

Primera Lección

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



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

DEFINICIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

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

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

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

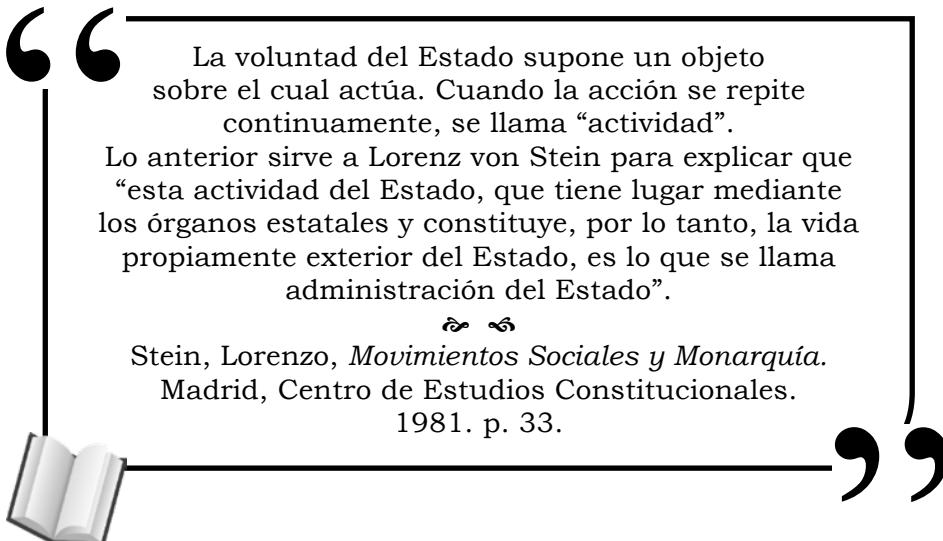
OMAR GUERRERO

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

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

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

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



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

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

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

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

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

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

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

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

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

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

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

OMAR GUERRERO

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

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

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

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

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

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

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

❖ ❖

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



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

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

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

OMAR GUERRERO

EL ESTADO

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

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

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

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

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

¹¹ *Ibid*, pp. 307-309.

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

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

ACTIVIDADES FUNCIONALES Y ACTIVIDADES INSTITUCIONALES

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

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

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

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

OMAR GUERRERO

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

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

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

❖ ❖

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



LO ADMINISTRATIVO

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

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

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

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

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

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

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

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

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

OMAR GUERRERO

“RAÍCES ETIMOLÓGICAS DE LA VOZ ADMINISTRACIÓN”

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

❖ ❖

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



LO PÚBLICO

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

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

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

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

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

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

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

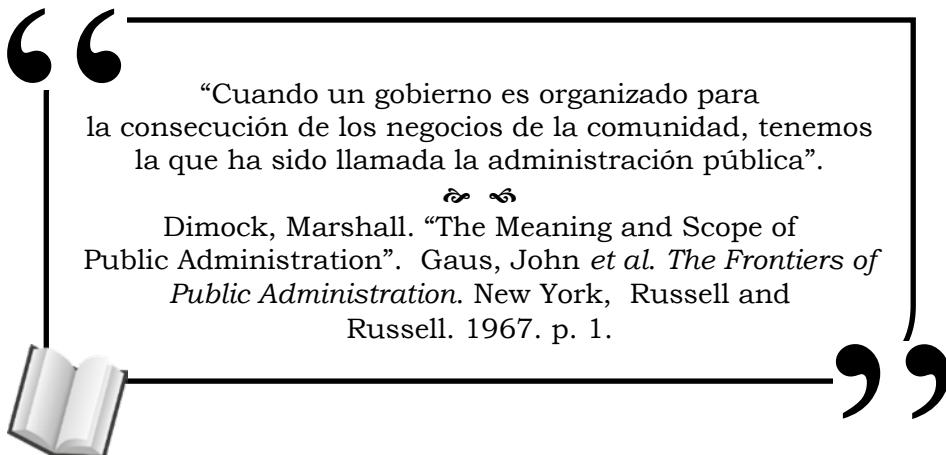
La voz *pública*, igual que el vocablo *política*, tienen la misma raíz etimológica e histórica: ambas palabras derivan de la raíz *pul* (multiplicidad, amplitud); de ella derivó en el griego la palabra *polis* (ciudad, Estado), origen del concepto *política*, y en el latín, *populus* (pueblo), que es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

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

OMAR GUERRERO

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

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



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

❧ ❧

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

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

¹⁶ *Ibid.*