

<b>PRIMERA LECCIÓN</b>	
<b>LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA</b>	<b>23</b>
Definición de Administración Pública	23
El Estado	28
Actividades Funcionales y Actividades Institucionales	34
Lo Administrativo	36
Lo Público	39
La Teoría de la Administración Pública	42

## 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".<sup>3</sup>

---

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

La índole de esa cualidad del Estado es el movimiento, de modo que la administración pública consiste en la *actividad del Estado*. Tal como es observable a lo largo del pensamiento administrativo, esta noción de administración pública ha sido extraordinariamente consensual, tanto en el tiempo, como en el espacio. En Alemania, Carlos Marx se refirió a la *actividad organizadora del Estado* y Lorenz von Stein a la *actividad del Estado*; en tanto que 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*.<sup>4</sup>

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 (1850). p. 33.

La administración pública -caracterizada como la actividad del Estado- tiene por objeto a la sociedad, para la cual labora en su perpetuación y desarrollo. Por

---

<sup>4</sup>. 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 (1850). 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.

consiguiente, dicha administración tiene su origen existencial, así como su legitimidad y justificación, en la perpetuación 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 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.<sup>5</sup> Sin embargo, la administración pública desafía esa imposibilidad, y encuentra su definición agrupando las acciones primigenias y principales que el Estado realiza para perpetuar 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 perpetuación 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 producir su perpetuación 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:

---

<sup>5</sup>. Weber, Max. "La Política como Vocación". México, **Revista de Ciencias Políticas y Sociales**. Año V, núms. 16 y 17. 1959. pp. 243-244.

*"¡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".<sup>6</sup>*

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 desenvolvimiento de una sociedad, cuya perpetuación esté fundada en la vida cívica. Tomás 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.<sup>7</sup> Sin embargo, el ser humano espera mucho más que estar a salvo de la amenaza violenta de portadores privados que detentan fuerza y aspiran a que la vida asociada contribuya a su convivencia y bienestar.

---

<sup>6</sup>. Bonnin, C. J. B. **Compendio de los Principios de Administración**. Madrid, Imprenta de José Palacios. 1834. pp. 36-37.

<sup>7</sup>. Hobbes, Thomas. **Leviatán**. México, Fondo de Cultura Económica. 1980 (1651). Cap, XVII.

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.<sup>8</sup> 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 perpetuación 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 traba gracias a la coacción, sino también debido a la persuasión que requiere estimular la ayuda mutua.

La administración pública esencialmente consiste 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 y, por consiguiente, a dos definiciones, una amplia, otra estricta:

En sentido lato, *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.

En sentido estricto, *administración pública* es la actividad que desarrolla la vida asociada a través del orden, la seguridad y la

---

<sup>8</sup>. Hobbes, Thomas. *Del Ciudadano*. Caracas, Instituto de Estudios Políticos. 1966 (1647).

subsistencia; es decir, auspicia la convivencia civilizada. Consiste en una capacidad que produce civilidad.

"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 (1937). p. 12.

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.

## 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.<sup>9</sup>

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

---

<sup>9</sup>. Hintze, Otto. *Historia de las Formas Políticas*. Madrid, Revista de Occidente. 1968. pp. 13-35 y 293-322.

ciudadanía.<sup>10</sup> Vela tanto por la vida pública, como por la vida privada; se preocupa por igual del ciudadano, que del individuo.

El Estado de Derecho se formó desde cuando el despotismo ilustrado incorporó al derecho romano para legitimar a la monarquía absolutista y dar pauta a la protección de la esfera privada de los súbditos. Este fue un hecho extraordinariamente significativo, porque "Roma supo dar a la cultura el elemento jurídico gracias al cual han podido enlazarse las tradiciones e instrumentos políticos heredados de Grecia", además de que "quedó montado el adjetivo de 'publicus' como calificador de aquel sistema".<sup>11</sup>

Tocó a los juristas fungir como portadores del Derecho Romano, sobre cuya base se construyeron la Administración Pública y la Administración Judicial. Los centros educativos que revolucionaron a la organización de los gobiernos absolutistas de entonces, fueron las Universidades de Bolonia, en Italia, Leipzig, en Alemania y Salamanca, en España.<sup>12</sup> Aunque la tradición imperante establecía que los juristas se desempeñaran en la organización judicial, a principio del siglo XVI ocurrió uno de los cambios más trascendentales en la cultura política occidental: los hombres de leyes comenzaron a ser reclutados preferentemente para la administración pública, en especial para los Consejos, las Cancillerías y las Secretarías.

