
Omar Guerrero*

La profesión en
CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA

Introducción

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

Cuando de política y administración se trata, el problema tiende a visualizarse como dicotomía. Esta tendencia incluso llegó a formar una escuela en los Estados Unidos y en buena medida en este país el desarrollo de la ciencia política y la ciencia de la administración siguió caminos diferentes, obedeciendo a esta tendencia. En contraste, en Europa continental y América Latina han predominado versiones en las cuales la política y la administración son visualizadas atendiendo a la necesidad y deseabilidad de sus relaciones. México, cuyas instituciones políticas y administrativas tienen una fuente europea preferente, ha seguido este último curso.

* Profesor adscrito a la Coordinación de Administración Pública de la FCPyS-UNAM.

Esta situación ha dejado una huella sensible en el ejercicio de una profesión universitaria de reciente origen en nuestro país, pero de una ancestral tradición nacional e internacional: la licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública, cuya fundación en México tiene tintes peculiares, pero correspondientes al movimiento universal que dio vida a otras licenciaturas idénticas en varios países. Al igual que otras carreras universitarias engendradas para profesionalizar el ejercicio de una disciplina social específica o preferente, como la economía o la sociología, la profesión en Ciencias Políticas y Administración Pública nació como el resultado de la necesidad de hacer aplicables estas ciencias sociales. Asimismo, como otras carreras sociales, la profesión en Ciencias Políticas y Administración Pública no asumió un control monopolístico de su campo de actividad.

Curiosamente, por un lado se ha acentuado el imperativo de su carácter aplicado y por el otro se le incrimina por carecer de posibilidades efectivas de cubrir del todo su campo de actividad. Así, se argumenta que “abarca mucho y aprieta poco”, pero lo que aprieta lo hace con eficiencia. Dentro de esta paradoja nace su cuestionamiento como carrera universitaria de utilidad social y hasta hay quien sostiene que su existencia tiene dudosos fundamentos. Pero, como si esto fuera poco, la retracción de la actividad del Estado mexicano en diversos campos de la vida económica y el bienestar social ha provocado que estos cuestionamientos se hagan más recalcitrantes y que, aparentemente, contengan una fuerte dosis de verdad. A favor de la profesión en Ciencias Políticas y Sociales existe el argumento que muchos de sus detractores proceden de carreras diversas a ella y que sus opiniones son interesadas y ciertamente infundadas, por desconocer la esencia de esta profesión.

A parte de puntos de vista carentes de validez, es verdad que la profesión aquí considerada requiere una revisión a fondo, pues también en el seno de la misma nacen incertidumbres que se deben disipar por el bien de su presente y su futuro. Este artículo no tiene otra finalidad que contribuir en este respecto. Pensamos que existe desconcierto conceptual, ambigüedades semánticas e ignorancia de su origen histórico, lo que ha contribuido a la confusión de los límites de su ámbito natural de actividad. Comenzaremos con el último punto.

Significación histórica

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

Cuando no existe esta necesidad una institución tiene una vida precaria y fugaz, y desaparece rápidamente. Este no es el caso de la profesión en Ciencias Políticas y Administración Pública, que constituye una institución estrictamen-

te hablando tanto en nuestro país y fuera de su contexto. A pesar de su azaroso desarrollo, esta profesión proliferó en nuestro país y hoy día es enseñada en una variedad de universidades públicas y privadas, de la capital de la República y de las entidades federativas. Su gestación se remonta a 1951 como Licenciatura en Ciencia Política y fue en 1959 que se le asoció, debidamente, con la Administración Pública. Sin embargo, sus antecedentes nacionales e internacionales son antiguos y ellos, mejor que nada, son los que mejor explican su trascendencia histórica y su importancia social.

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

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

Weber ha sintetizado el movimiento hacia la profesionalización de la política, con la formación de cinco clases de políticos: el clero, los literatos, la nobleza cortesana, los patricios y los juristas universitarios. Todos ellos habían trabajado como aliados de los príncipes contra los estamentos y se profesionalizaron como políticos durante la contienda. Al mismo tiempo, la complejidad

de actividades del Estado en campos tales como el servicio exterior, la guerra, las finanzas y la justicia, propició que desde el siglo XVI se requieran funcionarios expertos en cada uno de estos ramos.¹ La diplomacia y los consejos habían sido una actividad política cultivada a tiempo completo. Todo este proceso, que llegó hasta el XVII, se manifestó doblemente por la formación de consejeros profesionales —los consejeros de príncipes, entre los cuales Maquiavelo fue el príncipe— y la entronización de los comisarios regios que habían sustituido finalmente a los oficiales estamentales.

