángel Porrúa, Librero y Editor. 1999.

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

----- "Notes on the Theory of Organization". Gulick, Luther and Lyndall Urwick. **Papers on Science of Administration**. New York, Augustus M. Kelly Publishers. 1973 (1937).

----- "Science, Values and Public Administration". Gulick, Luther and Lyndall Urwick. **Papers on Science of Administration**. New York, Augustus M. Kelly Publishers. 1973 (1937).

Gvishiani, D. **Organización y Gestión**. Moscú, Edit. Progreso. 1973 (1970).

Habermas, Jürgen. **Historia y Crítica de la Opinión Pública**. Barcelona, Editorial Gustavo Gili. 1981 (1962).

Haskins, Charles. **The Normans in European History**. Boston, Houghton Mifflin Company. 1915.

Hewitt de Alcántara, Cynthia. "Usos y Abusos del Concepto De Gobernabilidad." [Http://www.unesco.org/issj/rics155/alcantarasp.html](http://www.unesco.org/issj/rics155/alcantarasp.html).

Key, V.O. **Politics, Parties and Pressure Groups**. New York, Thomas Y. Cronwell Company. 1961 (1942).

Kliksberg, Bernardo. **Gerencia Pública en Tiempos de Incertidumbre**. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1989.

Koontz, Harold. "The Management Theory Jungle". Koontz, Harold and Cyril O'Donnell (Comps.). **Management: a Book Readings**. New York, Mc Graw Hill. 1964 (1961).

Kozlov, Y. **Los Órganos de la Administración Pública Soviética**. La Habana, Publicaciones Económicas. 1964.

Lane, Frederick (ed.). **Current Issues in Public Administration**. New York, St. Martin's Press. 1978.

- Langrod, Georges. "L'Apparition et L'Apport de la Science Administrative des Pays Socialistes". **Perspectivas del Derecho Público en la Segunda Mitad del Siglo XX**. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local. 1969.
- Lasswell, Harold. "Policy Orientation". Lerner, Daniel and Harold Lasswell (eds.). **The Policy Sciences**. Stanford University Press. 1951.
- Leontiev, Lev. "Plan y Métodos Económicos de Dirección". Tabeev, F *et al.* **Planificación del Socialismo**. Madrid, Edit. Oikos. 1965.
- Lesage, Michel. **La Administración Soviética**. México, Fondo de Cultura Económica. 1985 (1981).
- Littleton, Adam. **Lingua Latinae. Liber Dictionarius Quadripartitus**. London. 1723.
- Lowi, Theodore. "Four Systems of Policy, Politics and Choice". United States, **Public Administration Review**. Vol. XXXII, num. 4. 1972.
- Meneguzzo, Marco. "Repensar la Modernización Administrativa y el New Public Management". Caracas, **Reforma y Democracia**. Num. 11. 1998.
- Mescon, Michael, Albert, Michael and Franklin Khedouri. **Management**. Cambridge, Harper and Row Publishers. 1977.
- Messenet, Michel. **La Nouvelle Gestion Publique: pour un Etat sans Burocratie**. Paris, Editions Hommes et Techniques. 1975.
- Merriam, Charles. **Public and Private Government**. New Haven, Yale University Press. 1944.
- Moreland, W. H. "The Science of Public Administration". United Kingdom, **Quarterly Review**. Vol. 235. 1921.
- Mosca, Gaetano. **Elementi di Scienza Politica**. Roma, Tipografia di la Camera dei Deputati. 1895.
- Nieto, Alejandro, *La burocracia*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1976.
- Nieto, Alejandro. **La Organización del Desgobierno**. Barcelona, edit. Ariel. 1993 (1984).
- Nurock, Max. "The Etymology of Administration". Israel. **Public Administration**. Num. 4. Organización de las Naciones Unidas. **Fortalecimiento de la Administración Pública y de las Finanzas para el Decenio de 1980: Problemas y Enfoques. Informe de la Cuarta Reunión de Expertos**. Nueva York, 1980. Carrillo Castro, Alejandro (Edición y Notas). **Administración Pública: Marco Internacional**