---

<sup>10</sup>. *Ibid*, pp. 307-309.

<sup>11</sup>. Beneyto, Juan. *Historia de la Administración Española e Iberoamericana*. Madrid, Edit. Aguilar. 1958. p. 70.

<sup>12</sup>. Hintze, obra citada, pp. 113-115.

Así como el Derecho Romano sirvió de materia prima para la configuración de los cimientos del Estado moderno, también propició una nueva vinculación entre el Estado y los funcionarios: el contrato, que inspirado en la noción contractual de arrendamiento de servicios romano, significó una forma nueva de relación jurídico-privada. El contrato estableció los derechos y obligaciones de los funcionarios, por un lado; y la percepción de un salario determinado, por el otro, toda vez que se estipuló el tiempo delimitable de los servicios.

En paralelo, se racionalizó el procedimiento judicial y la organización de los tribunales. El reconocimiento y protección de los derechos subjetivos fueron poderosamente impulsados por la Revolución puritana en Inglaterra, y promovidos extensivamente por los despotismos ilustrados europeos, principalmente en Francia, antes de plasmarse en la Constitución de los Estados Unidos y la *Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano*.

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.<sup>13</sup> 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.

---

<sup>13</sup>. Fischbach, Oskar Georg. *Teoría General del Estado*. México, Editora Nacional. 1968. pp. 43-45.

La Constitución política está identificada con la idea de constitución del individualismo, de modo que Estado de Derecho y Estado constitucional suelen identificarse. Tal individualismo refleja un mundo de libertades: personal, privada, de contratación, de trabajo e industria, de comercio y otras más.<sup>14</sup> La esencia del orden constitucional así diseñado, es que la esfera de libertad individual es por principio ilimitada, en tanto que la facultad del Estado para invadirla es limitada por principio. Junto a la promoción de tales derechos, el desarrollo y extensión de las constituciones representativas se convirtieron en un elemento primordial del Estado moderno, cuyo saldo fueron las constituciones políticas que adoptaron el principio de la división de poderes.

Las constituciones modernas cuidan meticulosamente de acotar las competencias de la administración pública, partiendo de lo que Karl Schmitt definió como la *mesurabilidad de todas las manifestaciones del poder del Estado*, en la cual descansan el control y la contabilidad de los actos del Poder Ejecutivo, además de la competencia y el papel del Poder Judicial. Estado de Derecho es aquél que interviene en la esfera individual, mediante permiso legal; Estado de Derecho es aquél que establece la independencia judicial: "*El Estado burgués de Derecho se basa en el 'imperio de la ley'. Es un Estado legalitario*".<sup>15</sup> Por consecuencia, el concepto de *ley* no es igual al prevaleciente en cualquier organización de dominación que se rigió por leyes. Aquí, no consiste en un mandato de los gobernantes, porque sería igual a la voluntad del mandante, sino en el sometimiento a la ley a partir del legislador mismo.

Schmitt, Carl. *Teoría de la Constitución*. México, Editora Nacional. 1961. pp. 152-153.

---

<sup>14</sup>. Schmitt, Carl. *Teoría de la Constitución*. México, Editora Nacional. 1961. pp. 145-150.

<sup>15</sup>. *Ibid.*

El desarrollo del Estado de Derecho ha significado un proceso progresivo por el cual, a partir del siglo XIX, su antigua condición de *Estado liberal de Derecho* ha ido dando paso al *Estado social de Derecho*. Esto es particularmente visible en los países altamente desarrollados, donde las constituciones democráticas han tenido un amplio desenvolvimiento.