Así, el del Estado moderno fue acompañado por la formación del político y el administrador público profesionales. Pero, junto con ambos, se había desenvuelto una tercera profesión: la de los consejeros de estadistas, cuyas tareas consistían en prepararlos para acceder y conservar el poder. Estos eran, en suma, los primeros tecnólogos del arte del gobierno que en su etapa más brillante formaron la escuela de la razón de Estado. Nicolás Maquiavelo, Juan Botero y Arnoldo Clapmar fungieron como hacedores de tecnologías del poder y de diversos medios gubernativos que proyectaban la racionalización de la actividad política, y que derivaron cimeramente en el desarrollo de las arcanas de imperio y de dominación como fórmulas defensivas del Estado y del portador del poder. La política, hasta este momento, consistía en lo que entonces se conocía como arte del gobierno.

El paso siguiente ocurrió con la instauración del despotismo ilustrado y sus programas sociales que lo definieron como Estado de bienestar. Este paso, conocido como el tránsito del arte del gobierno a la ciencia del Estado, consistió en la introducción de la enseñanza de la política y la administración pública en las universidades, proceso en el cual los alemanes fueron pioneros al instituir cátedras de estas materias en sus instituciones de educación superior, con el establecimiento en 1727 de la Profesión en Economía, Policía y Cameralística en las universidades de Halle y Frankfurt del Oder. Esta carrera universitaria nació como resultado de un impulso y un proyecto fraguados al calor de las condiciones históricas de entonces. El impulso consistió en el signo de aquel tiempo: crecimiento de las fuerzas productivas como un deber de Estado. La actividad estatal encaminada a alcanzar tal propósito se llamaba fomento, lo que hoy entenderíamos, *mutatis mutandis*, como “desarrollo”. El proyecto, por su parte, era la evasión del subdesarrollo y el logro de las bondades del bienestar.

Los monarcas alemanes sabían que era insuficiente la formación jurídica de los funcionarios públicos, ante los nuevos objetivos estatales. El Estado había asumido la rectoría económica y su responsabilidad social, ensanchando sus finalidades y sus campos de acción, de modo que ahora fomentaba el desarrollo de las fuerzas productivas e intervenía en la formación de nuevas relaciones

¹ Baste con una sola referencia de Max Weber, “La política como vocación”. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, números 16 y 17, 1959.

de producción; innovaba sus técnicas hacendarias, contables y presupuestales, y finalmente desarrollaba una categoría de gobierno ciertamente revolucionaria: la policía, considerada como actividad estatal encaminada a asegurar la felicidad del Estado y aumentar su poder y sus fuerzas hasta donde fuera posible. La Profesión en Economía, Policía y Cameralística llenaba la necesidad de un profesional de la política y la administración pública capacitado para desempeñar aquellos menesteres, apto para fungir como agente de fomento para alcanzar el bienestar. Tal es el origen de la primigenia profesión en Ciencias Políticas y Administración Pública.

La nueva profesión era el vehículo por el cual se aplicaban las ciencias camerales, disciplinas de Estado enunciadas en serie como economía de Estado, Policía y Cameralística. El desenvolvimiento de estas disciplinas era el resultado final y fructífero del Cameralismo, un movimiento político organizado y puesto en acción por la élite de administradores públicos alemanes que colaboraban con los principes germánicos y cuyos objetivos se resumían en el impulso y proyecto antes considerados. La economía de Estado entrañaba la intervención del Estado en los diversos órdenes de la vida productiva y la cameralística implicaba las diversas técnicas de la tributación y el gasto razonable de los dineros del erario para estimular el desarrollo, pero más allá del elemental arbitrio hacendístico. La materia principal era la policía —desprovista del sentido represivo que hoy día tiene—, puesto que en ella se encerraba el sentido pleno que el concepto moderno de gobierno estaba fraguando. El perfeccionamiento de la nueva profesión produjo que a dos años de su fundación, sus cursos se impartieran a través de libros de texto, constituyéndose una notable institución pedagógica que pronto proliferó por todo el Imperio alemán y más allá, en Suecia. Tributarios posteriores de esta tradición son las Escuelas de Administración Pública en España y Francia, fundadas en 1843 y 1848 respectivamente, y hoy día sus herederas de Spayer en Alemania y París en Francia.

