

LA ADMINISTRACION PUBLICA

Por Andrés SERRA ROJAS
Director del Seminario de
Derecho Administrativo de la
Facultad de Derecho de la
U.N.A.M.

Sumario: 1. Importancia del estudio de la administración pública.—2. El concepto general de administración.—3. La administración pública.—4. La ciencia y el arte de la administración pública.—5. Los objetivos de la administración pública.—6. Los elementos de la administración pública.—7. Política y administración pública.—8. La administración activa y la administración contenciosa.—9. La administración pública y la administración privada.—10. La reforma de la estructura administrativa.

1. *Importancia del estudio de la administración pública*

El Estado democrático, federal y representativo moderno, atraviesa en la actualidad por una de las más tremendas transformaciones de su historia. Esta institución se justifica con una administración pública técnicamente eficiente, éticamente encauzada y apoyada en una definida y justa política social.¹

¹ La brevedad de esta exposición nos limita a hacer alusión a los orígenes y desarrollo de la ciencia de la administración en otros Estados, a las doctrinas para resolver los problemas administrativos y a la ecología de las instituciones públicas que indagan las relaciones entre la administración y el medio en que se manifiestan. De acuerdo con nuestro programa insistiremos en los aspectos de la estructura administrativa, sus procedimientos y el factor humano que las anima. De manera que situaremos estos problemas en su relación con las demás ciencias administrativas.*

* Para orientarse en las materias indicadas recomendamos las siguientes obras: E. N. GIANNEN, *Principi essenziali della pubblica amministrazione*. Giuffrè ed. 1961. 1 v. 320 pp. Frederick C. MOSHER y Salvatore CLIMINO, *Ciencia de la Administración*, Eds. Rialp, S. A., Madrid, 1961, 1 v. 577 pp. Rafael BIELSA, *Ciencia de la Administración*, Depalma, Ed. Buenos Aires, 1955, 1 v. 622 pp. Leonard D. WHITE, *Introduction to the study of public Administration*, The Macmillan Co. New York, Fourth ed. 1954, 1 v. 531 pp. Herbert A. SIMON, DONAL W. SMITHBERG y VICTOR A. THOMPSON, *Administración Pública*. Universidad de Puerto Rico, 1956, 1 v. 55 pp.

Principalmente los países subdesarrollados que arrastran agobiantes problemas demográficos, económicos y culturales² necesitan de medios administrativos poderosos, para emprender la planeación de políticas económicas de largo alcance, que les permitan aprovechar todos sus recursos en los programas gubernamentales y asegurar sus relaciones económicas internacionales.³ Es esta la razón por la que el artículo 69 de la Constitución obliga al Presidente de la República a presentar un informe escrito ante el Congreso de la Unión en el que manifieste el estado general que guarda la Administración Pública del país.

Estamos pasando la oscura era de las incertidumbres y vacilaciones en el campo de la economía y de la política y comprobando los beneficios de las nuevas y adelantadas aplicaciones científicas y técnicas. "Las ciencias sociales no están necesariamente retrasadas en comparación con las físicas, dice Waldo, como se acostumbra suponer. Ciertamente, es, en gran parte, el vasto aumento en la cooperación racional el que ha producido las maravillas de la ciencia física, y de la tecnología". Todas ellas aplicadas al adiestramiento profesional, harán del funcionario público y privado un elemento responsable por su autoridad, preparación y sentido ético. El hombre de ciencia moderno tiene a su cargo la superación de la más acabada y necesaria organización humana que es el Estado. Cualesquiera que sean las formas políticas y económicas del futuro, el papel orientador de los ejecutivos es esencial y se fracciona en múltiples aspectos, siempre subordinados a una dirección general y a un indispensable equipo de trabajo eficiente y coordinado.

Aunque el concepto de derecho administrativo es la función esencial de la Administración Pública,⁴ no son los aspectos legales los que debemos consi-

² "Desde un punto de vista histórico la Administración Pública Mexicana nace con un fuerte e ineludible impacto que le deja de herencia la Corona española, va a copiar en parte estilos y métodos norteamericanos, a fines del siglo XIX sufre la corriente general de penetración de la cultura francesa, para que, finalmente, es decir, en la actualidad, sean otra vez los Estados Unidos el país que ejerce mayor influencia. México añade a todo el mosaico heredado su aporte propio que en algunos campos lo coloca en posición progresista y en otros lo mantiene en anacrónico retraso, formando estos contrastes una de nuestras más conocidas características". Catalina SIERRA CASASÚS, *Estudios sobre Administración Pública en México*, Revista de Administración Pública, México, núm. 1. p. 63.

³ Fernando ZAMORA, *La Planeación económica en México*, Fondo de Cultura Económica, 1962, México, 1 v. 167 pp.

⁴ "Nuestro derecho administrativo se ha construido tradicionalmente sobre dos ideas: la Administración no es la única tarea del Ejecutivo; pero la Administración es exclusivamente la tarea del Ejecutivo". George VEDEL, *Droit administratif*. Presses Universitaires de France, 1961, p. 17.

derar como dominantes en el estudio de la administración pública, sino todos los medios que sean útiles para estimular la acción dinámica del Estado. Eficacia y legalidad, son factores del fenómeno administrativo que se relacionan, pero que debemos tomarlos aisladamente y alejarnos de una consideración legalista estricta. El principio de legalidad es básico en el Estado moderno, pero la función administrativa no se circunscribe únicamente a la función de ejecutar la ley.⁵

La administración pública es la máxima institución política que tiene el poder de la acción de oficio, implica una compleja acción encaminada a fijar los métodos, normas y aún tácticas, que regulan la actividad administrativa, es decir, que pone en marcha los elementos operativos que hacen posible la consecución del bien común, en un campo de acción superior y más elástico al que establece el orden jurídico de un país. La administración pública o privada, comprende los aspectos más importantes de una sociedad y nos hace participar en formas diversas, en los trabajos administrativos.⁶

El mundo de mañana, organizado en la estructura del "Estado de Derecho", tiene que dar paso al "Estado de organización, de servicio y de seguridad general". Aún en los países en los que el régimen imperante actúa en forma arbitraria o despótica, el mandato de la ley, la necesidad de una organización y las exigencias de los servicios públicos y del mantenimiento de un régimen de seguridad, son básicos, porque no se concibe una entidad pública que pueda prescindir de ellos, que son indispensables para una comunidad dominada por elevados valores humanos.