La mutación de las características del Estado moderno como Estado de Derecho, dando cabida a los rasgos sociales, ha superado la antigua idea de separación absoluta entre la esfera pública y el ámbito de los derechos individuales.<sup>16</sup> Bajo esta noción, el Estado social de Derecho se identifica primordialmente por rasgos tales como la seguridad social, la co-administración de lo público, y la disminución de los riesgos sociales de los obreros y los asalariados en general. El Estado social de Derecho, en contraste a su liberal ancestro, se caracteriza por organizar democráticamente no sólo al Estado, sino también a la sociedad, con la idea de ofrecer oportunidades reales de igualdad para las clases trabajadoras dentro del proceso económico.

La generalización de la Policy social en los estados industrializados, principalmente en países tales como Prusia e Inglaterra a finales del siglo XIX, obedeció a la necesidad de superar las irregularidades sociales que estaban entorpeciendo el crecimiento económico y estimulaban los conflictos sociales.<sup>17</sup> El corolario de estas transformaciones fue la conversión de los derechos

---

<sup>16</sup>. Kammler, Jörg. "El Estado Social". En Wolfgang Abendroth y Kurt Lenk. **Introducción a la Ciencia Política**. Barcelona, Edit. Anagrama. 1968. pp. 98-124.

<sup>17</sup>. *Ibid*, p. 97, 106-107.

liberales en derechos sociales, definidos principalmente por el derecho a la participación democrática en la vida económica.

Luego de varias décadas de evolución hacia el presente, a pesar de las fuertes críticas a que se ha sometido al Estado social de Derecho, los saldos ofrecidos al bienestar social es considerado como muy elevado. Inclusive, el desempeño de funciones sociales por el Estado ha sido considerado como una prueba de modernidad, para contrastarlo de aquellos otros estados cuya vestustez está reflejada por la prominencia de tareas primigenias, tales como la hacienda o la defensa.<sup>18</sup>

## 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.

---

<sup>18</sup>, Junquera González, Juan. *La Función Pública en la 'Europa de los Doce'*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1986. p. 103.

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.

Las actividades institucionales, por su parte, son aquellas que están involucradas en Policías 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.

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, "The Study of Administration". Los Estados Unidos, 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.

Tal 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 administrativa, lo sea la *Secretaría del Despacho* de España establecidas en 1621 para la "resolución de

consultas y el manejo de papeles".<sup>19</sup> Hay que destacar que el concepto mismo de *Despacho* surgió del propio oficio, más que 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 gestor.

#### RAÍCES ETIMOLÓGICAS DE LA VOZ ADMINISTRACIÓN

La voz *Administración* tiene el mismo significado en los idiomas derivados del latín; del 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 su 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* la 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 Alvarez, Francisco. *La Administración Pública y la Vida Económica en México*. México, Edit. Porrúa. 1956. pp. 22-23.

<sup>19</sup>. Escudero, José Antonio. *Los Secretarios de Estado y del Despacho*. Madrid, Instituto de Estudios Administrativos. Cuatro tomos. Tomo I, p. 254.

La precoz emergencia de ese tipo de instituciones, precedió el ímpetu reformista que inundó a Europa e incitó un formidable movimiento de definición de lo propiamente administrativo, que hacia el siglo XVIII se plasmó en el concepto de *Policía*. Esta categoría sintetizó la esencia de la idea de administración, entrañado de suyo su carácter público.

En Alemania, Johann Heinrich Gottlob von Justi explicaba que la voz *Policía* (*Policey*) tenía dos sentidos diferentes, uno estricto, otro lato. El primero, "*comprende todo lo que puede contribuir a la felicidad de los ciudadanos, y principalmente a la conservación del orden y de la disciplina, los reglamentos que miran a hacerles la vida más cómoda, a procurarles las cosas que necesitan para subsistir*". Con respecto al segundo, afirmaba que "*se comprende bajo el nombre de Policía, las leyes y reglamentos que conciernen al interior de un Estado, que tiran a afirmar su poder, a hacer un buen uso de sus fuerzas, a procurar la felicidad de los súbditos*".