Confusiones semánticas y problemas conceptuales

La Profesión en Economía, Policía y Cameralística entrañaba un plan de estudios constituido alrededor de los problemas del Estado. Era una profesión de Estado, por y para el Estado. Las disciplinas profesadas eran ciencias de Estado, en el doble sentido de referirse a él y estar al servicio del Estado. Pero también eran impartidas el comercio y la dirección (gerencia), además de materias tales como la estadística, aritmética política, mecánica, química, ciencias naturales e ingeniería civil y militar. El estudio de la economía y la policía reclamaba un semestre por cada cual, en tanto que la cameralística se cursaba en dos. En un bienio era preparado un cameralista profesional y entonces podía servir en las empresas públicas manufactureras, en las oficinas

hacendarias o el fomento de la forestación, según su elección de materias especializadas. El núcleo del plan de estudios —las ciencias camerales— era un conjunto de ciencias de la política que capacitaba prácticamente a los funcionarios para ejercer la Administración Pública. No había separación o especialización opcional de la política o la administración pública, pues estaban conjuntadas en la unidad de los fines del Estado e integradas en las ciencias camerales como ciencias políticas de la administración pública.²

Una vez que el Estado absolutista fue suprimido la cuestión varió sensiblemente, especialmente ahí donde su abolición dio comienzo de manera violenta: Francia. Aquí la tradición cameral fue inexistente, pero no la de la policía, aunque nunca se profesó en las universidades. Pronto fue satanizado todo aquello que se asociaba al Antiguo Régimen y tal fue el destino de la policía, materia que repugnaba al padre de la moderna ciencia de la administración: Carlos Juan Bonnin, quien la sustituyó a partir de 1808 por la administración pública. Aunque esta categoría conserva asombrosas analogías con la de policía, según definición del notable cameralista Juan Enrique Von Justi —cuyos principios de ciencia de la policía fueron vertidos al francés en 1769—, el hecho se había consumado.

Esta sustitución prohijó un vigoroso desarrollo autónomo de la ciencia de la administración por toda Europa y América Latina, y forjó las categorías por medio de la cual se sigue cultivando hoy día. La nueva disciplina, heredera de las ciencias camerales de Estado, nació en una época en la cual surgieron otras ciencias sociales: la economía política engendrada por Adam Smith a finales del siglo XVIII y la sociología bosquejada por Saint-Simon en la segunda década del siglo XIX. La política se estaba cultivando desde mucho atrás, pero todavía no alcanzaría el carácter formalizado de ciencia, hasta finales del dieciocho. Desde 1808 la ciencia de la administración declaró su acta de independencia, no sólo de la política sino también de otras disciplinas sociales, pero sus materias estaban empapadas de temas comunes con estas y más que ninguna preñada de carácter político.³

Una vez que quedó evaporada la unidad estatal de las ciencias políticas y administrativas forjada por el Cameralismo, fue despejado el camino para la dissociación posterior de la política y la administración bajo el empuje gerencial proveniente de los profetas de la administración privada. Los cameralistas habían logrado identificar y definir las dos grandes funciones del Estado: la política y la policía, dando a cada cual su respectivo sentido semántico: la primera defendía al Estado de sus enemigos internos y externos, prevenía deacechanzas y movimientos subversivos; la segunda se encaminaba a acrecentar el poder del Estado hasta el máximo y desarrollar sus fuerzas interiores, al tiempo que se orientaba a proveer de bienestar a los súbditos.

² Ver del suscrito, "Las ciencias de la administración en el Estado absolutista", México, Fontamara, 1986.

³ Ver del suscrito, "La teoría de la administración pública", México, Karla, 1986.

La Escuela de Administración Pública de Madrid sustentaba la cátedra para los funcionarios sobre bases políticas. Igual ocurrió con su similar parisina pocos años después. En España y Francia se desarrolló una ciencia de la administración autónoma, pero de profundo sentido político, nunca una dicotomía o disociación. En el mundo germánico las ciencias camerales fueron acogidas como herencia y reformadas en el sistema de ciencias políticas positivas, bajo la guía del notable catedrático de la Universidad de Viena, Lorenzo Von Stein. Profesor de economía, teoría del Estado y ciencia de la administración, Von Stein argumentó que estas ciencias eran aplicadas y que eran puestas en práctica por medio de formas específicas de administración, de modo que existían las siguientes: ciencia de la administración del servicio exterior, ciencia de la administración de la defensa, ciencia de la administración de la hacienda, ciencia de la administración de la justicia y ciencia de la administración interior. El catedrático alemán criticaba a quienes se referían sólo a la última y prefería conservar la tradicional visión de ciencias de Estado, de ciencias políticas positivas según su entender. Esta tradición fue asumida en Italia donde tuvo un desarrollo aún más amplio que en Alemania y Austria.