La tesis marxista —que se nos ofrece como una doctrina contradictoria a los regímenes democráticos, considera que la administración pública es una superestructura, un instrumento de dominación de una clase social poseedora de los instrumentos de dominación que en esa forma asegura un régimen de privilegio. Una etapa de transición que señala el advenimiento de un sistema

⁵ "Hacer recomendaciones prácticas para una acción organizadora presupone que uno debe tener ya a su disposición valores aceptados generalmente o valores que sean "buenos" en un sentido absoluto. Platón, en la "República", trató de poner en práctica la segunda alternativa: organizar una sociedad en la que "reyes filósofos", a consecuencia de la preparación y de la sabiduría determinarían quienes habían de señalar el sistema perfecto de valores para toda la comunidad. En los gobiernos constitucionales del mundo occidental, la tendencia se inclinó a la teoría contraria: es la comunidad la que debe decidir por medio del proceso político llamado democracia, cuales son los valores ideales que deben perseguir y el administrador tiene que atenerse a esos valores" H. A. SIMÓN y autores, ob. cit., p. 38.

⁶ GARRIDO FALLA, Fernando. *Tratado de derecho administrativo*. v. I, parte general, 2a. edición. IEP. Madrid, 1961, p. 65.

comunista—, asume la *tarea de transformar y aniquilar* la estructura de la administración clásica. De este modo el aparato represivo del capitalismo estará en manos de las comunas, que darán la nueva fisonomía de la organización social.

Es difícil imaginarse las inmensas poblaciones del futuro sometidas a un régimen de dispersión social. Las *necesidades colectivas* son cada día más numerosas y mayores y requieren una acción que se logre por medio de una organización administrativa.⁷

La administración pública —como una institución superior que comprende a las numerosas instituciones especiales—, es un *producto social*, configurado en el devenir histórico, *no para servir a una clase dominante, sino para cooperar a la realización del bienestar humano* (con todos sus elementos). El derecho en el transcurso de su evolución puede amparar determinados privilegios y mantener situaciones que se consideran injustas, pero un nuevo derecho se abre paso en el mundo asegurando los *derechos humanos* y los *derechos sociales*. Hacer las leyes y ejecutarlas es una *tarea humana*, sujeta a errores y diferencias, que deben ser corregidas aprovechando la experiencia de las ciencias, las técnicas y las artes, que estudian las realizaciones y motivaciones sociales.

Una *tarea de proporciones tan notables*, está sujeta a las sucesivas transformaciones administrativas, las cuales se encomiendan a los servidores del Estado, principalmente a los *técnicos de la administración* —o a los *administradores privados, con capacidad suficiente*— para decidir o ejecutar algo de interés social, y a quienes no se debe improvisar en funciones con demérito del servicio pues es necesario mantenerlos en un constante entrenamiento.⁸

⁷ Es suficiente señalar la magnífica “Declaración de los derechos del hombre”, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948 en el Palais de Chaillot en París. Jacques Maritain aseguró “que no se necesita ser marxista para reconocer los nuevos derechos, cual suele decirse, los derechos económicos y sociales”. Pero éste es un primer paso que abre nuevas posibilidades en el campo del derecho internacional, constitucional y administrativo y *esperamos no se repita la admonición del notable filósofo: “La función de la palabra ha sido de tal guisa pervertida, se han hecho mentir en tal forma las palabras más verídicas, que ya son insuficientes las declaraciones más hermosas y solemnes para devolverles a los pueblos su fe en los derechos del hombre”*. *Los derechos del hombre. Estudios y comentarios en torno a la nueva declaración universal*. F. C. Ec. México, p. 22.

⁸ Hay una *patología administrativa* originada por vicios, *insuficiencias o errores de actuación*. Junto a la *Administración regular o numeraria* se ha creado una *administración supernumeraria* que no ofrece ninguna garantía aunque recientemente se le ha incorporado al régimen del Estatuto de la función pública. *El Gobierno debe procurar que estos empleados supernumerarios lleguen al servicio al través de severas*

Sin menoscabo de sus derechos legítimos, una sociedad no debe ser sacrificada con elementos perjudiciales que retrasen su evolución y difundan la miseria.⁹

La decadencia de una comunidad se acentúa —como lo enseña la historia—, con el arribo de dictadores o de malos administradores y cuando a los inútiles e impreparados se les encomienda la responsabilidad del bienestar público. La mayor inconsecuencia de un grupo gobernante que llega triunfalmente al poder, es entregar las tareas administrativas a quienes no tienen las nociones científicas, técnicas o artísticas indispensables para desempeñar un puesto público.¹⁰

La preparación dentro del servicio implica el adiestramiento del funcionario y lo hace apto para su labor. Una preparación previa al ingreso de la función es necesaria que severamente deben regular las leyes y una preparación posterior durante el desarrollo de la misma. “En la administración pública, casi todo el interés, al principio, era por crear instituciones, reorganizar, implantar nuevos sistemas de trabajo mientras que actualmente se da mayor importancia al factor humano y se dedica más atención a los aspectos de educación y de libertad. La concepción “mecanicista” ha ido cediendo terreno a la de las “relaciones humanas”.¹¹

2. El concepto general de administración

Ante todo debemos hacer una referencia al concepto de “administración” en su sentido general, que comprenda a cualquier actividad pública o privada. Administrador es la persona que administra, es decir, que tiene a su cargo y bajo su custodia determinados bienes o intereses ajenos. Inicialmente la palabra administración se concretó a la gestión económica, principalmente de los particulares.

El derecho civil como otras disciplinas usa del término administración

pruebas selectivas y no por razones de amistad o conveniencia. Una tercera administración es la administración descentralizada que también es objeto de frecuentes críticas.

⁹ Al estudiar la proyección de la administración pública en la sociedad del futuro, es oportuno recomendar la lectura del libro excepcional de James BURNHAM, *The managerial revolution*. The John Co. Inc., New York, y repetir con David E. Lilienthal, uno de los ejecutivos del Tennessee Valley Authority: “no administrator public or private enterprise should fail to read it”.