Justi, Johann Heinrich Gottlob von. Elementos Generales de Policía. Barcelona, por Eulalia Piferrer, Viuda, Impresora del Rey nuestro Señor. Plaza del Ángel. Año 1784. p. XI.

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

*"administrando se lleva con regularidad de 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"*.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup>. Oliván, Alejandro. De la Administración Pública con Relación a España. Madrid, Instituto

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

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

"La administración es una consecuencia natural del estado social, como éste lo es de la sociabilidad natural del hombre; su naturaleza es un resultado de la comunidad, pues desde el momento en que existe el pacto social, hay administración; así es, que siempre encontramos la naturaleza, hasta en el despotismo. Es pues evidente que la administración no toma su principio en convenios humanos, sino que es un fenómeno procedente de la existencia misma de la sociedad, sin que los convenios o leyes sirvan más que para organizarla, es decir, para determinar su modo de existir, pues su existencia procede de los mismos principios que de la sociedad". (...) "*Definiré pues la administración pública: es una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe, y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas*".

Bonnin, C. J. B. Compendio de los Principios de Administración. Madrid, Imprenta de José Palacios. 1834. p. 14 y 37.

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

solamente establece 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, Carlos Juan Bonnin estableció desde principios del siglo XIX, los *principios de la administración pública*:

- 1) Que la administración nació con la asociación o comunidad;
- 2) que la conservación de ésta 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 su atribución la ejecución de leyes de interés general.

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 a histórica: ambas palabras derivan de la raíz *pul* (multiplicidad, amplitud); de ella derivó en el griego la palabra *polis* (ciudad, Estado), origen del concepto de política, y en el latín, *populus* (pueblo), que es

un sustantivo producido por la reduplicación de la voz *pul*. El sustantivo *populus* se adjetivó en *puplicus* y luego en *publicus*, de donde derivó la palabra *público*. Así, política y pública, además de este parentesco etimológico, tienen un significado conceptual común: ambas se refieren a lo colectivo, comunitario, conjunto. 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 lo 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 (1937). 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 si 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".<sup>21</sup>

<sup>21</sup>. *Ibid.*

## LA TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La Teoría de la Administración Pública consiste en el estudio de los aspectos administrativos del Estado. A ella le atañen los principios que explican, de manera general, el ser y el devenir de la administración pública. El *ser* de la administración pública consiste en los elementos esenciales que la constituyen; el *devenir* es su evolución hasta el presente.

La diferenciación de lo administrativo a partir del concepto de *policía*, propició que desde 1756 se sentaran las bases para el estudio científico de la administración pública como una disciplina independiente. Lo administrativo fue diferenciado de lo político, lo financiero y lo económico, dentro del fenómeno estatal en su conjunto. Se trató de una precisión de funciones que se especializaban entre sí, pero que permanecían estrechamente relacionadas dentro de la unidad brindada por el Estado.

Por consiguiente, el Estado es la unidad fenoménica y la unidad teórica que vincula a la Ciencia de la Administración Pública, con otras ciencias políticas que también tienen al Estado como objeto de estudio.

El momento histórico y teórico exacto en el cual se define lo administrativo dentro de los asuntos del Estado, es fácilmente perceptible en el primer libro escrito sobre Ciencia de la Administración Pública. Me refiero a la obra titulada Principios de Ciencia de la Policía (Grundzätze der Polizey-Wissenschaft) de Juan Enrique von Justi, publicada en 1756. En aquél entonces, policía significaba

lo que hoy en día entendemos por administración pública. Von Justi afirmaba lo siguiente:

"La policía es una ciencia tan poco conocida, que yo oso lisonjearme de ser el primero que haya dado de ella un sistema fundado sobre la naturaleza misma de la cosa, y que la haya tratado a fondo e independiente de todas las otras ciencias, que tienen alguna relación con ella. La mayor parte de los errores que se han cometido sobre este punto, provienen de haberse confundido la policía con la política [*Staatskunst*, "arte del Estado"]. Nosotros tenemos infinidad de libros de política, en los cuales los principios de esta ciencia se hallan perfectamente bien establecidos, pero por haber mezclado en ellos cantidad de cosas relativas a la policía, no se ha tratado una ni otra de estas ciencias como debía hacerse. En efecto, cada una de ellas tiene sus extensiones y sus limitantes. *La política tiene por fin la seguridad de la República tanto por fuera como por dentro, y es su principal ocupación instruirse de la conducta, de las acciones y de los objetos, o intentos de las potencias extranjeras, ponerse a cubierto de sus empresas; como también establecer un buen orden entre los súbditos, conocer los sentimientos que los unos tienen hacia los otros; igualmente que para el gobierno, ahogar los partidos y las sediciones que se forman, y tomar las medidas necesarias para*

*prevenir las. Al contrario, el fin de la policía es asegurar la felicidad del Estado por la sabiduría de sus reglamentos, y aumentar sus fuerzas y su poder tanto como sea posible. Para este efecto ella vela en la cultura de las tierras, a procurar a los habitantes las cosas de que tienen necesidad para subsistir y establecer un buen orden entre ellos, y aunque respecto de esta última se emplea y se ocupa aún a procurar la seguridad interior del Estado, sin embargo, en esto no es más que un instrumento de la política, y nota las ofensas que no hieren a la constitución y al mantenimiento del Estado.*<sup>20</sup>

"Muchos autores que han escrito sobre la policía, han confundido sus principios con los de hacienda, dejando muy mal cumplidas sus empresas. Yo convengo en que estas dos ciencias tienen mucha relación entre sí. La policía es el fundamento y la base de la Ciencia de Hacienda [*Cameralwissenschaft* o *Finanzwissenschaft*], y a ella le toca ver hasta que punto pueda aumentarla sin vejación del público; más no impide esto, que estas dos ciencias tengan cada una sus límites. *La policía trabaja a conservar y a aumentar las rentas del Estado por la sabiduría de sus reglamentos; y el que está*

---

<sup>20</sup>. Justi, Juan Enrique. *Ciencia del Estado*. Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México. 1996 (1756). Versión actual de la obra: Justi, Johann Heinrich Gottlob von. *Elementos Generales de Policía*. Barcelona, por Eulalia Piferrer, Viuda, Impresora del Rey nuestro Señor. Plaza del Ángel. Año 1784.

*encargado de la hacienda se ocupa de descubrir medios para emplearlas del modo más ventajoso, para poder en tiempo de necesidad, o en la oportuna ocasión, subvenir a los gastos que está obligado a hacer.*

"Hay otros autores que han confundido la policía con la economía. En este número puede ponerse a M. Zinke, Consejero del Tribunal de Hacienda. El que estableció en el principio de su obra algunos principios fundamentales de la economía, de los cuales deduce los de la policía, después examina algunas circunstancias particulares de la primera, luego relativamente a la policía; de manera que independientemente de infinidad de repeticiones en que cae, no trata de policía conforme debía hacerlo, porque esta ciencia se extiende más que la economía, sin contar que omite una gran cantidad de artículos de policía importantísimos, de los que no trata sino muy de paso".

La diversidad de materias representadas por la policía, la política, la economía y la hacienda, conservaban su vinculación a partir de la unidad estatal. El Estado era, y es, la unidad que delinea el objeto de estudio de la Ciencia de la Administración Pública.

La administración pública, en contraste a otras disciplinas tales como la Sociología o la Economía, no

cuenta con la posibilidad idiomática de ligar su sustantivo con una adjetivación referente al conocimiento. Por ejemplo, Sociología está compuesta por *Socios* -referente a la sociedad- y *logos* -conocimiento-, en tanto que Economía está integrada por *Eco-Oikos* y *nomía-nomos*, conocimiento-. Es usual, por consiguiente, referirse a *Ciencia de la Administración*.

Sin embargo, ese término no es universalmente utilizado, aunque así se emplea en España y Alemania: *Ciencia de la Administración*, atendiendo que esta disciplina se refiere a la administración por antonomasia: la administración pública. -Dicho sea de paso, habida cuenta que aún no nacía la administración privada como una disciplina independiente, lo que ocurre en 1916 con la obra de Henri Fayol, antes de esta fecha no existía confusión alguna al respecto-. En Italia se agrega "pública", de modo que allí se llama *Ciencia de la Administración Pública*. En Francia se refieren a *Ciencia Administrativa*.