Von Stein fue también muy influyente en los Estados Unidos e inclusive compartió al mismo profesor con Frank Goodnow, uno de los pioneros de la ciencia de la administración estadounidense: el alemán Rodolfo Gneist. Goodnow, junto con Woodrow Wilson, estableció la celeberrima dicotomía entre la política y la administración en el país del gerencialismo privado por excelencia, concepción que se extendió por otros países, de la que en México no somos ajenos, y en la cual posiblemente se encuentre parte del origen de los problemas que tiene aquí la profesión en Ciencias Políticas y Administración Pública.

Estos acontecimientos académicos han sido decisivos para el desarrollo o decadencia de la profesión en Ciencias Políticas y Administración Pública. Pero el progreso o declive ha sido diverso de país a país, según la fuerza de la tradición profesional en Ciencias Políticas y Administración Pública, y las condiciones culturales en que se acogieron. En la mayor parte de los países, la palabra policía se estrechó extraordinariamente, significando hoy día labor de prevención y represión de faltas y delitos. Así, *polizei*, *police*, *polizia* y policía significan lo mismo en Alemania, los países de origen anglosajón, Francia, Italia, España e Hispanoamérica. Sin embargo, en Inglaterra, los Estados Unidos y otros países de habla inglesa, además de *police* —que proviene del francés—, conservaron palabras tales como: *policy* y *polity*. Ambas proceden del alemán —*polizei* o *pliceys*—, la primera significa “política”, la segunda “régimen”. Aquélla conserva el significado de tecnología gubernamental, que permite entenderla como “curso de acción”, como “directriz”, distinguiéndose de *politics* o lucha por el poder. Así, por ejemplo, los anglosajones han desarrollado una tecnología gubernamental denominada *public policy*, recordándonos la categoría original “policía”, y que se traduce al español como

“política pública”. Pero para los anglosajones *policy* y *politics* son diferentes, son categorías que se usan con significados diversos. Los demás países confunden en “política” dos cosas distintas, se ha estrechado su vocabulario político.

El que los países de lengua inglesa hayan conservado la categoría policía —*policy*— con parte de su significado original, ha sido muy provechoso para el desarrollo de la ciencia política y la administración pública. También, como advertimos, recuperaron la palabra *polity*, manteniéndose el significado original de régimen o forma de gobierno, en el sentido que los griegos daban a *politeia* y los romanos a *politia*. Otros países no conservaron la palabra, dándose una monumental paradoja, pues los pueblos —Alemania, Francia y España— que desarrollaron preferentemente a la policía tendieron a sustituirla por “administración pública”, en tanto que Inglaterra y los Estados Unidos, donde tuvo un desenvolvimiento mínimo, la preservaron e innovaron en paralelo con “administración pública”. El amplio campo de la “política pública” en los Estados Unidos es un fruto de esta tradición y de su relativa diferenciación de los estudios de administración pública, pues aquella técnica gubernamental ha ido evolucionando de un ámbito multidisciplinario en su origen, a una especialidad como en la época cameralista.

Estas cuestiones semánticas también han provocado secuelas conceptuales poco provechosas para el desarrollo académico y el ejercicio Profesional de las Ciencias Políticas y la Administración Pública, pues la confusión semántica se tradujo en imprecisiones conceptuales. Por ejemplo, el norteamericano Frank Goodnow sostiene que la política (*policy*) significa la expresión de la voluntad del Estado, en tanto que administración es la ejecución de esta voluntad, cuando genéticamente el significado de una pasó a otra. En cambio, su contemporáneo Woodrow Wilson sostiene que política (*politics*) son los planes generales y administración sus medios específicos, parafraseando una proposición idéntica del alemán Gaspar Blunschli, en quien se inspira. Y agrega que la primera es campo del político y la segunda del administrador público profesional. Estando así las cosas, no es fácil determinar el sentido de una profesión en Ciencias Políticas y Administración Pública, cuando hay concepciones que las dicotomizan; otras las confunden y unas más las tergiversan. Así pues: profesionalmente hablando, la política y la administración pública deben enseñarse juntas o separadas? Veamos.