¹⁰ El fracaso de ciertas empresas manejadas, controladas e intervenidas por el Estado, obedece a la falta de una debida reglamentación que regule el funcionamiento y establezca la responsabilidad de los funcionarios.

¹¹ Pedro MUÑOZ AMATO, *Introducción a la administración pública*, F. C. Ec. México, T. I, p. 44.

para señalar la actividad de una persona respecto de un patrimonio que no es de su propiedad. En cambio, en el derecho público, nos dice Ernest Forsthoff, es desconocida esta referencia de la administración a un objeto ajeno, pues la administración pública es administración referida a objetos propios.¹²

El concepto de administración impreciso y general ha evolucionado con amplitud, hasta significar, de manera general, a la acción encaminada a cumplir con un fin particular o público. "La administración puede definirse como las actividades de grupos que cooperan para alcanzar determinados objetivos". El concepto es tan general que bien puede decirse que "toda persona entregada a una actividad en cooperación con otras trabaja en una administración".¹³

Estas actividades, principalmente en el sector privado, se organizan individual o colectivamente bajo la forma de empresas, que son unidades de la producción constituidas sobre la base del capital en manos de particulares o de entidades públicas. En el mundo de los negocios públicos y privados, administrar equivale a métodos de organización y manejo de una empresa, variando el orden público y los órganos que los administran.¹⁴

No estamos en presencia de actividades económicas exclusivas porque trascendiendo del sector de la iniciativa privada, al campo del Estado, nos encontramos con una organización general de orden público que tiene a su cargo una organización de interés general, que llega a comprender los principales órdenes de una sociedad.

La empresa magna que es el Estado requiere de la mayor administración y comprende, a su vez, la totalidad de las otras empresas de su territorio.

La palabra administración se emplea tanto en las actividades de los particulares, como en las actividades del poder público. Es un término que reviste acepciones diversas, siendo las más generales las siguientes:¹⁵

¹² Ernest FORSTHOFF, *Tratado de derecho administrativo*, IEP, Madrid, 1958, pp. 12-13.

¹³ "Cuando dos hombres se ayudan mutuamente a mover una piedra que ninguno de los dos puede mover por sí solo, han aparecido los rudimentos de la administración. Este acto tan simple tiene dos características esenciales de la compleja maraña que se llama administración. Existe un propósito: mover la piedra, y hay una acción conjunta: varias personas combinan su fuerza para hacer algo que ninguna de ellas podría hacer por sí sola. En su sentido más amplio, administración puede definirse como las actividades de grupos que cooperan para alcanzar determinados objetivos". Herbert A. SIMON, Donald W. SMITHBURG y Victor A. THOMPSON, *Administración pública*. Eds. de la Universidad de Puerto Rico, p. 21.

¹⁴ M. WALINE, *Droit Administratif*, 9a. ed., 1963. Sirey, p. 1.

¹⁵ René VERDOT, *La notion d'acte d'administration en droit privé français*. Lib. Gen. de D. et de Jur. París 1963, 1 v. 302 pp.

a). La administración en su sentido material alude a la actividad o acción, es decir, al hecho mismo de administrar un negocio o administrar los asuntos públicos.

b). La administración en su sentido orgánico se refiere al conjunto de órganos, servicios o actividades bajo la misma dirección o consejo, a fin de perseguir una tarea determinada de interés privado o público. En el derecho privado se alude a los Consejos de Administración o cuerpos directivos de las empresas, y en el derecho público a todos los órganos que integran la administración pública, o los diversos Consejos, Administraciones, Patrimonios, Comisiones, Comités que se encargan de la administración de una entidad administrativa.

La administración pública comprende las dos acepciones citadas, por una parte se refiere al conjunto de órganos que integran la organización administrativa y por la otra, a la función o acción del Estado encaminada a realizar las tareas o prerrogativas públicas que las leyes establecen, para asegurar la organización y funcionamiento de los servicios públicos.

La administración particular comprende los asuntos que caen en el campo de la acción de la iniciativa privada. De este modo se dice que el particular puede hacer todo lo que la ley no le prohíba.¹⁶

La administración pública comprende toda la actividad estatal, con excepción de la legislativa, judicial o la de gobierno. Ella tiene a su cargo la ejecución concreta de la ley por medio de actos jurídicos o materiales. Los órganos públicos deben, además, tener señalada su competencia en forma expresa.

La acción pública y la privada persiguen determinados fines y los cumplen con ciertos medios. El fin de la administración pública es la realización del interés general por medio de una acción desinteresada, que se asegura con determinadas prerrogativas que establecen un régimen jurídico exorbitante del privado. Los particulares, por el contrario, actúan en un plano de igualdad jurídica y su propósito es obtener un interés, ventaja o provecho personal.

El derecho administrativo surge como la rama del derecho público que regula a la administración pública, en este sentido, la persona administrativa es la que ejerce la función administrativa.

3. La administración pública

El concepto de administración pública o sea la acción del Estado enca-

¹⁶ Henri FAYOL, *Administration industrielle et générale*, Dunot, París 1962, pp. 1-2.

minada a la realización de sus fines, se considera en dos sentidos diversos o sean el objetivo y el subjetivo:¹⁷

En su sentido objetivo la administración pública, de acuerdo con su contenido, es decir, como función administrativa, *es la acción o actividad administrativa*, con exclusión de la actividad política y la de gobierno.

En su sentido subjetivo o formal, la administración pública hace referencia *al órgano que administra* y se integra con los diversos entes del poder público —que son esferas jurídicas de competencia—, a los que se encomienda, en principio, el cumplimiento de los propósitos administrativos.

Leonard D. White,¹⁸ dice a propósito de este concepto: “La administración pública consiste en todo aquello que tiene como finalidad la aplicación o realización de la política nacional”.

Por su parte, J. M. Pfiffner,¹⁹ dice a este propósito “que parece que la administración pública consiste en llevar a cabo la obra del Gobierno coordinando los esfuerzos de los ciudadanos, en forma tal que puedan trabajar juntos con el fin de realizar aquello que previamente se han fijado”.