Como derivado de las culturas administrativas de esos países, en otras naciones se utilizan indistintamente y de manera intercambiable las nociones referidas. Hay que hacer la salvedad de los Estados Unidos, donde los profesantes de la disciplina se refieren al *Estudio de la Administración Pública*.

En México se está usando más frecuentemente el término *Ciencia de la Administración Pública*, aunque se utilizan también alternativamente las otras categorizaciones.

La Teoría de la Administración Pública se refiere a la *Ciencia de la Administración Pública*, y pone el acento en los principios que sustentan el conocimiento administrativo, el conocimiento en sí y el uso social que tiene.

Por consiguiente, debemos desechar toda interpretación de la Ciencia de la Administración como una disciplina solamente destinada a tratar temas instrumentales y de escasa monta, tales como la racionalización de ingresos o los procesos administrativos inherentes al manejo de los expedientes, tal como lo hacen quienes se ciñen a las actividades institucionales antes referidas. Del mismo modo, tampoco es conveniente restringir el estudio de la administración pública a las aportaciones teóricas del un sólo país, por más atracción o admiración que inspire. Tal como lo ha explicado el catedrático español Mariano Baena del Alcázar, "a pesar de que existen meritorios estudios aislados, el pensamiento organizativo norteamericano apenas ha despertado entre nosotros mayor eco, ni simpatía".<sup>21</sup>

Antiguamente, la Ciencia de la Administración Pública estaba asimilada a nociones diferentes a su especificidad y con frecuencia se le consideraba *poli, multi, pan o trans-disciplinaria*. Vista de tal modo, la administración pública aparecía como un campo de estudio residual de otras disciplinas, y por lo tanto, secundario y accesorio. Hace mucho tiempo que se

---

<sup>21</sup>. Baena del Alcázar, Mariano. *Curso de Ciencia de la Administración*. Madrid, Edit. Tecnós. 1985. p. 19.

liberó del vasallaje a que la obligó el derecho durante la primera mitad del siglo XX, especialmente el derecho constitucional y el administrativo.

Una de las características sobresalientes de la Ciencia de la Administración Pública, ha consistido en un proceso de construcción de su objeto de conocimiento a partir de una larga pugna por conservar su identidad y definición. Pocas ciencias sociales han estado tan ocupadas por esta labor continua de construcción perenne de su saber, y no resulta siempre explicable para otros colegas porqué estamos empeñados en rescatar y resaltar continuamente nuestro pasado. "Por todo ello parece relativamente arriesgado y difícil emprender un intento científico próximo a las corrientes europeas, que, dando un salto cronológico de casi siglo y medio, enlace con la tradición de los iniciadores de los estudios administrativos en España. Estos, salvo excepciones que no se encuentran entre las más meritorias, no escribieron estudios jurídicos, sino meditaciones sobre la construcción del Estado".<sup>22</sup> Es el Estado, pues, el centro de gravitación a partir del cual se desarrolla la Teoría de la Administración Pública.

Se trata de re-tomar el hilo que se rompió hace más de ciento cincuenta años y continuar estudiando el objeto de análisis perdido: el Estado. Es regresar para continuar reconstruyendo una tradición abandonada, para conservar a la Ciencia de la Administración donde debe de estar: estudiando al Estado. Es recuperar aquel capítulo extraviado de las ciencias sociales, el

---

<sup>22</sup>. *Ibid.*

*Cameralismo*, y evitar que se nos pierda del todo el de la Ciencia de la Administración del siglo XIX.

"El *Cameralismo* es virtualmente el capítulo perdido de la historia de las ciencias sociales".

Small, Albion. *The Cameralists: the Pioners of German Social Polity*. New York, The University of Chicago Press. 1909. p. 7.