- (1967-1987). México, Organización de las Naciones Unidas y Miguel Ángel Porrúa, Librero y Editor. Dos tomos. 1988.
- Oliván, Alejandro. **De la Administración Pública con Relación a España**. Madrid, Instituto de Estudios Administrativos. 1954 (1842).
- Paramés Montenegro, Carlos. **Introducción al Management: un Nuevo Enfoque de la Administración Pública**. Madrid, Escuela Nacional de Administración Pública. 1974 (1972).
- Paranteau, Roland. "Peut-on Parler de Management Public". Éthier, Gérard (Comp.). **L'Administration Publique**. Québec, Presses de l'Université du Québec. 1994.
- Parsons, Talcott. **Structure and Process in Modern Societies**. Illinois, The Free Press of Glencoe. 1960.
- , "Sobre el Concepto del Poder Político". Bendix, Reinhart y Seymour Martin Lipset. **Clase, Estatus y Poder**. Madrid, Edit. Euroamérica. 1972. Dos tomos.
- Pressman, Jeffrey and Aaron Wildawsky. **Implementation**. Barcal, University of California Press. 1984.
- Pffifner, John. **Public Administration**. New York, The Ronald Press. 1946 (1935).
- Proudhon, Pierre-Joseph. **El Principio Federativo**. México, Ediciones Gernika. 1992 (1863).
- Riggs, Fred. "The Comparison of Whole Political Systems". Holt, Robert and John Turner (eds.). **The Methodology of Comparative Research**. New York, The Pree Press.
- Rose, Richard. **Understanding Big Government**. London, Sage Publications. 1984.
- Rosenau, James. "Governance, Order and Change in World Politics". Rosenau, James (ed.). **Governance Whitout Government: Order and Change in World Politics**. New York, Cambridge University Press. 1992.
- Saint-Simon, Henri. "Des Bourbons et Stuarts". Saint-Simon, Henri. **La Physiologie Sociale: Oevres Choices**. Introduction et Notes, Georges Gurvitch. Paris, Presses Universitaires de France. 1965 (1822).
- Sheldon, Oliver. **La Filosofía del Management**. Barcelona, Ediciones Orbis. 1986 (1923).

Smith, Adam. "Lectures on Justice, Policey, Revenue and Armas", delivered in the University of Glasgow for Adam Smith, reported by a Student in 1763. Oxford, Clarendon Press. 1896.

Stein, Harold. **Public Administration and Public Policy**. New York, Harcourt, Brace and Company. 1952.

Stein, Lorenzo. **La Scienza della Publica Amministrazione**. Torino, Unione Tipografico-Editrice. 1897.

Taylor, Frederick. **The Principles of Scientific Management**. New York, Harper and Brothers Publishers. 1911.

----- . **Principios del Manejo Científico**. Monterrey, Ediciones de la Compañía Fundidora de Fierro y Acero de Monterrey. Editorial Cultura. 1928.

----- . **Principios del Manejo Científico del Trabajo**. México, sin datos editoriales. 1956 (es una copia revisada de la edición de 1928).

Urwick, Lyndall. **Elements of Administration**. New York, Harper and Broders Publishers. 1942.

----- y E.F.L. Brech. **La Historia del Management**. Barcelona, Ediciones Orbis. 1970 (1944).

Velasco, Gustavo R. "Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración". **Trabajos Jurídicos en Homenaje a la Escuela Libre de Derecho en su 25 Aniversario**. Vol. III. México, Edit. Polis. 1938.

Villar Palasí, José Luis. **Administración y Planificación**. Madrid, Ediciones de Cultura Hispánica. 1953.

Willoughby, William. "The Science of Public Administration". En John Mathews and James Hart (eds.). **Essays in Political Science**. Baltimore, The John Hopkins Press. 1937.

Waldo, Dwight. **The Study of Public Administration**. Garden City, New York, Doubleday and Company. 1955 (**El Estudio de la Administración Pública**. Madrid, Editorial Ediciones. 1961).

Waldo, Dwight. **O Estudo da Administração Pública**. Rio de Janeiro, Fundacao Getulio Vargas. 1971.

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