Pierre Escoubé²⁰ nos ofrece una definición más amplia en estos términos: “La administración pública es el conjunto de medios de acción sean directos o indirectos, sean humanos, materiales o morales, de los cuales dispone el Gobierno Nacional para lograr los propósitos y llevar a cabo las tareas de interés público que no cumplan las empresas privadas o los particulares y que determinan los Poderes Constitucionales, legalmente destinados a recoger y definir la política general de la Nación”.

¹⁷ “Pues bien, de acuerdo con la doctrina preponderante en la actualidad, nos inclinamos por una concepción formal del objeto de esta rama del ordenamiento jurídico. Tenemos en consecuencia, que realizar las siguientes afirmaciones: 1.—La Administración Pública consiste en un complejo orgánico y una serie de entes, los entes públicos menores, encuadrados en el poder ejecutivo. 2.—Dichos órganos y entes realizan funciones legislativas, jurisdiccionales y ejecutivas. Estas funciones constituyen la administración pública en sentido objetivo. 3.—A sensu contrario, no puede hablarse de una función administrativa desarrollada por los órganos legislativos o jurisdiccionales. 4.—Dentro del Poder Ejecutivo se comprende también el Gobierno, por lo que no puede establecerse una igualdad entre aquél y la Administración Pública”. Rafael ENTRENA CUESTA, *El concepto de administración pública en la doctrina y el derecho positivo españoles*, Rev. de Ad. Púb., Madrid, I.E.P. núm. 32, mayo-agosto de 1960, p. 55.

¹⁸ Leonard D. WHITE, *Introduction to the study of public administration*, Fourth ed. 1946. The Ronald Press. Co. New York, 1 v., 616 pp.

¹⁹ John M. PFIFFNER, and R. Vanco PRESTHUS, *Public administration*. Third ed. 1946. The Ronald Press. Co. New York, 1 v. 616 pp.

²⁰ Pierre ESCOUBE, *Introducción a la Administración Pública*. Material de trabajo de la Escuela Superior de Administración Pública de América Central. 1954.

De acuerdo con un criterio general sobre administración pública podemos concluir con la siguiente explicación:

La administración pública es una organización que tiene a su cargo la acción encaminada a realizar los fines públicos con diversos elementos tales como: un personal técnico preparado, un patrimonio adecuado y mediante procedimientos administrativos idóneos que aseguren el criterio estatal y los derechos de los particulares.

4. *La ciencia y el arte de la administración pública*

La Ciencia de la Administración Pública constituye una disciplina formativa y básica, que pertenece al grupo de las Ciencias Sociales. Con ellas aludimos a un conocimiento científico en proceso de formación que discute los caracteres, fines, métodos idóneos y el objeto propio de un conocimiento que estudia a la administración como una entidad pública al servicio de la comunidad.²¹

En una consideración más amplia se denomina a la Ciencia de la Administración como Ciencia de la Organización. El objeto de la misma "más bien que la actividad de administrar en sentido propio, es la determinación abstracta del mecanismo para ello y de las modalidades de su funcionamiento".

El número de principios científicos y técnicos de que dispone la Ciencia de la Administración es muy limitado y discutible, lo cual no impide afirmar la existencia de dicha ciencia, aunque muchos de sus temas ofrezcan dudas y vacilaciones.

Hay Ciencias Administrativas, como el Derecho Administrativo, que están muy adelantadas, pero pasan por la misma consideración, de que son conocimientos relativamente nuevos, si los comparamos con los siglos de evolución que tienen otras disciplinas jurídicas, como el derecho privado.

Tampoco quiere decir esto que la administración pública no pueda aprovecharse de los adelantos científicos y técnicos para hacer más eficiente la labor pública.²²

Es por ello que algunos autores afirman que la administración pública

²¹ Frederick C. MOSHER y Salvatore CIMMINO, *Ciencia de la Administración*, Eds. Rialph. Madrid, 1961, p. 532. Fernando GARRIDO FALLA, *La Administración como objeto de ciencias jurídicas y no jurídicas*, Rev. de Ad. Púb. IEP, Madrid, núm. 23, mayo-agosto, 1955, p. 139. Gustavo R. VELASCO, *El Derecho Administrativo y la Ciencia de la Administración*, 1 v. México, 1958, 50 pp. Ordway TEAD, *The art of administration*, MacGraw Hill Book C. Inc. New York, 1 v., 223 pp.

²² Paul PIGORS y Charles A. MYERS, *Personnel Administration*. Mc. Graw Hill. Third Edition. New York.

es más un arte que una Ciencia. La habilidad o apreciación personal de los valores administrativos para realizar ciertos principios temporales y la eficiencia para lograr objetivos de bienestar personal.²³

Una medida administrativa puede tener mayor eficacia en un momento dado y ser más eficaz en un país que en otro. Una población más desarrollada culturalmente facilita la aplicación de los sistemas de administración pública.²⁴

Sobre todo, al amparo de esta disciplina se han *logrado* los mejores esquemas del trabajo administrativo, ambiciosos *programas* de perfeccionamiento de las instituciones políticas y la preparación adecuada del personal administrativo para realizar los fines del Estado.²⁵

5. *Los objetivos de la administración pública.*

El Estado moderno, impulsado por las irreconciliables y contradictorias luchas sociales de nuestro tiempo, ha intensificado su actividad, y la ha de llevar por todos los órdenes del campo de acción que corresponde a la iniciativa privada en el sistema liberal. El Estado interviene en numerosas actividades, y ocasiona nuevos problemas administrativos, que se complican cada vez más, al crearse instituciones u órganos, que tienen que ser desempeñados por una burocracia en crecimiento inusitado y no siempre preparada para el ejercicio de la función pública.

Para una empresa de tal magnitud y de tan absorbentes propósitos como es el Estado, se requiere una administración pública de mayores proporciones, que lleve su acción a los numerosos y graves problemas sociales y económicos de la organización política que tienen aspectos más delicados en los países subdesarrollados.

Las funciones de la administración pública —tomando el término función en un sentido restringido—, unas son en provecho directo de la colectividad, como la atención de los servicios públicos, la policía, la defensa y otras más; en tanto que otras, se refieren al uso interno o propio de la administración como el manejo del personal administrativo, la contabilidad, la planeación presupuestal, la documentación y otras análogas.

²³ Harold KOONZ, Cyril O'DONNELL. *Principles of management*. Second edition. Wiley. New York.