La enseñanza de la ciencia política

La enseñanza universitaria de la ciencia política como disciplina autónoma ha sido tardía, en comparación con las lecciones extra-universitarias profesadas de antiguo. Aunque el cultivo de la política en Occidente es remoto, se

considera a Aristóteles como el fundador de la política y de la ciencia política. La tradición aristotélica estableció una fuerte corriente que centró el cultivo de la política alrededor del concepto de Estado, Polis según la concepción helénica. En Roma se usó la categoría *Civitas* y no fue sino hasta el siglo XVI que Maquiavelo impuso el empleo de la categoría Estado. A partir del siglo XIII surgió en Europa, por inspiración oriental, una nutrida y prolongada cauda de consejeros de príncipes que en el Medioevo tuvo a Egidio Romano su principal exponente. Maquiavelo secularizó a los consejos de príncipes y sentó en nuevas bases a la política.

Hasta el siglo XVII los consejeros dedicaron su empeño al desarrollo de tecnologías de gobierno que posibilitaran a los príncipes y a las clases sociales el acceso al poder. Gaetano Mosca ha sostenido que estos autores enseñaban cómo se “podría obtener el poder supremo en una sociedad determinada y obstaculizar los esfuerzos de otros individuos o grupos que intentaran sustituirlos”. Añade que los estudiosos de la política no se ocupaban de examinar las tendencias constantes de las sociedades humanas “que regulan la organización de los poderes públicos”. Subraya que ambas cuestiones son bien distintas y usa como modelo a la economía política, que estudia las tendencias de una sociedad humana relativas a la producción y distribución de la riqueza, no el arte de amasar y conservar la riqueza. En este sentido, sugiere que un economista capaz puede ser inepto de hacer fortuna y un banquero podría ser inhábil para comprender las leyes de la economía y con su dominio hacer progresar su negocio. Ello quiere decir que, hasta el siglo XVII, la política era concebida como una tecnología del poder.⁴

También han cultivado la política los filósofos, teólogos y juristas, y buena parte de la literatura producida por ellos puede ser considerada de interés político, dice Mosca. Hoy día tenemos ciencias políticas, más que ciencia política, concluye. Y así es, pues la concepción aristotélica unitaria fue sustituida por una pluralidad de ciencias sociales entre las cuales ocupa su lugar la ciencia política, junto con otras más que no dejaron de ser políticas. La multiplicación de las ciencias sociales ocurrió por efecto de la disolución de los grandes sistemas filosóficos, revolución de la que nacieron principalmente la sociología y la ciencia política. Otras disciplinas sociales habían tenido un desarrollo paralelo con aquellos sistemas, particularmente la economía política y las ciencias camerales, lo que explica su preexistencia a las anteriores.

Parece que la ciencia política adquiere esta denominación en el último cuarto del siglo XIX, esencialmente entre los pensadores germánicos. Pero, si Mosca tiene razón, fue en el siglo XVIII cuando asume un significado científico, superando el periodo tecnológico. Por lo tanto, lo importante para la compren-

⁴ Gaetano Mosca, “Elementi di scienza politica”, Roma, Firenze-Torino-Milano, 1896. Ver especialmente, p. 2.

sión de la ciencia política autónoma no es tanto su profesión universitaria, como un desarrollo extra-aula. No está demás, sin embargo, comentar que la primera cátedra de política y retórica se estableció en la Universidad de Uppsala, Suecia, en 1655, y que era impartida por el profesor Johan Skyle. Tardíamente la ciencia política ingresó a las universidades y parece que ello ocurrió en 1881 en la Universidad de Michigan, donde en este año fue fundada la Escuela de Ciencia Política, y en Italia donde un decreto parlamentario instituyó su enseñanza en octubre de 1885. En Francia se incorporó mucho más tarde, hasta 1954, cuando se comenzó a profesorar en las facultades de Derecho.⁵

La introducción de la ciencia política en las universidades en estas fechas es el resultado natural de un progreso precedente, que no es otro que la adopción de la categoría, precisamente, de ciencia política. Mosca comenta que hay pensadores que usan el término, principalmente Holtzendorff y Bluntschli, así como Donnat y Scolari. El primero había escrito sus Principios de política en 1887, Bluntschli su obra en 1876: La política, Bluntschli se refiere a la política como la ciencia del gobierno y la vida consciente del Estado, como la conducción de los asuntos del Estado y el arte del gobierno. Desarrolla, pues, la diferencia entre lo que llama política teórica y política práctica, y diferencia el comportamiento del científico y del político. Así, Aristóteles instruyó a Alejandro y Maquiavelo a Luis XVI. Rousseau fue el profeta de la Revolución Francesa y Montesquieu del constitucionalismo estadounidense. Añadimos que Marx instruyó a los grandes revolucionarios del siglo XIX.⁶