La Ciencia de la Administración no entraña una disciplina en el sentido convencional del término, principalmente porque en su seno no existe un condicionamiento mutuo entre el objeto y el método, que es característico a las demás ciencias. Incluso, con mucha frecuencia se invocan los instrumentos epistemológicos tan grandemente desarrollados por disciplinas hermanas como la Sociología o la Ciencia Política. Sólo más recientemente, las Ciencias de Policy están contribuyendo más estrechamente con la Ciencia de la Administración al desarrollo de metodologías especializadas, principalmente en materia de implementación y evaluación.

El cultivo teórico de la administración pública ha estado más ocupado en la edificación constante de su objeto, que en el desarrollo y perfeccionamiento de su propia metodología: "el fin perseguido por esta llamada Ciencia de la Administración es el conocimiento de las administraciones públicas desde las más amplias perspectivas, teniendo en cuenta su situación real y sus relaciones con el poder y la sociedad".<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup>. *Ibid.*

En nuestra disciplina se ha renunciado a la obsesión metodológica de construir una ciencia convencional, pues en nuestro caso existe un predominio del objeto sobre el método: "*es el objeto el que dota de unidad científica a la materid*": el Estado.<sup>24</sup> Esto no quiere decir, sin embargo, que la peculiaridad de la Ciencia de la Administración soslaye los asuntos de la alta teoría, sino que hace más necesario precisar las condiciones de conocimiento a partir del objeto, no del método.

La Ciencia de la Administración, principalmente desde la perspectiva europea continental, encuadra a las administraciones públicas dentro su contexto histórico, político y social, y está lejos de la contemplación de estas administraciones como una organización más cuya única finalidad sea la eficacia inmediata, "ignorando la diferencia abismal que media entre el poder público y las organizaciones privadas".<sup>25</sup> En Gran Bretaña y los Estados Unidos, empero, de antiguo y ahora, existen tendencias orientadas a privilegiar ese tipo de contextuaciones y asimilarse de una manera más estrecha y comprmentida con las apreciaciones transatlánticas.<sup>26</sup>

La Ciencia de la Administración, tanto en lo referente a la organización como a los medios de acción de la administración pública, está integrada con

---

<sup>24</sup>. *Ibid.*

<sup>25</sup>. *Ibid.*, p. 46.

<sup>26</sup>. En Gran Bretaña destaca la visualización de F.F. Ridley, quien añora una tradición similar a la cameralista, propia del continente. Ridley, F.F. "Public Administration: cause for Discontent". Gran Bretaña, *Public Administration*. 1972. Vol. 50. pp. 65-70. Por su parte, en Los Estados Unidos, Daniel Martín ha reconocido plenamente la superioridad del pensamiento administrativo europeo y sugerido el estudio profundo de los pensadores del pasado, tales como Bornin y A. Vivien. Martín, Daniel. "Déjà vu: French Antecedents of American Public Administration". Los Estados Unidos, *Public Administration Review*. Vol. 47, num. 4. pp. 297-302.

principios de naturaleza universal, tales como los que constituyen y sustentan a la sociedad. Desde el siglo XIX, Carlos Juan Bonnín había advertido que por cuanto a la índole de la sociedad, no se debe perder de vista que la naturaleza, tanto en las cosas políticas como en las naturales, solamente procede con base en las leyes de creación y conservación sociales. De aquí se deduce que los métodos de organización administrativa que no proceden de las leyes de la naturaleza política, constituyen un mal.<sup>27</sup>

"La *Ciencia de la Administración* es, en efecto, la ciencia de las relaciones entre la comunidad y los individuos, y de los medios de conservación de esas mismas relaciones por la acción de las leyes y de los magistrados sobre las personas y las propiedades, en todo a lo que interesa el orden social".

Bonnín, C. J. B. *Compendio de los Principios de Administración*. Madrid. Imprenta de José Palacios. 1834. pp. 35-36.

La Ciencia de la Administración, como ciencia que estudia el espacio público y las relaciones entre éste y el espacio privado, es una disciplina cuyo objeto de investigación es la administración pública.

---

<sup>27</sup>. Baena del Alcázar, obra citada, p. 15. Subrayado nuestro.