²⁴ A. GUIATA. *La Administración Militar*. "Rev. Ad. Jur.". I. Est. Pol. Madrid. Núm. 7. Enero-abril, 1962, p. 105.

²⁵ Feliciano BENVENUTI. *L'Organizzazione impropria della pubblica amministrazione*. R. Diritto Pubblico. Anno VI. 1956, p. 968.

El profesor Bernard Gournay,²⁶ distingue cuatro categorías de funciones: 1. *Las funciones de soberanía* en las que se incluye la defensa, las relaciones exteriores, la policía y la información. 2. *Las funciones económicas* como ingresos y egresos del Estado, crédito, productividad, agricultura, industria. 3. *Las funciones sociales* como salubridad y asistencia, alojamiento y urbanismo, derecho social, redistribución de las rentas. 4. *Las funciones educativas y culturales* como la investigación científica pura, la enseñanza general, técnica, artística, deportiva de niños y adolescentes y el fomento cultural.

Este cúmulo de actividades requiere de una administración pública eficaz y al día que atienda los intereses temporales de la sociedad y no entorpezca su desarrollo con excesivas e inútiles intervenciones. Marcel Waline²⁷ refiriéndose a esta política estatal nos dice: “El Estado —al menos en nuestra concepción—, limita su acción a la gestión de los intereses temporales y reconoce que lo espiritual no es de su competencia. A mayor abundamiento, en Europa Occidental el Estado es, en principio, una organización política y no económica, o, en todo caso, no es económica sino secundariamente. En el Estado totalitario, por el contrario, el Estado es político y económico y asumen a la vez lo temporal y, —si no lo espiritual porque precisamente lo niega— al menos lo metafísico, porque trata de imponer a todos sus miembros una concepción del universo (Weltanschauung). Pero, salvo la excepción del Estado totalitario no hay ninguna asociación que absorba completamente y desde todos los puntos de vista, la personalidad de sus miembros”.

La Ciencia de la Administración Pública y en general el conocimiento de las Ciencias Administrativas, habrá de preocuparse, y a esto se encamina el actual movimiento científico universal, por hacer de la institución estatal, un medio poderoso al servicio de la sociedad, considerada no como una clase exclusiva, privilegiada y dominante, sino como un todo armónico y justo dominado por altos valores humanos. Pero, ¿cómo lograrlo? La respuesta por alcanzar es la siguiente: actuar de tal manera que no se pierda la verdadera naturaleza “humana” del hombre como un ser social y las instituciones públicas se fijen los objetivos necesarios para mantenerlas al servicio de la comunidad.

La doctrina administrativa reconoce diversos objetivos esenciales de la administración pública que se refieren a los conceptos siguientes:

²⁶ Bernard GOURNAY. *L'Administration*. Presses Universitaires de France, 1962. Núm. 1004, 1 v. 126 pp., p. 9.

²⁷ Marcel WALINE. *Droit Administratif*. 1959. Paris. 8a. edición. p. 249.

a. Funcionamiento técnico de las entidades públicas, o sea, cuáles son las estructuras gubernamentales que permiten la realización de los fines públicos.²⁸ Cada día son más complejos los cuadros de organización de la administración pública y su influencia es necesaria para el mantenimiento y desarrollo de las grandes entidades laborales, culturales, comerciales, industriales del mundo moderno.

b. Determinación del comportamiento de los agentes de la administración. La Psicología de la conducta administrativa nos permite conocer la actuación regular o irregular de los funcionarios y empleados al servicio del Estado.²⁹

c. El presupuesto como programa de la administración, ha llegado a adquirir una influencia decisiva, tanto en la determinación de su contenido, como de las actividades concretas del gobierno, para ser eficaces y proporcionar al público un servicio adecuado.³⁰

d. La responsabilidad social de gobernantes y gobernados, para lograr como aspiración ideal, la integración y actuación de un todo orgánico, basados en deberes y obligaciones, coordinados y ordenados en propósitos de elevada convivencia. El campo de las relaciones públicas ha adquirido una importancia definitiva para la debida comprensión de la acción estatal, tan igualmente necesaria en las actividades privadas para un entendimiento claro y comprensivo entre las empresas, sus clientes y sus trabajadores.³¹

e. Precisar la importancia del administrador en sus relaciones con los órganos que tienen a su cargo la fijación de la política general del país.

El progreso de esta materia ha trascendido del círculo de la propia administración dedicada a mejorarse con nuevas técnicas, al campo de los propios administrados a quienes es necesario educar, en sus relaciones privadas y, principalmente, en sus relaciones con la misma administración.

Un administrador requiere el perfeccionamiento de sus propios medios culturales y una comprensión definida de su conducta. Hemos podido observar

²⁸ Roberto CHELLET OSANIE. *Organización Administrativa y política de la República Mexicana*. México, 1955. José MUJARES PALENCIA, *El Gobierno mexicano, su organización y funcionamiento*. México, 1936.

²⁹ William G. TORPEY. *Public Personnel management*, I. Van nostrand. Co. Inc. New York, 1953, 1 vol., 431 pp.

³⁰ Roberto SANTILLÁN LÓPEZ y Aniceto ROSAS FIGUEROA. *Teoría General de las Finanzas Públicas y el caso de México*. UNAM. Esc. Nal. de Economía, 1962, 1 v. 304 pp.

³¹ Dwight WALDO. *Teoría política de la Administración Pública. El Estado Administrativo*. Ed. Tecnos, S. A. Madrid, 1960. 1 v., 338 pp. J. GASCÓN HERNÁNDEZ. *Los fines de la administración*. "Rev. de Ad. Púb." IEP. Madrid. Núm. 11. Mayo-Agosto, p. 33.

en los últimos años una tendencia de los profesionistas a ampliar el campo de sus conocimientos a otras ramas, diversas a la de su especialidad, como una actividad literaria o artística.

El adelanto de la ciencia de la administración —como mera comprensión objetiva de los fenómenos sin confundir los hechos con los valores abstractos—, y el derecho administrativo —normas que regulan las situaciones jurídicas concretas o materiales de la administración pública—, son elementos que permiten el conocimiento previo para resolver el problema y el empleo de los métodos adecuados.