Bluntschli sostiene que el arte de la política se rige por el principio de la eficiencia, se manifiesta por actos que se estiman por sus resultados: una nueva creación, el mejoramiento de las instituciones públicas o la victoria sobre los enemigos. La ciencia política no tiene más objeto que conocer la verdad, se glorifica por destruir el error, descubrir una ley o mostrar una regla permanente. Es excepcional que las cualidades del estadista y el teórico se reúnan en la misma persona. Sin embargo, concluye que "en nuestros días, un estadista ya no podría eximirse de un estudio teórico reflexionado de los conceptos y principios que ilustran y exaltan a las naciones. Del mismo modo, una ciencia que aspira a volverse útil debe esforzarse por comprender las condiciones de la vida real de los estados".

Si esto es cierto, como parece, tuvo razón William Robson cuando en 1955, durante un seminario *ad hoc*, sostenía que la ciencia política era una disciplina de cultura general que debía servir de base para carreras profesionales como las relaciones internacionales, el periodismo y la administración pública. Ponía incluso como ejemplo la fundación de la Escuela Nacional de Administración francesa, institución no-universitaria donde era posible de tal modo su impar-

⁵ William Robson, "Science politique", Paris, UNESCO, 1955.

⁶ M. Bluntschli, "La politique", Paris, Librairie Guillaumin et Cie., 1876. Ver especialmente, pp. 1-3.

tición académica. Aquí, como en los tiempos cameralistas, la ciencia política se consideraba como ciencia básica. Robson y sus colegas también advertían de la inconveniencia de la profesionalización de la ciencia política, a la que preferían como ciencia fundamental.

Ahora responderemos a la pregunta que antes nos hicimos: si, la ciencia política debe ser profesada en cátedra junto y en gran intimidad a la administración pública.

La profesión en Ciencias Políticas y Administración Pública en México

Las proposiciones del panel de 1955 habían sido establecidas en México desde 1951, con motivo de la fundación de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, según proyecto de don Lucio Mendieta y Núñez, a la sazón representante de México en dicho seminario. Aunque la administración pública tenía más tradición docente y universitaria, en la nueva Escuela se estableció únicamente la carrera de Ciencia Política. No conocemos precedentes decimonónicos de la enseñanza de la administración pública, salvo dentro de las lecciones de derecho administrativo en la Escuela de Jurisprudencia. Una excepción la constituye la cátedra de administración pública disertada por M. López Meoqui en la Escuela Nacional de Comercio y Administración durante 1879 y que fueron recogidos en su breve compendio en forma de catecismo de las lecciones orales sobre administración pública. Las disertaciones se circunscribieron a la materia de contabilidad fiscal, establecida por instrucciones del Gobierno. Esta institución docente había sido fundada en 1854 como Escuela Especial de Comercio, para el estudio sistemático de la teneduría de libros y servía como medio de reclutamiento de alumnos sobresalientes para las oficinas hacendarias de la administración pública.⁷

Las materias hacendarias establecieron una tradición pedagógica. Así, en 1933 en la Secretaría de Hacienda se instituyó un curso de Economía y Tramitación Fiscales para los Visitadores Especiales, en el cual se impartían nociones generales de la organización de la administración pública mexicana y cuyas lecciones fueron publicadas como Conferencia de la Administración Pública. En esta dependencia fue establecida la Academia de Capacitación en 1940 y en ella se recogieron los diversos cursos que se venían impartiendo con referencia al “estudio de la administración pública”, pero que tenían títulos diversos: derecho administrativo, administración pública y organización

⁷ M. López Meoqui, “Breve compendio en forma de catecismo de las lecciones orales sobre administración pública”, México, Imprenta Privada del Autor, 1879.

administrativa. Para 1955 sus cursos eran muy avanzados y se profesaban a través del libro de texto *Organización administrativa y política de la República Mexicana*, del profesor Roberto Chellet Osante, las lecciones, según el texto mencionado, no se ceñían al aspecto hacendario —que abarcaba sólo una parte— y sí, en cambio, contemplaban todos los aspectos de la administración pública mexicana.⁸

Sin embargo, el mejor ejemplo de esta tendencia lo constituye la Escuela Superior de Administración Pública, que funcionó durante la década de los años veinte bajo el auspicio de la Secretaría de Educación Pública y el Departamento de Contraloría, que formó parte de la entonces Universidad Nacional de México. Sin embargo, su inclinación siguió siendo fundamentalmente hacendaria, por lo que seguramente no existieron pocos argumentos para procederse a su fusión en 1929 con la Escuela de Comercio y Administración.