6. *Los elementos de la administración pública.*

El punto de partida para analizar el conjunto operativo de la administración pública se apoya en esta consideración: la administración pública es un conjunto de medios de acción. Esta actividad no puede confundirse con la actividad política o teleológica. A este respecto Wilson nos dice que la administración pública concierne a la acción o sea el aspecto operativo del Gobierno.

El profesor Escoube, en su obra, contesta a la pregunta de cuáles elementos dispone la administración para lograr su finalidad, diciendo que estos elementos son de cuatro clases:

- a. Estructuras.
- b. Procedimientos.
- c. De material.
- d. De personas.

a. *Morfología de la administración o estudio de las estructuras gubernamentales.*

Para explicar por qué la Administración Pública es un conjunto de estructuras o de organizaciones, es suficiente revisar el Presupuesto de Egresos de la Federación para cada año, y observar las numerosas dependencias a quienes se encarga la realización de los fines públicos.

Entre esas oficinas grandes destacan las secretarías de Estado, cuyo estudio jurídico haremos más adelante. La complejidad de los problemas modernos exige la especialización continua. Obsérvese la ley de secretarías, departamentos vigente en donde nos encontramos con nuevas secretarías, departamentos, y otras que han sufrido modificaciones.

En algunos Estados esta especialización se ha intensificado como en el caso

de la Unión Soviética en donde funcionan numerosas secretarías de Estado, dedicadas a asuntos muy diversos.³²

En otros países —como los Estados Unidos de Norteamérica—, la especialización no ha multiplicado las secretarías, sino que se han creado numerosas *Commissions* o dependencias de naturaleza variada, a quienes se encarga de asuntos o materias muy especializadas, como la Comisión del Valle de Tennesse y otras instituciones semejantes.

b. *La dinámica de la administración.*

El segundo de los elementos de la administración *son los procedimientos administrativos*. “Por estas palabras: procedimientos administrativos, hay que entender no los actos cumplidos por la administración pública para lograr sus objetivos, *sino las normas jurídicas a las cuales las actividades administrativas deben ajustarse*”. El problema que se plantea es el siguiente: *¿Puede o debe la administración actuar de acuerdo con las mismas normas jurídicas que los particulares o una empresa privada?* Puede o debe contrariamente, y por razón de las tareas de interés general que recibe la administración pública y, por razón que ésta constituye el instrumento con que debe realizarse la política del gobierno, el armazón y la maquinaria del Estado, *¿puede o debe la administración pública emplear procedimientos que le sean propios y muchas veces, totalmente distintos de los procedimientos inherentes al derecho privado?*³³

La respuesta ha sido diferente en los países latinos y en los países sajones. Los latinos han elaborado un derecho administrativo que ha construido sus propias instituciones jurídicas, colocándose diametralmente opuesto al derecho privado. Toda referencia al derecho privado es o una necesidad o un elemento que distrae o aparta el advenimiento del principio administrativo guiado por el interés general.

En los países sajones las personas públicas y privadas tienen la misma ley y ocurren ante los mismos jueces. La tendencia moderna en estos países que van desarrollando un nuevo derecho administrativo, “empiezan a experimentar la necesidad de regular sus servicios públicos de conformidad con normas específicas, muy distintas de las que regulan las actividades privadas”.

³² Art. 77 reformado de la Constitución de la Unión de Repúblicas Socialistas enumera los Ministerios de toda la Unión: de Comercio Exterior, de construcción de centrales eléctricas, de construcción de vías de comunicación, de la flota marítima, de maquinaria y de vías de comunicación. El Art. 78 indica los Ministerios de la Unión y de las Repúblicas.

³³ Pierre ESCOUBE. *Introducción a la Administración Pública*. 1954. Esc. Sup. de Administración Pública. América Central.

c. *Instalaciones materiales y equipos.*

Los procedimientos mecánico-científicos se han desarrollado extraordinariamente en algunos países, simplificando las labores de la administración y haciendo más eficiente el servicio. El servicio de correos de los Estados Unidos dispone de máquinas que reciben y seleccionan varios millones de piezas de correspondencia que piden diariamente. Las máquinas que colaboran en el pago de sueldos de los funcionarios y empleados facilitan enormemente esta tarea. Además se inicia la era de las actividades comerciales e industriales del Estado, adaptando los mismos métodos y experiencias de la iniciativa privada.

d. *El factor humano o psicología de la conducta administrativa.*³⁴

Coinciden todos los autores sobre administración pública que éste es el más importante de sus elementos. "Las estructuras, los procedimientos, las instalaciones materiales, todo a pesar de ser importante no es más que una especie de arsenal, un conjunto de herramientas que valen, lo que valen los hombres encargados de emplearlas. *El valor y la eficiencia de los servicios públicos dependen principalmente en todos los campos de la capacidad técnica y de la conciencia profesional de los empleados públicos. La verdadera administración, la administración concreta se hace con hombres, para hombres y por hombres.* Ninguna consideración supuesta científica, ninguna teoría abstracta de la administración pública, no debe en ningún instante hacer olvidar este axioma básico y fundamental: *el factor humano siempre predomina en el desarrollo de todas las labores administrativas*".

7. *Política y administración.*

El Poder Ejecutivo Federal tiene a su cargo dos funciones importantes: 1a. La Función Administrativa y, 2a. La función Gubernamental. Estas dos funciones diversas están estrechamente vinculadas.³⁵

³⁴ ANTONIO GARCÍA VALENCIA. *Las relaciones humanas en la Administración Pública Mexicana.* Edit. Porrúa. 1958, 1 v., 40 pp. E. S. REDFORD. *Public Administration and police formation.* Austin University of Texas Press. 1958. 1 v., 319 pp. JAMES D. MONNEY. *Principios de organización.* Inst. de Est. Pol. Madrid, 1958. 1 v., 541 pp. TERRY. *Principles of management.* Irwin. New York. LANHAM. *Job. Invaluation.* Mc. Graw Hill. New York. EDUARD C. BRUSK. *El factor humano en la dirección de empresas.* Edit. Bibliográfica Argentina. Buenos Aires, 1956. 1 v., 345 pp.

³⁵ Estas ideas que diferencian al Gobierno de la administración se encuentran bien expresadas en el artículo 20 de la Constitución Francesa vigente que ordena: "El

La función política se le ha llamado también función de gobierno y con ella se hace referencia a una actividad discrecional del Estado encaminada a la realización de los fines que le incumben.

La Función de gobernar debe considerarse en su conjunto y unidad, pues estamos haciendo referencia a una actividad gubernamental que sirve de orientación o de guía a quienes tienen relación con el poder público.

El gobierno se constituye con todos los órganos directores encargados del manejo de los negocios públicos. La libre iniciativa significa la posibilidad de señalar discrecionalmente el camino a seguir en el derrotero de los asuntos oficiales, en tanto que la administración pública se subordina a esta acción política y al orden de legalidad.³⁶

La administración pública y la función que le corresponde que es la función administrativa, tienen a su cargo la satisfacción de las necesidades públicas, siempre en el marco que le fija el derecho.

El constante intervencionismo de Estado domina los aspectos principales de la vida moderna y asume responsabilidades que afectan vitalmente a la sociedad. Ningún acto de la vida privada deja, por una u otra causa, de verse afectado por las decisiones gubernamentales y en particular, por su acción política, que en forma directa y activa afecta toda la vida social.

¿Qué papel desempeña el administrador en la formación de la política general de un Estado? Dos opiniones debemos considerar respecto de las relaciones entre la política y la administración.

Un criterio que podemos denominar *clásico*, representado por Woodrow Wilson,³⁷ que afirma en forma contundente: "La administración está fuera de la esfera propia de la política". Las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas. Aunque la política fija las tareas de la administración pública es la ejecución detallada y sistemática del derecho público. Toda aplicación particular de la ley general es un acto de administración. Esta no es una distinción entre voluntad y acto correspondiente, porque el administrador debe tener y tiene una voluntad propia en la selección de medios

Gobierno determina y dirige la Política de la nación, dispone de los servicios administrativos y de la fuerza armada. Es responsable ante el Parlamento en las condiciones y con arreglo a los procedimientos señalados en los artículos 49 y 50".

³⁶ Muñoz Amato, formula esta objeción: "establece como premisa una distinción que por sus términos absolutos no se justifica. No es aceptable como interpretación descriptiva ni como precepto normativo; tampoco le hacía falta al autor para cimentar sus recomendaciones en favor de un sistema personal basado en el mérito y de otras reformas prácticas".

³⁷ Woodrow, WILSON. *The study of Administration*. Political Science Quarterly, II, 1887, pp. 197-222.

para efectuar su trabajo. La distinción es entre planes generales y medios específicos.

El criterio moderno afirma la relación estrecha entre la administración y la política y sostiene que la administración pública es un conocimiento político definido.³⁸ Por supuesto en las ideas del profesor Wilson se percibe que lo que él critica es la intromisión de la política práctica en la vida administrativa.

3. La administración activa y la administración contenciosa.

Debemos distinguir la administración activa de la administración contenciosa. La administración activa nos pone en presencia de una organización encaminada a realizar directa o prácticamente los fines del Estado contenidos en la legislación. Es la función normal del Poder Ejecutivo subordinada al orden jurídico.

Se expresa que la administración directa es la que se ejerce directamente por el Estado y se rige por normas de derecho público, en tanto que la administración indirecta es la que se ejerce por otros entes que pueden ser públicos y privados y regularse por disposiciones de derecho privado.

La actividad de la administración contenciosa supone la alteración de ese orden jurídico, sea por la propia administración lesionando los derechos privados, o sea la actividad de los particulares originando perjuicios al interés general.

Durante largo tiempo dominó el criterio de que la administración activa no podía ser al mismo tiempo juez de sus propios actos, por no reconocérsele la suficiente independencia para enmendar las violaciones legales. Los tribunales judiciales siguiendo el principio de la división de poderes se situaron frente a la administración para obligarla al restablecimiento del orden jurídico.

Al aparecer los tribunales administrativos como una notoria desconfianza al poder judicial,³⁹ y por la mayor eficacia técnica de aquéllos, se crearon tribunales administrativos de justicia retenida, que se limitan a proponer

³⁸ Emmette S. RELFORD y otros autores. *Public Administration and Policy Formation*. Austin University Press. 1956, 1 v., 319 pp. F. MURILLO. *Administración Política*. "Rev. de Ad. Púb.". I.E.P. Madrid, número 6, sep-dic., 1951, p. 89. J. MEYNAUD. *L'élaboration de la politique économique*. Aix en Provence, 1959. MILLET. *Government and Public Administration*. S. ROYO VILLANOVA. *La administración y la política*. "Rev. de Ad. Púb.". I.E.P., núm. 10, enero-abril, 1953, p. 11. J. MEYNARD. *Technocratic et politique*. Lausanne, 1960.

³⁹ Roger BONNARD. *Droit Administratif*. 1955. Cap. VI. Sec. II.

una decisión a la autoridad administrativa, y los tribunales administrativos de justicia delegada en la que actúan como verdaderos jueces.

9. *La administración pública y la administración privada.*

La administración es acción, servicio y seguridad, por consiguiente, en cualquier grupo que se proponga realizar una determinada finalidad, surge la necesidad de administrar, es decir, programar, realizar prácticamente, planificar, resolver problemas de personal y otros análogos.⁴⁰

Hay principios que han brotado del campo de las actividades privadas y han pasado más tarde al campo de la administración pública y viceversa. También el Estado reproduce muchas formas de la vida comercial e industrial creando instituciones análogas a las privadas, a las cuales se empeña en aplicar a su propia organización, vale decir, los mismos principios de la administración.

Petróleos Mexicanos, los Ferrocarriles Nacionales, la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz, S. A., fueron empresas privadas que más tarde la ley nacionalizó. En general, mantienen el régimen de las empresas privadas, salvo la intervención oficial en la integración de sus Consejos, en la intervención de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Industria y Comercio y Patrimonio Nacional, que vigilan la acción de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Sin embargo, debemos precavernos de hacer una equiparación total pues aun cuando guardan ciertas similitudes evidentes, la administración pública se gobierna por principios de derecho público, en atención a los fines que tiene a su cargo.