En todos estos desarrollos académicos de la administración pública se observa un gran defecto: la ausencia de la ciencia política. Quizá ello explique el carácter precario y fugaz de la enseñanza de la administración pública en México. Esta deficiencia fue subsanada con la formación de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, pero hasta 1959, con la profesión en Ciencias Políticas y Administración Pública. El motivo del nacimiento de la nueva Escuela era la preponderancia de lo colectivo sobre los individual y el imperativo de hacer aplicadas a las ciencias sociales, lo que era en 1951 impensable para la carrera de Ciencia Política, dotada de un generoso caudal de asignaturas políticas, sociales y económicas, además de otras de historia y geografía, pero ninguna técnica o aplicada y un sólo curso de Administración Pública en México. No había, pues, forma de sufragar su ejercicio profesional.⁹

La adición de administración pública produjo la dosis de aplicabilidad que era su principio vital. El argumento era la ampliación de la actividad del Estado y las relaciones íntimas entre las instituciones políticas y la administración pública, en la cual se reflejaban muchas de sus actividades. La ciencia política adquiría el sentido profesional que le daba el ejercicio de la administración pública y esta se encontraba sustentada firmemente en aquella, lo que antaño no ocurrió. No cabe duda, este fue un feliz encuentro y un matrimonio muy bien avenido. La reforma de 1959 reivindicaba, sin saberlo, las antiguas tradiciones cameralistas que también habían dado vida a instituciones contemporáneas similares.

Las reformas de 1967, 1971 y 1976 han sido pasos hacia atrás, pues han

⁸ Conferencia de la administración pública, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1933, Roberto Chellet Osante. *Organización administrativa y política de la República Mexicana*, México, Secretaría de Hacienda, 1955.

⁹ Francisco José Díaz Casillas, "Retrospectiva y actualidad en la formación profesional en Ciencias Políticas y Administración Pública", México, Colegio Nacional en Ciencias Políticas y Administración Pública, 1988. Ver especialmente pp. 40-41.

disociado dos aspectos importantes que requieren una convivencia estrecha.

Estamos desprofesionalizando a la ciencia política sin aplicabilidad administrativa y favoreciendo el carácter gerencial de la administración pública, frecuentemente apolítica. Nos estamos situando en condiciones similares a las de antes de 1959, cuando lo que debemos hacer es fortalecer su unión.

El carácter peculiar de la profesión en Ciencias Políticas y Administración Pública

Queda claro que el desarrollo político ha propiciado confusiones semánticas e imprecisiones conceptuales, y que estas son diversas de país en país. También es claro que la política y la administración pública han requerido, en todos los países, ser profesadas en unidad para garantizar una secuela aplicada a la primera, aunque no única, y un fundamento político indispensable a la segunda. El problema es el siguiente: no hay duda que la ciencia de la administración es una disciplina aplicada y que debe estar sustentada por la ciencia política, para combatir la tentación del gerencialismo privado. Tampoco la hay de que la ciencia política debe ser aplicada a los problemas públicos y sociales. La cuestión es de qué manera una profesión en Ciencias Políticas y Administración Pública debe ser ejercida.

En primer lugar, debemos discernir que esta profesión es diversa a otras, las llamadas liberales, y cuya vocación se encamina al servicio de la vida personal, tales como la jurisprudencia, la medicina o la ingeniería. La profesión en Ciencias Políticas y Administración Pública se orienta a los problemas públicos y la vida social. No está sujeta a patentes de corzo ni puede ni debe proyectarse al monopolio de algún campo ocupacional, como aquellas otras. El ámbito de su actividad es generosamente amplio, abarca a las acciones del Estado en el seno de la sociedad civil en su variedad de manifestaciones. Así como la sociología en sus materias políticas le ataña a las reacciones de la sociedad civil al Estado, la profesión en Ciencias Políticas y Administración Pública incumbe con la acción de éste sobre aquélla.