Las diferencias entre la administración pública y la administración privada pueden precisarse en el sentido de que la institución privada persigue un propósito de lucro y la satisfacción de un interés particular, en tanto, que la administración pública se justifica por los intereses generales que la ley le confía.⁴¹

Otros aspectos importantes de diferenciación son los siguientes:

a. Hay tareas y controles que el Estado lleva al cabo exclusivamente con su organización.

⁴⁰ J. GASCÓN HERNÁNDEZ. *Cooperación y Administración*. "Rev. Ad. Jur.". I. Est. Pol. Madrid. Núm. 17, mayo-agosto, 1955, p. 139.

⁴¹ Laureano LÓPEZ RODÓ. *Administración Pública y Administración Privada*. Estudios Jurídico-Sociales en homenaje al Prof. Luis Legaz Lacambra. Universidad de Santiago de Compostela, 1960, p. 949.

b. La tarea gubernamental es enorme, compleja, difícil y dominada por el interés general, al través de la cual el Estado ejerce una acción tutelar.

c. La imparcialidad, desinterés y la equidad condicionan la conducta administrativa.

d. El gobierno es responsable ante el pueblo, de quien recibe los medios económicos para su conservación, desarrollo y superación.

e. El Estado representa un poder inmenso de coacción.

f. La eficiencia, uniformidad y estabilidad de una entidad gubernamental no debe medirse por sus ingresos y gastos, sino por la calidad e intensidad con que se realicen los propósitos públicos.

El desarrollo del Estado moderno señala una acción constante en los asuntos que proverbialmente correspondían a la iniciativa privada. Las reuniones de Banqueros, industriales, comerciantes y grupos políticos de oposición, simplifican una reclamación insistente en contra de las intromisiones del Estado, para que limite su acción a aquellos casos en que la iniciativa privada no quiera, no pueda o resulte nociva o insuficiente su actividad.

La administración privada cada día es menos privada si se piensa que la economía de un país forma un todo de vinculación necesario entre el Estado y los particulares. La nacionalización del sistema bancario, de los transportes, de los teléfonos y otros renglones de la vida nacional, son temas sujetos a la polémica pero que cada día se acercan más a su publicización. En nuestros días y abriéndose paso en la controversia universal, se perfila la idea de una economía de organización, que comprende la totalidad de la estructura social, ideas que por otra parte se mantienen alejadas de cualquier sistema radical.

10. *La reforma de la estructura de la administración pública.*

De acuerdo con la exposición anterior, hemos señalado la necesidad de una eficiente administración pública que soporte las cargas sociales. Los Estados modernos no cuentan (en términos generales) con instituciones administrativas adecuadas al ritmo de su crecimiento actual. Los estudios teóricos superan a las realizaciones administrativas, que se encuentran con numerosos obstáculos para su implantación.⁴²

⁴² E. BONNEFOUS. *La réforme administrative*. Presses Universitaires de France, 1958. P. BAUCHET. *L'expérience française de planification*. Le Seuil, 1958. G. CONAC. *La fonction publique aux Etats Unis*. Armand Colin, 1958. P. M. GAUDEMET. *Le Civil Service Britannique*. Armand Colin, 1955. A. BERTHARD. *Las técnicas del trabajo gubernamental en el Estado Moderno*. Instituto de administración pública. México. Francisco MURILLO FERROL. *Régimen Jurídico de la Administración Inglesa*. "Rev. Ad. Jur. I. Est. Pol.". Madrid. Núm. I, enero-abril, 1950, p. 39.

Sería un error grave asignar al Estado una actividad ilimitada y eliminar los factores privados que concurren al desarrollo nacional. De acuerdo con las tendencias políticas y económicas moderadas, —que por hoy dominan en una parte importante del planeta—, el Estado, —comprendido en sus dos fases de Gobierno y Administración—, tiene una reducida esfera de competencia.

El Estado no lo puede todo porque tiene limitaciones económicas y sociales de consideración.⁴³ No debe esperarse de él, más que una acción reducida y prudente, que encauce las fuerzas sociales sin entorpecerlas ni esclavizarlas. Los gobiernos despóticos traen aparejados administraciones indolentes y perjudiciales para el bien público. No puede ser un buen administrador aquel que destruye la conciencia de libertad de un pueblo.

La filosofía, las ciencias y las técnicas de que disponemos nos permiten aplicarlas al conocimiento de las ciencias administrativas, que deben estar al servicio social. En la medida que el trabajo administrativo es más eficiente, idóneo y moralmente gobernado, en esa misma proporción la sociedad recibirá sus beneficios.⁴⁴

La administración pública no es una máquina, sino una organización social, jurídica y política de elevados ideales. Su acto más importante es la *decisión administrativa*, que la ley entrega a la responsabilidad del funcionario y por medio de ella se alcanzan los objetivos que hacen posible una vida humana decorosa.⁴⁵

⁴³ “Es indiscutible, pues, que en cualquier sociedad existe una zona de “pensamiento peligroso”. En tanto que reconocemos que esa zona puede variar según la época y el lugar, en conjunto, los temas que llevan la señal de “peligro”, son aquellos que la sociedad o los elementos que la dirigen consideran tan vitales y, por consiguiente, tan sagrados, que no toleran que se les profane con la discusión. Pero lo que no se reconoce con la misma facilidad es que el pensamiento, aun cuando no exista censura, es causa de trastornos, y, en determinadas condiciones, peligroso y subversivo. En efecto, el pensamiento es un agente catalizador capaz de disgregar la rutina, de desorganizar las costumbres, de socavar la fe y de provocar el escepticismo”. Karl MANHEIM. *Ideología y utopía*, F. de C. Ec. México, p. XVII.

⁴⁴ H. PUCET. *La modernisation des instruments de travail et des méthodes dans les administrations publiques*. Armand Colin, 1948.

⁴⁵ En México el Gobierno Federal ha centralizado la mayor parte de las actividades del Estado, sin preocuparse por mejorar las técnicas administrativas, es ésta la explicación del atraso de los sistemas de acción de las entidades federativas. La experiencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al reorganizar el sistema tributario federal, se está llevando en la actualidad en algunas provincias, como forma de cooperación, y se han visto aumentar los ingresos y eliminados los obstáculos, sin radicales reformas impositivas. Esto mismo podría ensayarse en otros órdenes de la administración pública.