Sería inútil ennumerar las diversas esferas de actividad del Estado dentro de la sociedad civil. Weber había señalado que difícilmente se podría encontrar una actividad que no haya sido realizada por el Estado, como tampoco hay una otra que haya sido de su monopolio. Sin embargo, esta actividad se puede resumir en dos categorías: relaciones públicas y relaciones civiles. Las primeras llenan todo el oficio de la mencionada profesión; las segundas le interesan por su efecto público. Así pues, el campo de actividad de la profesión en Ciencias Políticas y Administración Pública está debidamente definido. El problema es de qué manera actúa en estas esferas.

Desde el ángulo de la administración pública el asunto está muy claro: todas

las dependencias del Gobierno y de la República son fuente de su ocupación. Pero, ¿cuáles acciones concretas debe realizar para justificar su formación profesional? La profesión en Ciencias Políticas y Administración Pública no es una profesión que actúe de manera específica, sino en forma general. En contraste al contador público o el administrador de empresas privadas, circunscritos curricularmente al estudio de materias de apoyo en la administración pública —tales como administración de personal, administración de recursos materiales, finanzas, presupuestos y similares—, dentro del marco del concepto de gerencia, aquel profesional es formado curricularmente para el mando de cualquier unidad administrativa, incluyendo las de gerencia. Como cualquier otro profesional al servicio del Estado, está preparado para el desempeño de funciones normales y continuadas de la administración pública, pero la peculiaridad de su actividad consiste además en su preparación como promotor de nuevas áreas de desarrollo, es decir, está habilitado para innovar y crear nuevos centros de actividad gubernamental, para diversificar sus operaciones o ceñir a lo estricto sus acciones. Está capacitado también para reformar a la administración pública y crear nuevas técnicas y procedimientos para la actividad del Gobierno. En este sentido, el profesional en Ciencias Políticas y Administración Pública ha sido formado para atender también las tareas contingenciales, no sólo aquellas otras rutinarias, pero en el entendido que las faenas de contingencia consisten en la materia prima cotidiana del arte y la ciencia del gobierno.

La diferencia específica con otros profesionales que prestan sus servicios en la administración del Estado, consiste en que el profesional de las Ciencias Políticas y la Administración Pública está dotado de saber y pericia políticas. Es un experto en el arte del gobierno y la ciencia del Estado, en el sentido más generoso que tienen estas categorías. El arte del gobierno ha sido y es considerado como una racionalización de la política, porque el político navega invariablemente en las turbulentas aguas de una sociedad civil en perpetuo movimiento, sujeta al conflicto de clases y a las disputas por el poder. El arte del gobierno consiste en la habilidad y el habilitamiento del estadista para sortear los problemas. La política es dirigir al Estado e influir en quienes lo dirigen, ha dicho Weber, porque también hay políticos en la oposición. La diferencia específica del profesional de las ciencias políticas y administración pública frente a otros funcionarios de Estado, hay que recalcarlo, consiste en su saber político para administrar con eficacia en medio de las turbulencias sociales. Este saber, este logos, sólo lo puede proveer la ciencia política.

Antaño los profesionales de la política formaron catálogos de consejos técnicos sobre el arte del gobierno, que sirvieron de base para la tecnología del poder por excelencia: la razón de Estado. Después elaboraron programas de desarrollo del Estado bajo la égida del Cameralismo, convirtiendo al arte del gobierno en una ciencia del Estado universitaria. En ambos momentos observamos los mismos elementos: desarrollo, innovación, creatividad. Hoy día

visualizamos a los profesionales de la política y la administración pública produciendo nuevas tecnologías del poder: las políticas públicas. Pero, en contraste a los consejeros de principes, no intentan perpetuar al portador del poder, sino hacer responsable la actividad del Estado bajo el peso de la opinión pública y los grupos políticos de la sociedad civil.

El profesional de las ciencias políticas y la administración pública es un servidor público peculiar. Pero no sólo puede y debe servir al Estado, pues las instituciones políticas modernas no se restringen al Estado. Como político debe ser formado en los diferentes aspectos que le permiten conocer las tendencias generales de la sociedad, como decía Mosca, pero también los medios que facilitan el acceso al poder. Una Facultad de Ciencias Políticas debe formar políticos sabios del arte del gobierno, pero también de los fundamentos científicos en que descansa este arte, como ciencia del Estado. Debe ser eficiente en los procedimientos que llevan al poder o que permiten perpetuarse en él, pero también de los fundamentos que explican las limitaciones y condiciones en las cuales se puede hacer política. Una Facultad tal debe también formar politólogos, es decir, científicos de la política que expliquen el devenir del Estado, sus relaciones con la sociedad y diseñen nuevos métodos para el estudio de la política.

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

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

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

Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales

141



35 ANIVERSARIO